

АУДИТОРСКО-КОНСУЛЬТАЦИОННАЯ ФИРМА «ФБК»

Департамент стратегического анализа

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

Приоритеты проекта Бюджета – 2003

Авторы: д.э.н. И.А. Николаев
И.Е. Шульга
Е.В. Доронин



Тел.: 737-53-53
Факс: 737-53-47
E-mail: NikolaevaN@fbk.ru

Москва, сентябрь 2002 г.

© ФБК, Департамент стратегического анализа, 2002

СОДЕРЖАНИЕ

ИСХОДНЫЕ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ.....	4
АКТУАЛЬНОСТЬ	4
ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПРОЕКТА БЮДЖЕТА И ВОЗМОЖНЫЕ АЛЬТЕРНАТИВЫ.....	5
ТЕХНОЛОГИИ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ	6
БЮДЖЕТНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ	12
РЕАЛИЗАЦИЯ ЗАЯВЛЕННОГО.....	12
ФИНАНСОВАЯ ПОМОЩЬ БЮДЖЕТАМ ДРУГИХ УРОВНЕЙ	16
РАСХОДЫ НА ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ.....	18
СРАВНЕНИЕ С США	19
ПРОФИЦИТ И ФИНАНСОВЫЙ РЕЗЕРВ.....	27
ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ.	27
ПОРЯДОК ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СРЕДСТВ ФИНАНСОВОГО РЕЗЕРВА	31
ВЫВОДЫ	33
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	34

Исходные макроэкономические показатели.

Актуальность

При анализе проекта федерального бюджета, как правило, первоочередное внимание уделяется объему планируемых расходов и доходов, дефициту (профициту) бюджета, тому, как предполагается распределять бюджетные средства. Понимание того, что в конечном итоге все названные показатели являются производными от исходных макроэкономических, уходит на второй план. Однако текущая экономическая ситуация в стране предопределяет большее значение исходных макроэкономических показателей для составления проекта бюджета. Объясняется это следующими причинами:

- в условиях стабильного экономического развития достоверность прогнозных макроэкономических показателей повышается. Следовательно, они реалистичны и бюджет, выстраиваемый на их основе, тоже может быть реалистичным;
- в условиях, когда ставится задача ускорения экономического роста, соответствующая целевая заданность макропоказателей является инструментом реализации амбициозных планов.

Растущее значение исходных макроэкономических показателей для составления проекта бюджета, тем не менее, никоим образом не согласуется с одной из новаций проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год». Впервые за последние годы была **изменена традиционная редакция Статьи 1 проекта закона: из нее изъято положение о том, что расходы и доходы определяются «исходя из прогнозируемого объема валового внутреннего продукта в сумме... и уровня инфляции (потребительских цен)...**». Таким образом, даже «справочного» упоминания этих важнейших макроэкономических показателей не предполагается.

Такой шаг предпринят несмотря на то, что статья 183 Бюджетного кодекса Российской Федерации прямо определяет, что исходными макроэкономическими показателями для составления проекта бюджета являются объем ВВП на

очередной финансовый год, темп роста ВВП, и уровень инфляции (темп роста цен). Строго говоря, отказ от законодательного упоминания исходных макроэкономических показателей не является нарушением Бюджетного кодекса. Однако подобное «невнимание» представляется достаточно симптоматичным.

Предложения проекта бюджета и возможные альтернативы

Согласно оптимистичному варианту (при сохранении мировых цен на нефть на уровне 21,5 долл. за баррель) ВВП прогнозируется в объеме 13050 млрд рублей при темпах экономического роста 4,4% и индексе-дефляторе (по ВВП) 114,1%. Инфляция должна составить 110–112% (декабрь к декабрю).

Предполагается также, что темпы роста производительности труда составят 4%, инвестиции в основной капитал – 6,3–7,5%. Энергоемкость, напротив, должна снизиться на 2,0%. Точно также должны снизиться и темпы роста импорта: с оценочных 11,5% в 2002 году до 5,0–5,5% в 2003 году.

Оценки ФБК по инфляции совпадают с предлагаемыми показателями. Что же касается ВВП, темпов его роста, то здесь есть существенные различия.

Объем ВВП в 2003 году необходимо прогнозировать на уровне 13300 млрд рублей при темпах роста ВВП 6%. Такие показатели достижимы **при соответствующей активизации структурных реформ в российской экономике**¹. Естественно, позиция ФБК по уровню цен на нефть в 2003 году также отличается от официально прогнозируемой. Цифра в 21,5 долл. за баррель представляется явно заниженной. Реалистичная оценка – 25 долл. за баррель.

Что касается прогнозируемых объема ВВП и темпов его роста, то, несмотря на всю дискуссию весны 2002 года по данному вопросу, правительству удалось таки отстоять инерционный вариант прогноза, предусматривающий рост ВВП на 4,4%. Целевой вариант прогноза, предусматривающий более высокие темпы роста, даже не рассматривался. В результате правительство оказалось в полной

¹ См.: Аналитическая записка «Подготовка проекта Бюджета-2003 и ускорение экономического роста», М., ФБК, июнь 2002 г.

растерянности, когда июльский рост в промышленности (по сравнению с июлем 2001 года) составил 7,8%. В такой ситуации даже инерционный подход заставляет прогнозировать более высокие показатели.

Технологии прогнозирования

Если бы рост ВВП планировался на уровне 6%, то объем ВВП следующего года составил бы 13300 млрд рублей ($11000 \times 1,06 \times 1,141$). При сохранении удельного веса налоговых доходов в ВВП на уровне 15,7% (без учета единого социального налога) объем доходов федерального бюджета составит в 2003 году 2088 млрд рублей, что на 35,9 млрд рублей больше сумм, проектируемых правительством.

Настойчивость правительства в отстаивании умеренных темпов экономического роста нуждается в объяснении. Понятно, что важное значение имеет психология чиновничества: лучше перевыполнить скромные планы, чем недовыполнить амбициозные. И мало кого волнует тот факт, что перевыполненные, к примеру, 4,5% роста будут ниже недовыполненных, опять же, к примеру, 5%.

Кроме того, любое перевыполнение – это большие доходы и большая, соответственно, свобода в распределении средств. Особенно это верно в условиях реализации концепции профицитного бюджета.

Однако важнейшее значение имеют действующие технологии прогнозирования.

Традиционно все начинается весной года, предшествующего планируемому. Не стал исключением и 2002 год. *Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 марта 2002 года №186 «О разработке прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2003 год и проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год», параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2005 года и перспективного финансового плана до 2005 года»* был задан рутинный процесс подготовки проекта федерального бюджета на 2003 год. Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации должно было «разработать с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, а также по согласованию с Центральным банком Российской Федерации и

представить в марте 2002 года в Правительство Российской Федерации сценарные условия функционирования экономики страны в 2003 году и на период до 2005 года, содержащие основные макроэкономические показатели, параметры и приоритеты социально-экономической политики».

Совершенно очевидно, что если постановление правительства выходит 30 марта и в марте же (!) необходимо «разработать с участием...», то соответствующая работа уже была сделана, и ее просто необходимо было «оформить» правительственным постановлением. Поэтому изначально и появляются макроэкономические показатели, разработанные Минэкономразвития России.

Далее, после рассмотрения правительством сценарных условий и содержащихся в них основных макроэкономических показателей, последние представляются в Минфин России. Представляются следующие показатели:

- динамика и структура используемого валового внутреннего продукта;
- прогноз инфляции, в том числе прогноз роста цен на все товары (кроме плодоовощной продукции) и прогноз роста цен и тарифов на платные услуги;
- объемы производства продукции (товаров, работ, услуг) с выделением объемов производства подакцизных товаров и минерального сырья, подлежащих обложению акцизами, а также объемов добычи углеводородного сырья, облагаемого налогом на добычу полезных ископаемых;
- амортизационные отчисления;
- среднегодовая стоимость имущества организаций, подлежащего амортизации торговли и т.д.

