

АУДИТОРСКО-КОНСАЛТИНГОВАЯ КОМПАНИЯ «ФБК»
Департамент стратегического анализа

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

***Проект Бюджета-2004
и перспективы удвоения ВВП***



Авторы: д.э.н. И.А. Николаев
А.М. Калинин

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

Москва, сентябрь 2003 г.

© ФБК, Департамент стратегического анализа, 2003

Содержание

1	ЗАДАЧА УДВОЕНИЯ ВВП И ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА 2004 Г.	4
1.1	ИСХОДНЫЕ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА 2004 Г.	4
1.2	ЗАКОН О ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ ДОЛГОСРОЧНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ.....	6
1.3	ПЕРСПЕКТИВЫ УДВОЕНИЯ ВВП В КОНТЕКСТЕ БЮДЖЕТА—2004.....	7
2	АНАЛИЗ НОРМАТИВНО-МЕТОДИЧЕСКОЙ БАЗЫ, ИСПОЛЪЗУЕМОЙ ДЛЯ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ ОСНОВНЫХ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ	10
2.1	ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОТ 20 ИЮЛЯ 1995 Г. № 115-ФЗ «О ГОСУДАРСТВЕННОМ ПРОГНОЗИРОВАНИИ И ПРОГРАММАХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»	10
2.2	БЮДЖЕТНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	12
2.3	ПОРЯДОК РАЗРАБОТКИ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ПРОГНОЗА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ	12
2.4	СЦЕНАРНЫЕ УСЛОВИЯ СОЦИАЛЬНО – ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА 2004 Г. И НА ПЕРИОД ДО 2006 Г.....	14
2.5	МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ ОСНОВНЫХ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ	15
2.6	ПОСЛЕДСТВИЯ ИНЕРЦИОННОГО ПРОГНОЗИРОВАНИЯ: ДИНАМИКА ПЕРЕСМОТРА ОЦЕНОК РОСТА ВВП.....	16
2.7	ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ ОСНОВНЫХ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ	17
3	СООТВЕТСТВИЕ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА БЮДЖЕТНОМУ ПОСЛАНИЮ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	22
3.1	ВОЗМОЖНОСТЬ УЧЕТА БЮДЖЕТНОГО ПОСЛАНИЯ В ПРОЕКТЕ ЗАКОНА О ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ НА 2004 ГОД	22
3.2	РЕАЛИЗАЦИЯ СРЕДНЕСРОЧНЫХ ПРИОРИТЕТОВ.....	23
3.3	ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ	24
3.4	ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ	27
3.5	ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ	28
3.6	МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ.....	33
4	РЕЗУЛЬТАТЫ «НУЛЕВОГО» ЧТЕНИЯ	34
5	«ОТКЛОНЕНИЯ» ПРОЕКТА БЮДЖЕТА-2004	37
5.1	ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ РАСХОДОВ МЕЖДУ РАЗЛИЧНЫМИ РАЗДЕЛАМИ.....	38
5.2	ПОЯВЛЕНИЕ НОВЫХ ВИДОВ РАСХОДОВ.....	38
5.3	НЕРЕГУЛЯРНЫЕ РАСХОДЫ	40
5.4	ВНУТРЕННЕЕ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ И ЛОББИРОВАНИЕ	40
5.5	РОСТ «ЗАКРЫТЫХ» РАСХОДОВ НА НАКОПЛЕНИЕ РЕЗЕРВОВ.....	40
	ВЫВОДЫ	42
	ПРИЛОЖЕНИЕ 1. РАСХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В СООТВЕТСТВИИ С ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ КЛАССИФИКАЦИЕЙ	43
	ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ИЗМЕНЕНИЕ РАСХОДОВ ПРОЕКТА БЮДЖЕТА—2004: РЕЗУЛЬТАТЫ «НУЛЕВОГО» ЧТЕНИЯ.....	44
	ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ПРИРОСТ РЕАЛЬНЫХ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА В 2002-2004 ГГ.	49

1 Задача удвоения ВВП и проект федерального бюджета на 2004 г.

1.1 Исходные макроэкономические показатели проекта федерального бюджета на 2004 г.

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. Во-первых, в условиях стабильного экономического развития достоверность прогнозных макроэкономических показателей повышается. Следовательно, они реалистичны и бюджет, выстраиваемый на их основе, тоже может быть реалистичным. Во-вторых, **в условиях, когда ставится задача ускорения экономического роста, соответствующая целевая заданность макропоказателей является инструментом реализации амбициозных планов.** Недостаточное качество прогнозирования основных макроэкономических показателей снижает достоверность проекта закона о федеральном бюджете, то есть приводит к нарушению принципа достоверности бюджета, определенного ст.37 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В соответствии со ст. 183 Бюджетного кодекса Российской Федерации, исходными макроэкономическими показателями для составления проекта бюджета являются:

- объем валового внутреннего продукта на очередной финансовый год и темп роста валового внутреннего продукта в очередном финансовом году;
- уровень инфляции (темп роста цен) (декабрь очередного финансового года к декабрю текущего года).