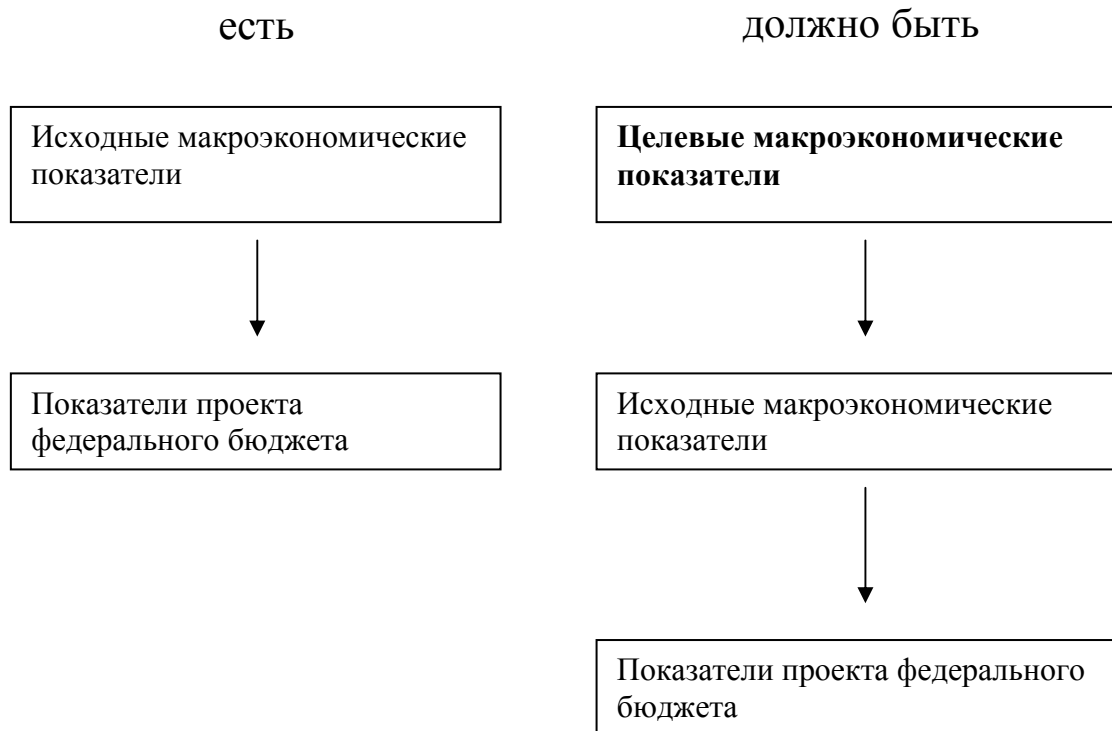
Разработка бюджета с учетом поступивших данных для Минфина России во многом представляется уже делом техники.

Конечно, параллельно Минэкономразвития России работает с другими министерствами по уточнению прогнозных показателей, но это будет уже именно уточнение.

При анализе достоинств и недостатков нынешнего алгоритма разработки исходных макроэкономических показателей необходимо отметить следующее важнейшее обстоятельство. Изначально у нас появляются именно **исходные макроэкономические показатели**. Планируются такие показатели по-старому, от достигнутого. Это – так называемый **инерционный** подход в прогнозировании. Пороки его настолько очевидны, что не имеет смысла останавливаться на них более подробно. Главное, **этот подход не нацеливает на проведение активных реформ**, этот подход никогда не приведет к положительному результату в ситуации, когда решается задача ускорения экономического роста. Этот подход не «улавливает» переломы, а именно это сейчас необходимо российской экономике.

Необходим **переход к иной модели прогнозирования макроэкономических показателей и бюджетных показателей**. Если мы намерены решать задачу опережающего экономического развития, а против этого, вроде бы, никто не возражает, то темпы роста ВВП в ближайшие годы должны составлять не менее 6–8%. Таким образом, первая стадия — это определение не исходных макроэкономических показателей, а **целевых макроэкономических показателей** на следующий год и на долго- и среднесрочную перспективу. Далее должна проводиться работа по анализу и выработке мер экономической политики, позволяющих достигнуть целевых макроэкономических показателей. Может оказаться, что параметры целевых макроэкономических показателей будут трудно достижимы. Но не исключается и обратная ситуация. В любом случае, только после данного этапа работы целевые макроэкономические показатели трансформируются в исходные макроэкономические показатели. Показатели бюджета, разработанные на основе последних, будут увязаны с первоначальными целевыми установками.

Таким образом, схематично, что есть и как должно быть можно представить в следующем виде:



Институционально такая схема подготовки проекта федерального бюджета у нас во многом оформлена. Статьей 184 Бюджетного Кодекса Российской Федерации определено, что составление проекта федерального бюджета на очередной финансовый год осуществляется в соответствии с бюджетной политикой Российской Федерации, определенной в *Бюджетном послании Президента Российской Федерации*. Таким образом, есть институт бюджетного послания, который идеально подходит для фиксирования целевых макроэкономических показателей.

На практике происходит следующее. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2003 году» появилось 1 июня 2002 года. В соответствии же со Статьей 170 Бюджетного кодекса Российской Федерации Бюджетное послание должно направляться не позднее марта года, предшествующего

очередному финансовому году. О каких целевых макроэкономических показателях в такой ситуации можно говорить, если в соответствии с ранее упомянутым постановлением Правительства Российской Федерации от 30 марта 2002 года №186 «О разработке прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2003 год и проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год», параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2005 года и перспективного финансового плана до 2005 года» Минфин России должен был уже до 23 мая 2002 года представить в Правительство Российской Федерации основные характеристики и распределение расходов федерального бюджета на 2003 год.

Неудивительно, что пожелания Президента Российской Федерации о большей амбициозности правительства в экономических планах остались только пожеланиями. Если бы Бюджетное послание появилось вовремя, и оно содержало бы целевые макроэкономические показатели, то проект федерального бюджета на 2003 год с очень большой долей вероятности содержал бы иные показатели.

Правительство, конечно, не могло совсем уже проигнорировать пожелания Президента Российской Федерации, пусть и сказанные с огромным опозданием и не выраженные в конкретных цифрах. Первоначальные 4,2% роста ВВП в 2003 году и его объем в размере 12700 млрд рублей были увеличены до 4,4% и 13050 млрд рублей соответственно. Но это было сделано даже не потому, что озаботились достижением более высоких экономических параметров, а потому, что ситуация в экономике стала улучшаться и пресловутая инерционность потребовала внесения определенных корректив.

Нынешний порядок определения важнейших показателей федерального бюджета (от исходных, а не от целевых прогнозных макроэкономических показателей) остается практически неизменным на протяжении последних 10 лет.

Справочно:

К примеру, Совет Министров – Правительство Российской Федерации постановлением от 8 июня 1993 года №534 «О порядке и сроках разработки проекта бюджетной системы Российской Федерации» обязывал Минфин России и Минэкономики России представить «проект концепции бюджетной системы». Документ, содержание которого в настоящее время становится не до конца понятным, включал, на самом деле, и исходные макроэкономические показатели. Исходные, а не целевые прогнозируемые.

Сегодня ситуация в экономике принципиально иная. Сегодня именно целевые макроэкономические показатели способны нацелить на решение задач, которые ставились в бюджетных посланиях Президента Российской Федерации в последние годы: способствовать росту деловой активности, проведению структурных преобразований.

Бюджетные приоритеты

Реализация заявленного

В российской экономике четвертый год подряд наблюдается устойчивый рост. Несмотря на положительные в целом тенденции, тот факт, что к настоящему моменту экономика стабилизировалась с темпами роста около 4–5%, явно недостаточными для реализации стратегии опережающего развития, заставляет активно искать новые ресурсы роста. Одним из таких ресурсов может стать **проведение грамотной бюджетной политики, ориентированной на конкретные стратегические приоритеты.** Такая постановка вопроса представляется вполне своевременной в условиях, когда достигнутая стабилизация экономики позволяет эффективно осуществить **переход от краткосрочной стратегии «латания дыр» к разумной среднесрочной и долгосрочной бюджетной политике.**

С учетом того, что **проект бюджета – 2003 в целом не содержит существенных нововведений** (профицит принимается на законодательном уровне второй год подряд, финансовый резерв сохраняет свой институциональный статус, однако его увеличение не планируется), наиболее заслуживающим внимание представляется анализ проекта бюджета – 2003 именно с точки зрения его соответствия приоритетам среднесрочной политики.

Приоритеты среднесрочной бюджетной политики были определены в 2000 году в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию «О бюджетной политике на 2001 год и на среднесрочную перспективу». С учетом того, что с указанного времени приоритеты в целом не претерпели изменений, представляется целесообразным оценить качество реализации приоритетных планов, взяв за точку отсчета 2000 год.

В Послании – 2001 были заявлены следующие среднесрочные приоритеты:

- **обеспечение внутренней и внешней безопасности страны;**
- **судебная система;**

- **воспроизводство научного потенциала;**
- **социальная сфера (образование и здравоохранение).**

В *Основных направлениях бюджетной и налоговой политики на 2003 год*, представленных вместе с Проектом бюджета, приведено сравнение основных расходов бюджета в 2003 и 2002 году. Исходя из представленных данных, можно сделать вывод о том, что проект бюджета 2003 года предполагает увеличение объемов финансирования по всем приоритетным направлениям. Так, доля расходов на национальную оборону вырастет с 14,0% до 14,9%, на правоохранительную деятельность – с 8,6% до 10,5%, на образование – с 4,1% до 4,2%. Последовательное применение соответствующих расчетов для других приоритетных статей позволяет сделать вывод о планируемом увеличении объемов финансирования и по этим направлениям.

В этой связи необходимо отметить следующее. Во-первых, вывод о качестве выполнения среднесрочных приоритетных задач можно сделать лишь на основании анализа более продолжительного временного периода. С учетом того факта, что до 2002 года в общей сумме расходов бюджета не учитывались расходы социальных фондов, такой анализ предполагает приведение базовых показателей к сопоставимым величинам. Во-вторых, представляется не вполне корректным сравнение показателей, заложенных в проект бюджета – 2003, с оценочными (а не планируемыми) показателями, соответствующими ожидаемым поступлениям в бюджет – 2002². В этом случае вывод о качестве реализации приоритетных планов ставится в прямую зависимость от качества исполнения бюджета предшествующего года.

С учетом данных замечаний и уточнений результаты анализа позволяют сделать следующие выводы.

Обеспечение внешней и внутренней безопасности страны в соответствии с Бюджетным посланием – 2001 предполагало реализацию военной реформы,

² В представленном анализе при расчетах долей отдельных статей расходов бюджетов 2002 и 2003 года общая сумма расходов была уменьшена на величину ЕСН.

позападный перевод части армии на профессиональную основу. Кроме того, планировалось «совершенствование расходов на правоохранительную систему и обеспечение национальной безопасности».

Из таблицы, представленной в Приложении, видно, что с 2000 по 2002 год доля расходов на национальную оборону неуклонно снижалась. Если в 2000 г. доля соответствующих расходов составляла 20,7%, в 2001 – 18%, то в 2002 – 17,1%. В 2003 г. соответствующая доля лишь незначительно увеличивается по сравнению с 2002 г. и должна составить 17,5%. Для сравнения следует заметить, что в 1995 г. доля соответствующих расходов составляла 20,9%. В 2001 году впервые отдельной строкой в бюджете были представлены расходы на военную реформу. Однако с учетом их сравнительно небольшой доли – 0,4% в 2001 г., 1% в 2002 г., 0,7% в 2003 г., это не влияет на общий вывод об относительном сокращении расходов на национальную оборону в целом за рассматриваемый период времени. Что касается расходов на правоохранительную деятельность, то их доля в бюджете – 2003 по сравнению с 2002 годом должна возрасти на 2% процентных пункта (с 10,4% до 12,4%). Однако при этом следует учитывать, что на протяжении всего предыдущего периода соответствующая доля не увеличивалась, а лишь уменьшалась (2000 г. – 11%, 2001 г. – 11%, 2002 г. – 10,4%).

Судебная система. Бюджетным посланием предполагался переход к полному финансированию судебной системы из федерального бюджета при значительном улучшении ее материального обеспечения. В результате соответствующие расходы в относительном выражении существенно выросли: с 0,8% в 2000 г. до планируемых 1,3% в 2003 г.

Воспроизводство научного потенциала. Доля расходов на фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу с 2000 по 2003 год оставалась практически неизменной (1,7% в 2000 г., 1,9% в 2001 г., 1,8% в 2002 г., 2,0% в 2003 г.). Для того чтобы понять, что произошедшие изменения не позволяют рассматривать воспроизводство научного потенциала как фактический приоритет, заметим, что доля соответствующих расходов в 1995 году составляла 2,6%, в 1996 г. – 2,6%, а в 1997 г. – 2,9%.

Социальная сфера. Приоритетами на среднесрочную перспективу было определено, что «расходы на образование и здравоохранение в перспективе возрастут».

Анализ показывает, что относительная доля расходов на здравоохранение и физическую культуру за прошедший период выросла крайне незначительно (1,7% в 2000 г., 1,9% в 2001 г., 1,9% в 2002 г., 2,0% в 2003 г.). Для сравнения заметим, что в 1997 году доля соответствующих расходов составляла 2,2%.

В то же время доля расходов на образование выросла с 3,7% в 2000 году до 4,9% в 2003 г., в котором был достигнут наиболее высокий относительный уровень соответствующих расходов за все годы, начиная с 1995 года.

Таким образом, из всех заявленных приоритетов среднесрочного развития два – судебная система и образование при распределении бюджетных расходов учитываются в достаточной степени. Остальные реализуются недостаточно. Представленный проект улучшает сложившееся положение.

Важно также отметить то, что **реализация не всех приоритетов** (с точки зрения увеличения бюджетных расходов) **подкрепляется реформами** по соответствующим направлениям, или темпы реформирования оказываются явно недостаточными. В таком случае эффективность расходования бюджетных средств остается невысокой. Результаты контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации не раз свидетельствовали об этом. В настоящее время относительно удовлетворительно идет реформирования судебной системы, а также системы обеспечения внешней и внутренней безопасности страны. Что же касается приоритетов «воспроизводство научного потенциала» и «социальная сфера», то темпы реформирования здесь остаются явно недостаточными.

Анализ данных свидетельствуют о том, что **фактическими приоритетами в бюджетной политике являются финансовая помощь бюджетам других уровней и расходы на государственное и муниципальное управление.**

Финансовая помощь бюджетам других уровней

В Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации в качестве одной из основных проблем современных межбюджетных отношений было отмечено то, что крайне ограниченные полномочия органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления позволяют перекладывать политическую и финансовую ответственность за сбалансирование территориальных бюджетов и состояние социальной сферы на федеральный центр.

Целью Программы было объявлено «формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей органам власти субъектов и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного ограничения полномочий и ответственности между органами власти различных уровней». Такая система должна была обеспечить «территориальную интеграцию – обеспечение единства налогово-бюджетной системы, предотвращение появления и смягчение диспропорций регионального развития, упрочение территориальной целостности страны».

Понятно, что разработать такую систему в условиях сильной дифференциации экономического развития регионов практически невозможно. Поэтому для успешной реализации Программа должна была быть подкреплена соответствующими мерами в области экономической политики.

Бюджет в настоящий момент существенно зависит от ставок перераспределения налогов между федеральным и региональными бюджетами (можно посмотреть долю доходов федерального бюджета в консолидированном + динамику ставок). Более 80% налоговых доходов региональных и местных бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов.

В соответствии с Программой средства бюджетные средства должны перераспределяться через четыре фонда: Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов и Фонд регионального развития. Львиная доля средств – до 80%

направляется на выравнивание, оставшиеся – на компенсации и стимулирование. При этом объем финансирования по первым трем фондам рассчитывается по утвержденным формулам (соответственно в зависимости от налогового потенциала территории и нормативных расходов, численности лиц, имеющих право на получение социальной помощи, нормативных расходов и их частичного возмещения), а четвертый фонд формируется на основе конкурсного отбора инвестиционных проектов.

Анализ показывает, что на практике доля расходов на оказание финансовой помощи бюджетам других уровней неуклонно растет: с 7,6% в 1999 году, до 15,9% в 2002 году и 17,5% в 2003. Такие показатели свидетельствуют не о расширении полномочий региональных и местных бюджетов, а, скорее, о концентрации финансовых ресурсов и полномочий в руках федерального центра, что позволяет говорить не о развитии бюджетного федерализма, а о **формировании бюджетного унитаризма**. Развитию бюджетного унитаризма будет способствовать существенная дифференциация уровней регионального развития при отсутствии целенаправленной экономической политики в данном направлении.

По оценке ФБК, отмеченная тенденция значительного роста доли расходов федерального бюджета, направляемых в виде финансовой помощи бюджетам других уровней, противоречит Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации. Правомерность такого вывода представляется тем более очевидной в условиях, когда объективных данных, свидетельствующих об уменьшении экономической дифференциации регионов, нет. Напротив, небезосновательными являются утверждения о том, что дифференциация регионов усиливается.

Следует обратить внимание также на следующий момент. Если расходы по трем основным фондам рассчитываются по формулам и в первом приближении достаточно прозрачны, четвертый – Фонд регионального развития, формируемый на основе конкурсного отбора инвестиционных проектов, – обладает весьма существенным лоббистским потенциалом. Обратим внимание на то, что сразу после «нулевого» чтения проекта Федерального бюджета на 2003 год

планируемый объем финансирования из данного фонда вырос на 1,8 млрд руб. Аналогом с точки зрения лоббистского потенциала являются расходы на социальную политику, которые выросли на 10 млрд руб.

Расходы на государственное и муниципальное управление

Проведенный анализ показывает, что за последние годы расходы на государственное управление и местное самоуправление неуклонно росли, увеличившись более чем в 2 раза – с 1,5% в 1996 году до 3,4% в 2003 году (проект).

В соответствии со ст. 34 проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» «Правительство Российской Федерации не вправе принимать в 2003 году решения, приводящие к увеличению численности федеральных государственных служащих и работников учреждений и организаций бюджетной сферы, военнослужащих и приравненных к ним лиц.

Рекомендовать органам субъектов Российской Федерации не принимать в 2003 году решения, приводящие к увеличению численности государственных служащих и работников учреждений и организаций бюджетной сферы».

Интересно отметить, что такая запись в бюджетах последних лет становится традиционной. Тем не менее, рост доли расходов на госуправление очевиден, и это — свидетельство явного приоритета. Но явная приоритетность, и в этом ключевая проблема, не подкрепляется необходимыми реформами.

Сравнение с США

Проведение сравнительного анализа расходов федеральных бюджетов России и США³ на основании данных за 1995 – 2003 годы позволяет сделать ряд заслуживающих внимания выводов. Функциональные классификации статей бюджетных расходов двух рассматриваемых бюджетов достаточно похожи. Самые крупные статьи расходов в обоих бюджетах имеют приблизительно одинаковое назначение. Существенные расхождения наблюдаются по относительно небольшим статьям. Однако суммарно последние составляют очень небольшую долю всех расходов.

Статьи расходов, взятые для сравнительного анализа⁴, составляют в среднем за последние годы⁵ для России – 75,0%, а для США – 96,8% всех расходов, то есть представляют собой почти весь объем производимых из федеральных бюджетов выплат (см. Рисунки 1 и 2). Анализировались доли расходов по статьям в общих расходах бюджетов, поскольку абсолютные величины сумм расходов бюджетов рассматриваемых стран несопоставимы⁶. (см. Таблицу 1).

Важно отметить ровную динамику долей расходов в американском бюджете по сравнению с российским. Кроме того, если проследить динамику расходов бюджета США за более продолжительный период, то можно заметить, что изменение расходов происходит очень плавно, без скачков. Это свидетельствует об уверенном и последовательном проведении бюджетной политики, которая носит долгосрочный характер. Бюджет Соединенных Штатов планируется на 5

³ Анализировались утвержденные расходы — в России утвержденные Государственной Думой, в США – Конгрессом. В качестве данных за 2003 год рассматривались проекты бюджетов.

⁴ Здесь и далее имеются ввиду откорректированные статьи расходов рассматриваемых бюджетов, если иное не оговорено дополнительно (см. комментарий к Таблице 1).

⁵ Для оценки взяты бюджеты за 1995 – 2002 годы и проект на 2003 год. Таким образом, период составляет 9 лет.

⁶ Здесь и далее под расходами понимаются доли в общих расходах бюджетов, если иное не оговорено дополнительно.

лет вперед⁷ (в 2002 году бюджет планировался до 2007 года включительно), в то время как российский бюджет — на 3 года⁸. Это, однако, не означает, что Правительству Российской Федерации достаточно планировать бюджет не на 3 года, а на 5 лет, и мы получим такую же ровную динамику. Первостепенное значение имеет качество бюджетного планирования, под которым в контексте российской ситуации имеется в виду четкая расстановка долгосрочных приоритетов, обеспеченная программами соответствующих реформ, а также последовательное и точное исполнение федерального бюджета по каждой статье в соответствии с законом.

Отличие бюджетного планирования в России по сравнению с США, заключающееся в скачкообразной динамике долей бюджетных расходов, имеет и объективные причины. Специфика переходной экономики не могла не отразиться именно таким образом. Тем не менее, учитывая, что, во-первых, речь идет о планируемых расходах, а во-вторых, настало время констатировать, что переходный период в российской экономике завершен, вывод однозначен: реализация бюджетных приоритетов обеспечивается плавной динамикой объемов финансирования.

Постатейный сравнительный анализ двух бюджетов проводился путем сопоставления долей расходов соответствующих статей проектов бюджетов на 2003 год (Таблица 1).

Заметна значительная разница в финансировании **государственного управления**. В российском бюджете эта цифра составляет 3,36%, в то время как в американском — всего 1,10%. Учитывая невысокое качество государственного управления в России, можно утверждать, что в соответствии с опытом США такая величина расходов по этой статье является завышенной. Более того, поскольку

⁷ Это не единственный план бюджета в США. Существует, к примеру, проект на 10 лет вперед (budget projection), который готовится Управлением по бюджету при Конгрессе (Congressional Budget Office).

⁸ В 2002 году впервые федеральный бюджет планируется на 3 года вперед. В 2001 году была сделана оценка бюджета на два года вперед, а до 2001 года федеральный бюджет планировался только на один год.

реформа государственного управления практически стоит на месте, расходы по данной статье могут быть охарактеризованы как недостаточно эффективные.

Обслуживание государственного долга составляет значительную часть расходных частей обоих бюджетов, причем для России этот показатель в настоящее время выше. Американская экономика уже давно активно использует заемные средства, и высокие издержки по их обслуживанию стали традиционными в бюджете США. Для России же такая ситуация является достаточно тяжелой, хотя пик нагрузки на бюджет уже пройден (см. Рисунок 1). В перспективе доля расходов по обслуживанию долга должна уменьшиться. Тем не менее, она все равно будет составлять значительную величину.

Большая разница видна в расходах, напрямую касающихся **социальной сферы**. Расходы на социальные нужды в США (статьи «Income Security» и «Social Security») более чем в 2 раз больше, чем в России. В то же время, необходимо отметить, что в действительности существенная часть социальных расходов российского бюджета находится также в статье «Финансовая помощь бюджетам других уровней», поэтому в контексте проводимого анализа долю расходов на социальную политику следует считать заниженной, а долю на финансовую помощь другим бюджетам — завышенной. Более важным здесь является то, что расходы на социальную политику даже после корректировок окажутся в России ниже, чем в США, а расходы на финансовую помощь другим бюджетам — существенно выше.

Таким образом, один из важнейших выводов, меняющих устоявшиеся стереотипы, состоит в том, что **США в настоящее время являются более социально ориентированным государством, чем Россия**. Этот вывод подтверждает ранее сделанный компанией ФБК вывод о необходимости стимулирования внутреннего потребительского спроса, в том числе с помощью увеличения зарплат бюджетникам и социальных расходов.⁹

⁹ См.: Аналитическая записка «Подготовка проекта Бюджета-2003 и ускорение экономического роста», М., ФБК, июнь 2002 г., с. 5.

Статья «**Финансовая помощь бюджетам других уровней**» в российском бюджете представляет собой интегральную величину, учитывающую перераспределение доходов между регионами, социальную политику (об этом говорилось выше) и программы развития регионов. В бюджете США статья «Community and regional development» соответствует только третьему из перечисленных направлений. И все же сопоставление, несмотря на все его неточности, имеет определенный смысл, поскольку показывает видение федеральных властей своей функции в регионах. Для корректной интерпретации величин расходов по статье «Финансовая помощь бюджетам других уровней» необходимо также учесть, что в США расходы производятся по принципу «мои полномочия — мой бюджет». Этот принцип заявлен в российской программе развития бюджетного федерализма как один из основополагающих, однако, пока реформа межбюджетных отношений не принесла соответствующего необходимого результата.

Расходы на здравоохранение, как видно из приведенных цифр, отличаются на порядок.

В сложившейся картине четко просматривается реальное выполнение Соединенными Штатами функций социально ориентированного государства, которое около половины средств своего бюджета тратит на финансирование прямых социальных обязательств, взятых на себя¹⁰.

¹⁰ В качестве прямых социальных обязательств здесь рассматриваются расходы по статьям «Социальная политика» («Income Security» и «Social Security» в США) и «Здравоохранение и физическая культура» («Medicare» и «Health» в США). Как было отмечено, здесь из рассмотрения исключены расходы на пенсионное обеспечение, медицинское страхование и пособия по безработице.

Таблица 1. Соответствие основных статей расходов по функциональной классификации проектов федеральных бюджетов России и США на 2003 год.

Российская Федерация		США	
Статьи расходов функциональной классификации федерального бюджета (Распределение ассигнований из федерального бюджета по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации)	Доля расходов в бюджете	Статьи расходов функциональной классификации федерального бюджета (Outlays By Superfunction And Function)	Доля расходов в бюджете
Государственное управление и местное самоуправление	3,36	General government	1,10
Судебная власть	1,29	Administration of justice	2,52
Международная деятельность	2,51	International affairs	1,40
Национальная оборона	17,46	National defense	23,55
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	2,42	General science, space and technology	1,38
Исследование и использование космического пространства			
Сельское хозяйство и рыболовство	1,52	Agriculture	1,51
Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов	0,55	Natural resources and environment	1,90
Транспорт, связь и информатика	0,30	Transportation	3,69
Образование	4,93	Education, training, employment, and social services	4,91
Здравоохранение и физическая культура	1,99	Health	14,41
		Medicare	
Социальная политика	7,61	Income security	17,16
		Social security	
Обслуживание государственного и муниципального долга	14,02	Net interest	11,23
Финансовая помощь бюджетам других уровней	17,46	Community and regional development	1,08
Прочие расходы	-0,36	Allowances	0,39

Комментарий к таблице

Для сопоставления были взяты только те статьи функциональной классификации, которые присутствуют в обоих бюджетах. При этом расходы по некоторым статьям были скорректированы для их сопоставимости между бюджетами России и США. Смысл корректировок состоит в том, чтобы исключить из рассмотрения расходы обоих бюджетов на пенсионное обеспечение, пособия

по безработице и медицинское страхование, поскольку способы учета этих расходов значительно отличаются.

В статьях расходов российского бюджета были произведены следующие корректировки:

- Сумма расходов по статье «Финансовая помощь бюджетам других уровней» уменьшена на величину той части единого социального налога, которая подлежит зачислению в федеральный бюджет.

В статьях расходов бюджета США были произведены следующие корректировки:

- Сумма расходов по статье «Income Security» уменьшена на величину расходов по статье «Unemployment compensation»;
- Сумма расходов по статье «Medicare» уменьшена на величину расходов по статье «Federal hospital insurance trust fund»;
- Сумма расходов по статье «Social Security» уменьшена на величину расходов по статье «Federal old-age and survivors insurance trust fund».

В то же время произведенные корректировки не позволяют рассматривать получившиеся исправленные статьи двух бюджетов как полностью аналогичные. В анализируемых статьях расходов сохраняются некоторые содержательные несоответствия, которые, однако, не оказывают существенного влияния на общую картину.

Рисунок 1. Расходы федерального бюджета Российской Федерации в соответствии с принятыми законами о федеральном бюджете (доли в общем объеме расходов).

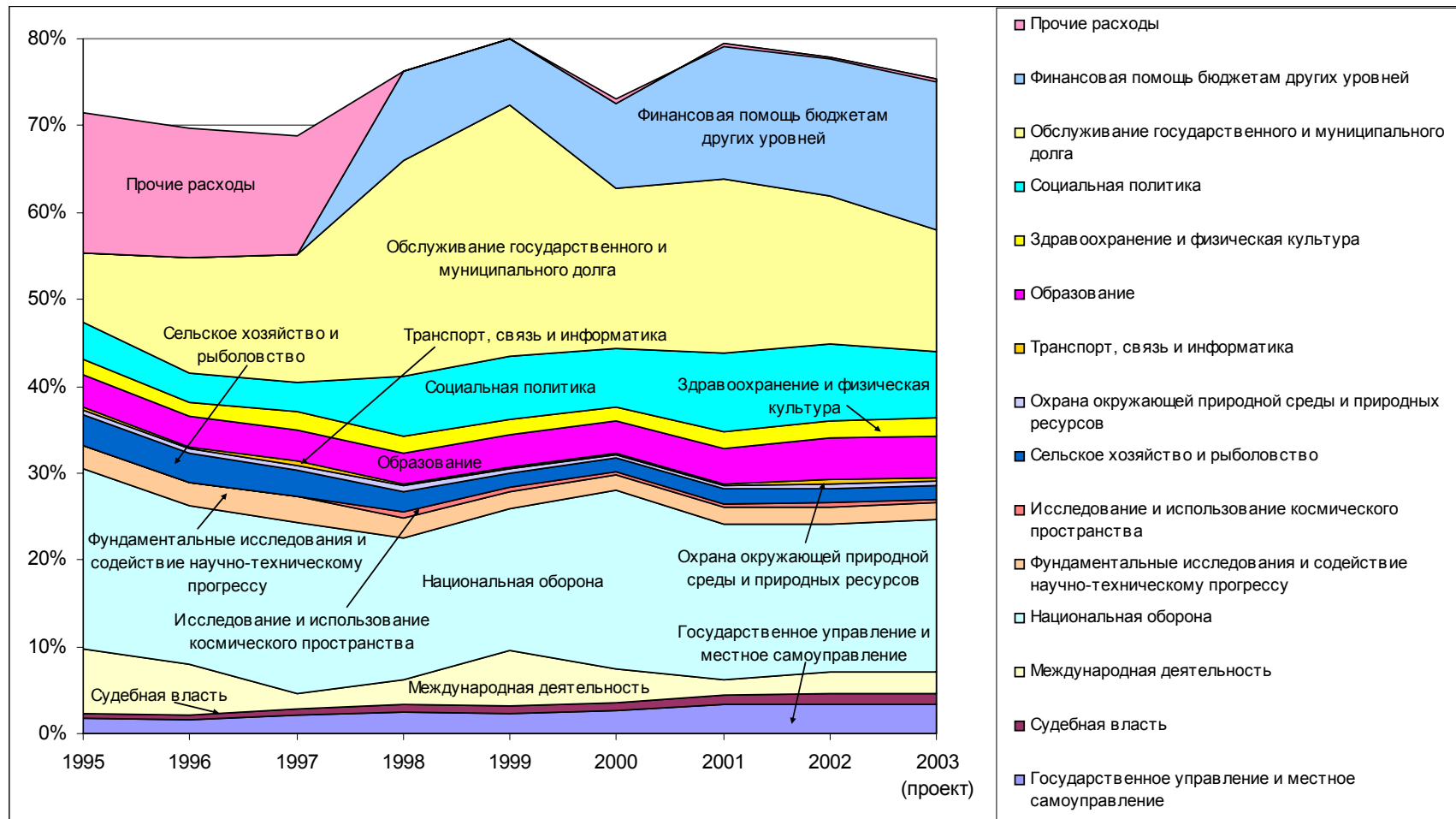
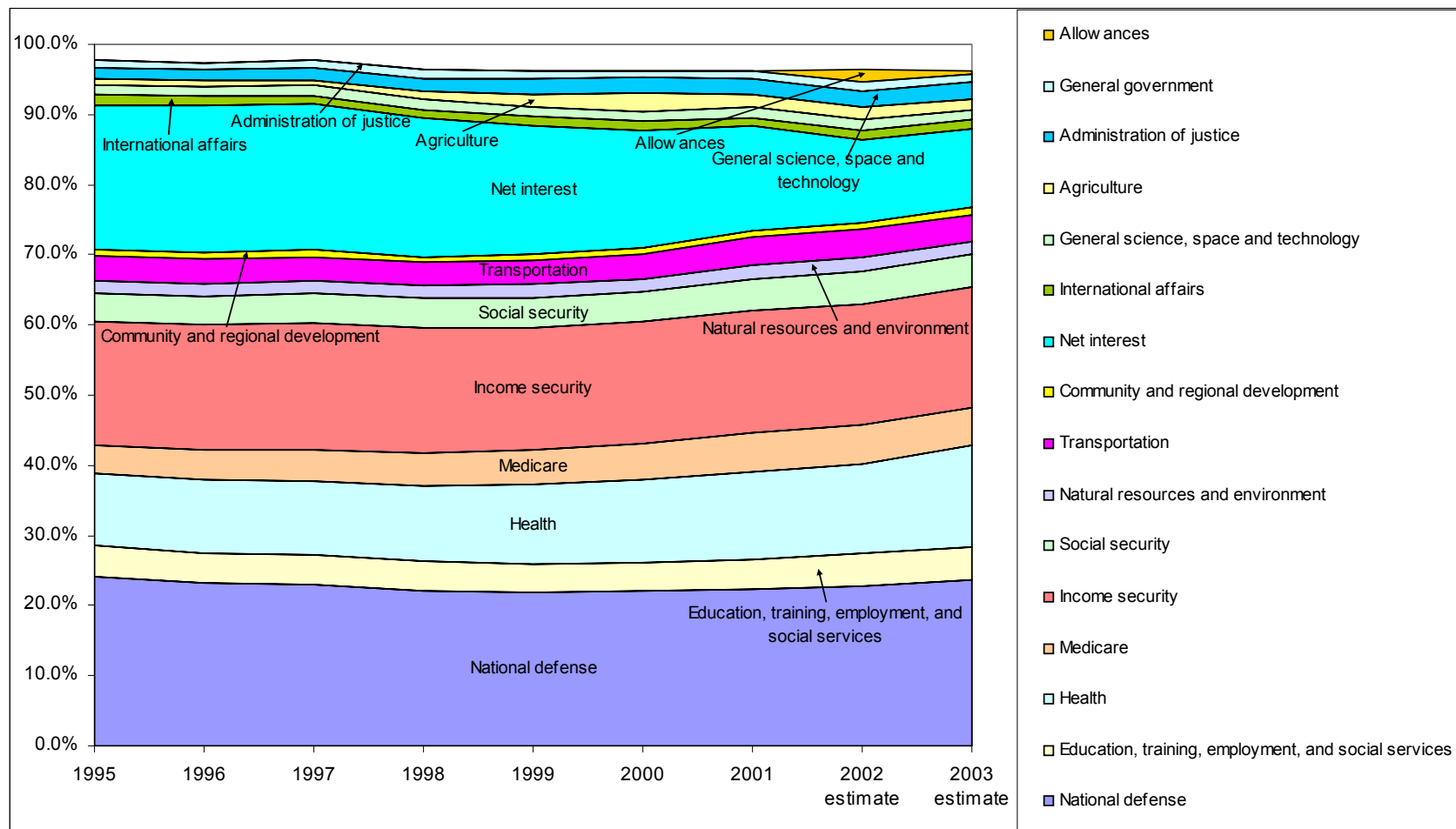


Рисунок 2. Расходы Федерального бюджета США в соответствии с Бюджетом Правительства Соединенных Штатов (доли в общем объеме расходов).



Профицит и финансовый резерв

Целесообразность

Концептуальное указание на необходимость формирования профицитного бюджета и финансового резерва содержится в Бюджетном послании Президента Российской Федерации, в котором, в частности, сказано, что «формирование и исполнение профицитного бюджета создает финансовую основу для дальнейшего снижения государственного долга...». В то же время со стороны правительства в последнее время достаточно часто можно услышать заявления о том, что в перспективе следует отказаться от практики формирования профицитного бюджета.

В пользу существования профицитного бюджета традиционно приводятся следующие доводы.

Во-первых, профицит, частично преобразуемый в финансовый резерв, позволяет снизить зависимость экономики от внешних факторов (в частности, конъюнктуры мировых цен на энергоносители). В этом смысле профицит (финансовый резерв) может быть использован как экономический стабилизатор. В менее успешные годы могут быть использованы средства, накопленные в более успешные годы. С точки зрения сторонников этой идеи профицит может быть полезен для экономики, сильно зависящей от внешней конъюнктуры.

Во-вторых, профицитный бюджет позволяет осуществлять гибкую политику выплат по внешнему долгу.

В-третьих, профицит может рассматриваться как способ мягкого регулирования денежного предложения путем изъятия денежной массы из экономики с целью укрепления национальной валюты и подавления инфляции.

В этой связи хотелось бы отметить следующее.

Во-первых, **зависимость доходов бюджета от конъюнктуры мировых цен сильно преувеличена**. Доля в бюджете нефтяных доходов не превышает 13%. Об

этом, в частности, свидетельствуют расчеты, проведенные специалистами ФБК¹¹. Более того, в последнее время правительство неоднократно заявляло о снижении влияния конъюнктурных факторов на российскую экономику.

Во-вторых, в настоящий момент ситуация в российской экономике такова, что внешние факторы для поддержания экономического роста не имеют столь важного значения как это было 2 – 3 года назад. С этой точки зрения экономическая политика должна быть направлена на снижение налогового бремени, а не на подавление деловой активности экономических агентов при формировании избыточных доходов бюджета (профицита). Опыт зарубежных стран показывает, что при отсутствии развитого предпринимательского сектора эффективное развитие экономики невозможно. В частности, в США бюджет был дефицитен, за редким исключением, на протяжении многих лет. При этом целью экономической политики является стимулирование деловой активности экономических агентов, а основным инструментом бюджетной политики – поддержка приоритетных направлений развития.

В *Основных направлениях бюджетной и налоговой политики на 2003 год* в качестве целей экономической политики указаны: создание условий для роста деловой активности, проведение структурных преобразований, обеспечение социальной стабильности. Согласно теории таким целям в общем случае соответствует мягкая бюджетная политика, предполагающее значительную долю непроцентных расходов с четким определением приоритетов и повышенной эффективностью их использования (не исключая возможности образования дефицита в отдельные годы), а не жесткая политика, ориентированная на превышение доходов над расходом (фактическое изъятие денег из экономики) с образованием профицита.

В третьих, необходимость укрепления национальной валюты – небесспорный тезис, о чем неоднократно упоминали эксперты ФБК.

¹¹ См.: Аналитическая записка «Цены на нефть и запас прочности Бюджета-2002», М., ФБК, декабрь 2001 г.

В-четвертых, для того чтобы говорить о необходимости образования профицита (долгосрочного, или в отдельные годы) с точки зрения оптимизации обслуживания долга, необходимо иметь долгосрочные расчеты, которые на настоящий момент отсутствуют. Об отсутствии подобных расчетов свидетельствует, в частности, следующий пример. В последнее время еще год-два назад муссировалась т.н. «Проблема – 2003», одним из аспектов которой является, в частности, пик платежей по государственному долгу Российской Федерации. Однако данные свидетельствуют о том, что, если говорить о государственном долге в целом, 2003 год вовсе не является пиковым. Запланированные на 2003 год расходы по погашению и обслуживанию государственного долга составляют 6,0% ВВП, в то время как расходы в 2001 году составили 6,4% ВВП. В то же время в 2001 году финансовый резерв формировался, а в 2003 году предполагается его тратить.

В-пятых, профицит в том виде, в котором он существует, является достаточно искусственным образованием. Связано это с тем, что при расчете параметров бюджета правительство оперирует с достаточно нереалистичными показателями. В частности, проект бюджета – 2003 был рассчитан исходя из цен на нефть в 21,5 долл. за баррель. По оценкам ФБК, этот параметр является заниженным – нет никаких оснований считать, что средние цены за год опустятся ниже 25 долл. за баррель.

Наконец, важнейшей проблемой является законодательная неоформленность институтов профицита и финансового резерва. Применительно к 2003 году следует обратить внимание на следующий аспект данной проблемы.

Правительство неоднократно заявляло о том, что все средства из профицита бюджет расходуются исключительно на погашение внешнего долга. Однако, такие заявления не совсем корректны.

В статье 1 проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» сказано, что «Превышение доходов над расходами в сумме 72150,4 млн руб. направляется в 2003 году в сумме 51415,2 млн руб. на погашение

государственного долга Российской Федерации и в сумме 20735,2 млн руб. — на пополнение финансового резерва».

Следует обратить внимание на то, что расписан запланированный, а не фактический профицит. Между тем в ст. 3 проекта «средства, полученные сверх сумм, установленных частью 1 статьи 1 настоящего Федерального закона» отнесены к источникам образования финансового резерва. Соответственно, при превышении доходов над расходами более чем на 72150,4 млн руб., избыток средств расходуется в соответствии с порядком расходования финансового резерва, который, помимо выплат по погашению государственного долга, предусматривает следующие возможности:

- замещение внутренних источников финансирования дефицита федерального бюджета: поступлений от размещения государственных ценных бумаг, поступлений от продажи имущества, находящегося в государственной собственности;
- замещение внешних источников финансирования дефицита федерального бюджета.

Сложно представить, что соответствующие средства могут быть направлены на погашение дефицита: в этом случае получается логический парадокс: **при превышении фактического профицита запланированной суммы избыток средств направляется на погашение дефицита**. На самом деле речь, по-видимому, идет именно о замещении «внутренних и внешних источников финансирования дефицита», т.е. конкретных статей доходов, не учитываемых в основной классификации доходов бюджета. А вот как именно будут использоваться эти «замещенные» средства – непонятно, потому что порядок использования фактического (а не запланированного) профицита не прописан. Более того, **профицит по-прежнему не представлен как институт в Бюджетном кодексе Российской Федерации**.

Порядок использования средств финансового резерва

В настоящее время управление средствами финансового резерва осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации №322 от 20 мая 2002 г. «О порядке управления средствами финансового резерва». В соответствии с постановлением Министерству финансов Российской Федерации предоставлено право:

- а) размещать средства финансового резерва на финансовых рынках путем вложения в государственные ценные бумаги Российской Федерации и государственные ценные бумаги правительств иностранных государств, имеющих наивысшие рейтинги ведущих рейтинговых агентств;
- б) осуществлять продажу указанных ценных бумаг (в случае неблагоприятной конъюнктуры) и направлять вырученные средства на замещение внутренних и внешних источников финансирования дефицита федерального бюджета;
- в) определять объемы, цены и сроки приобретения и продажи государственных ценных бумаг.

При этом Минфину России предписано ежеквартально отчитываться перед Правительством Российской Федерации об объемах и направлениях расходования, а также способах и объемах размещения средств финансового резерва.

Заметим, что поскольку Минфин России отчитывается перед Правительством Российской Федерации, а не перед Государственной Думой Российской Федерации, порядок управления средствами финансового резерва выходит за рамки законодательного контроля.

В настоящий момент предпринимаются попытки придать финансовому резерву законодательный статус. Группой депутатов (А. Жуков, М. Задорнов, В. Шуба и др.) был внесен пакет поправок к Бюджетному Кодексу Российской Федерации. В частности, предлагается включить в Бюджетный кодекс Российской Федерации главу «Резервный фонд Российской Федерации». Кроме того, предполагается подотчетность Минфина России в вопросе управления средствам финансового

резерва Государственной Думе. На настоящий момент соответствующие поправки не приняты, несмотря на то, что внесение в Бюджетный кодекс поправок, определяющих правовой статус финансового резерва и порядок его учета, предусмотрено требованиями Бюджетного послания Президента Российской Федерации на 2003 год.

Дополнительной проблемой представляется то, что в настоящий момент **финансовый резерв представляет собой** не реальный фонд, в котором в течение года аккумулируются средства из фиксированных источников (как, например, в нефтяном фонде в Норвегии), а **аналитический показатель в составе остатков средств федерального бюджета, определяемый расчетным путем**. Так, объем финансового резерва по итогам первой половины 2002 года – 49,1 млрд руб. определяется путем вычета из суммы доходов, учитываемых при формировании финансового резерва, суммы финансирования расходов, учитываемых при формировании финансового резерва с корректировкой на объем привлеченных внутренних и внешних источников. Парадокс заключается в том, что при таком подходе объем финансового резерва может уменьшаться, в ситуации, когда средства финансового резерва не будут использоваться в направлениях, предусмотренных законодательством (например, на погашение госдолга). В частности, уменьшение финансового резерва может происходить из-за низкой собираемости налогов, избыточного финансирования отдельных статей и др. Кроме того, **соответствующий подход делает практически невозможным оперативный учет и контроль использования средств непосредственно финансового резерва**. Фактически учитывать и контролировать можно только остатки средств на бюджетных счетах в целом.

Существование финансового резерва в виде аналитического показателя в составе остатков средств федерального бюджета, определяемого расчетным путем, принципиально не соответствует самой идее финансового резерва - экономического стабилизатора.

Выводы

1. Необходим переход к иной модели прогнозирования макроэкономических показателей, расчета бюджетных показателей. Данная модель должна основываться на первоначальном определении целевых макроэкономических показателей.
2. Эффективная среднесрочная бюджетная политика должна выстраиваться на бюджетных приоритетах, которые до настоящего времени реализовывались недостаточно.
3. Расходование средств федерального бюджета по приоритетам должно осуществляться при обязательном условии проведения соответствующих реформ в приоритетных областях.
4. Профицит, в том виде, в котором он существует в настоящее время, является достаточно искусственным образованием.
5. Правовая неопределенность институтов профицита и финансового резерва является тормозом повышения эффективности бюджетного процесса.
6. Финансовый резерв в настоящее время представляет собой аналитический показатель в составе остатков средств федерального бюджета, определяемый расчетным путем. Это принципиально не соответствует первоначальной идее финансового резерва – экономического стабилизатора.

Приложение. Расходы федерального бюджета Российской Федерации; 1995 – 2003 гг., в соответствии с принятыми федеральными законами о бюджете.

	1995		1996		1997		1998		1999	
	Сумма	Доля	Сумма	Доля	Сумма	Доля	Сумма	Доля	Сумма	Доля
1 Государственное управление и местное самоуправление	5175220.4	1.8%	6749253.8	1.5%	11592990	2.2%	12085734	2.4%	13747334.3	2.4%
2 Судебная власть	1384930.1	0.5%	2249554.3	0.5%	2975910.1	0.6%	4453950	0.9%	4847586	0.8%
3 Международная деятельность	21006480.4	7.4%	26036614.9	5.9%	10232854.6	1.9%	14496984	2.9%	36594330	6.4%
4 Национальная оборона	59378753.7	20.9%	80185059.8	18.3%	104317526.5	19.7%	81765000	16.4%	93702465.1	16.3%
5 Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	19398211.6	6.8%	35114603.1	8.0%	46735213.5	8.8%	41616615	8.3%	51324470.1	8.9%
6 Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	7455051.2	2.6%	11565309	2.6%	15257501.2	2.9%	11157881	2.2%	11634490.4	2.0%
7 Промышленность, энергетика и строительство	32441385.2	11.4%	50009586.4	11.4%	49636693.7	9.4%	27438327	5.5%	14582849.4	2.5%
8 Сельское хозяйство и рыболовство	10204168.9	3.6%	14484466.4	3.3%	16100382.5	3.0%	12017786	2.4%	9283600	1.6%
9 Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов	1672364	0.6%	2130754.1	0.5%	2710561	0.5%	2929836	0.6%	2903984.9	0.5%
10 Транспорт, связь и информатика	600359.4	0.2%	956145.2	0.2%	3123052	0.6%	1521357	0.3%	902096	0.2%
11 Развитие рыночной инфраструктуры	5936.5	0.0%		0.0%	1084600	0.2%	100000	0.0%		0.0%
12 Предупреждение и ликвидация последствий	2770016.5	1.0%	5879736.8	1.3%	8490027.5	1.6%	8474218	1.7%	7345086.8	1.3%
13 Образование	10981413.3	3.9%	15229660.1	3.5%	18470921.8	3.5%	17253153	3.5%	20866253.2	3.6%
14 Культура, искусство и кинематография	1644833.9	0.6%	2645889.1	0.6%	3323656.6	0.6%	3567818	0.7%	3062090.4	0.5%
15 Средства массовой информации	1893778	0.7%	2412779.6	0.6%	2993728.1	0.6%	2011998	0.4%	2086682.1	0.4%
16 Здравоохранение и физическая культура	5034341.5	1.8%	7474529.8	1.7%	11420259.2	2.2%	9424732	1.9%	10238539.5	1.8%
17 Социальная политика	11926046.3	4.2%	14594475.4	3.3%	18068545.7	3.4%	35066011	7.0%	41870655.6	7.3%
18 Обслуживание государственного и муниципального долга	22941791	8.1%	58143840	13.3%	78323436	14.8%	124135443	24.8%	166844355.2	29.0%
19 Пополнение государственных запасов и резервов	10199357.8	3.6%	9996229.3	2.3%	10746415.4	2.0%	6732765	1.3%	97353	0.0%
20 Финансовая помощь бюджетам других уровней		0.0%		0.0%		0.0%	51703792	10.3%	43444400	7.6%
21 Утилизация и ликвидация вооружений		0.0%		0.0%		0.0%	1921700	0.4%	1735800.4	0.3%
22 Мобилизационная подготовка экономики		0.0%		0.0%	888051.9	0.2%	771538	0.2%	450000	0.1%
23 Исследование и использование космического пространства		0.0%		0.0%		0.0%	3670357	0.7%	2976276	0.5%
24 Военная реформа		0.0%		0.0%		0.0%		0.0%	0.0%	
25 Дорожное хозяйство		0.0%		0.0%		0.0%		0.0%	0.0%	
26 Прочие расходы	45774142.3	16.1%	65183812.9	14.9%	72080372.7	13.6%	-6450742	-1.3%	-9532380.6	-1.7%
27 Целевые бюджетные фонды	12889611.2	4.5%	26707700	6.1%	41192500	7.8%	32079000	6.4%	44038255.6	7.7%
Всего расходов	284 778 193.20	100.0%	437 750 000.00	100.0%	529 765 200.00	100.0%	499 945 253.00	100.0%	575 046 573.40	100.0%
Утвержденная сумма	284 778 200.00		437 250 000.00		529 765 200.00		499 945 200.00		575 046 573.40	

Приложение. Расходы федерального бюджета Российской Федерации; 1995 – 2003 гг., в соответствии с принятыми федеральными законами о бюджете (продолжение).

	2000		2001		2002		2003 (проект)	
	Сумма	Доля	Сумма	Доля	Сумма	Доля	Сумма	Доля
1 Государственное управление и местное самоуправление	26842589.4	2.6%	40699940.7	3.4%	56745.6	3.4%	66506.9	3.4%
2 Судебная власть	8562194.3	0.8%	11333920.4	0.9%	19112	1.1%	25451.9	1.3%
3 Международная деятельность	39487264.8	3.9%	22182868.9	1.9%	42858.8	2.6%	49685.9	2.5%
4 Национальная оборона	209444984.8	20.7%	214687727.4	18.0%	284157.8	17.1%	345725.5	17.5%
5 Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	111547120	11.0%	131620763	11.0%	173863.3	10.4%	244643.7	12.4%
6 Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	17094738.6	1.7%	22093972.1	1.9%	30318	1.8%	40205	2.0%
7 Промышленность, энергетика и строительство	38125995.3	3.8%	44662315	3.7%	57707.6697	3.5%	62937.4	3.2%
8 Сельское хозяйство и рыболовство	15440167.3	1.5%	20800700	1.7%	26821.5	1.6%	30017.6	1.5%
9 Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов	4073468.7	0.4%	4773744	0.4%	9758.8	0.6%	10807.7	0.5%
10 Транспорт, связь и информатика	1900641.5	0.2%	2183700	0.2%	7034.3	0.4%	5847.1	0.3%
11 Развитие рыночной инфраструктуры	50000	0.0%	90000	0.0%	20	0.0%	100	0.0%
12 Предупреждение и ликвидация последствий	9599026.5	0.9%	6333562.5	0.5%	8693.1	0.5%	20708.1	1.0%
13 Образование	37644151.7	3.7%	48803232.6	4.1%	80088.3	4.8%	97627	4.9%
14 Культура, искусство и кинематография	5398766.6	0.5%	6384746.4	0.5%	10292.5	0.6%	13946.2	0.7%
15 Средства массовой информации	6139903.4	0.6%	6230693.1	0.5%	10264.8	0.6%	11944.9	0.6%
16 здравоохранение и физическая культура	16998045.4	1.7%	22206589.7	1.9%	31908.1	1.9%	39324.8	2.0%
17 Социальная политика	66757504.2	6.6%	107780997.3	9.0%	149120.5215	8.9%	150685	7.6%
18 Обслуживание государственного и муниципального долга	188721666.7	18.6%	239793930	20.1%	285009.3	17.1%	277510.1	14.0%
19 Пополнение государственных запасов и резервов	190946.8	0.0%	433742.7	0.0%	527.3	0.0%	20956.4	1.1%
20 Финансовая помощь бюджетам других уровней	97273808.8	9.6%	186627530	15.6%	265406.5544	15.9%	345791.4	17.5%
21 Утилизация и ликвидация вооружений	3676241.9	0.4%	6036400	0.5%	10315.4	0.6%	10759.8	0.5%
22 Мобилизационная подготовка экономики	834610.5	0.1%	500000	0.0%	500	0.0%	500	0.0%
23 Исследование и использование космического пространства	4740357.1	0.5%	4590893.6	0.4%	9742	0.6%	7651.3	0.4%
24 Военная реформа		0.0%	4236600	0.4%	16545	1.0%	14600	0.7%
25 Дорожное хозяйство		0.0%	28418000	2.4%	68519.4	4.1%	79111.7	4.0%
26 Прочие расходы	6391322.3	0.6%	-3917569.4	-0.3%	-3067.7	-0.2%	-7110.5	-0.4%
27 Целевые бюджетные фонды	97260796.1	9.6%	13893900	1.2%	13893.9	0.8%	14066.3	0.7%
Всего расходов	1 014 196 312.70	100.0%	1 193 482 900.00	100.0%	1666156.246	100%	1980001.2	100%
Утвержденная сумма	1 014 196 312.70		1 193 482 900.00		1947386.255		2345641.4	

Комментарии к таблице

1. Т.к. до 2002 года средства Пенсионного фонда не учитывались в федеральном бюджете, для получения сопоставимых показателей при расчете долей бюджетных расходов в 2002 году общая сумма уменьшена на величину соответствующих расходов (на сумму, указанную в строке «Социальная помощь» статьи «Социальная политика»).
2. Начиная с 2001 года, расходы на дорожное хозяйство фигурируют в бюджете отдельной строкой. В 1995 – 2000 гг. соответствующие расходы были включены в строку «Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика».
3. В 1999 году строка «Обслуживание государственного долга» была заменена строкой «Обслуживание государственного и муниципального долга».