Проект федерального закона о федеральном бюджете на 2004 г. **не содержит** информации о макроэкономических показателях, исходя из которых были определены основные характеристики проекта бюджета.

Это уже не первый случай, когда показатели, являющиеся основой для всей экономической политики, не указываются в проекте бюджета. Проект феде-

рального бюджета на 2003 г. также не содержал указания на основные макроэкономические показатели, использовавшиеся при его создании¹. И хотя в итоге такие показатели были включены в принятый закон о федеральном бюджете на 2003 г., с проектом федерального закона о федеральном бюджете на 2004 г. происходит то же самое.

Нет прямого упоминания основных макроэкономических показателей и в Пояснительной записке к проекту Федерального закона о федеральном бюджете на 2004 г. (далее Пояснительная записка), хотя в тексте Пояснительной записки сопоставления тех или иных параметров федерального бюджета с объемом ВВП встречаются достаточно часто. Согласно Пояснительной записке к проекту федерального бюджета, «*основные параметры проекта федерального бюджета на 2004 г. сформированы на основе показателей прогноза социально-экономического развития России на 2004 г. и среднесрочную перспективу*». При этом параметры доходов были рассчитаны исходя из среднегодовой цены на нефть сорта «Юралс» 22 долл./баррель, а параметры расходов – исходя из «базовой цены на нефть», в качестве которой была использована средняя цена нефти «Юралс» за последние 10 лет (20 долл./баррель).

Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2004 г. и на среднесрочную перспективу был разработан Минэкономразвития России в двух вариантах, «умеренном» и оптимистическом (Таблица 1).

Таблица 1. Основные макроэкономические показатели на 2004 г.

	Единицы измерения	2004 г.	
		Вариант I	Вариант II
ВВП	млрд руб.	Вариант I	14 790
		Вариант II	15 300
	в % к пред. году	Вариант I	103,8
		Вариант II	105,2
Индекс потребительских цен, декабрь к декабрю	в % к пред. году	108,0 – 110,0	

Источник: Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2004 г. и на среднесрочную перспективу.

Традиционно в качестве основных макроэкономических показателей для проекта бюджета выбирались показатели «оптимистического» варианта. Не стал исключением и проект федерального бюджета на 2004 г., все сопоставления в Пояснительной записке к проекту федерального бюджета производились исходя из ВВП в размере 15 300 млрд руб.

¹ См. Аналитический доклад ФБК «Приоритеты проекта Бюджета—2003»

1.2 Закон о федеральном бюджете как инструмент реализации долгосрочной экономической политики

Федеральный бюджет является важнейшим, ключевым инструментом реализации экономической политики государства.

С одной стороны, любое действие государства, оказывающее влияние на экономику, так или иначе находит свое отражение в исполнении доходной или расходной части бюджета.

С другой стороны, федеральный бюджет является основой для финансового обеспечения задач и функций государства. Выполнение государственных функций и достижение поставленных задач невозможно без соответствующей бюджетной политики, а обеспечение необходимого уровня финансирования государственных расходов при стабильном развитии экономики – без грамотной и взвешенной налоговой политики.

Ключевая роль закона о федеральном бюджете становится совершенно очевидной, если принять во внимание перечень документов и материалов, представляемых в соответствии со статьей 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации в Государственную Думу одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год:

- предварительные итоги социально-экономического развития Российской Федерации за истекший период текущего года;
- прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год;
- основные направления бюджетной и налоговой политики и т.д.

Набор данных документов – это и есть, в концентрированном виде, экономическая политика государства.

Таким образом, федеральный закон о федеральном бюджете должен не просто разрабатываться на основе прогнозируемых макропоказателей. **Федеральный бюджет может и должен являться важнейшим инструментом для достижения целевых макроэкономических показателей.**

Роль федерального закона о федеральном бюджете на 2004 г. в контексте реализации долгосрочной экономической политики состоит в обеспечении стабильного и полного финансирования среднесрочных и долгосрочных программ Правительства России. С этой точки зрения, ежегодные расходы о бюджете являются теми «кирпичиками», на основе которых выстраивается долгосрочное бюджетное планирование, а значит и долгосрочная экономическая политика Российской Федерации. К сожалению, перспективный финансовый план был представлен одновременно с проектом федерального закона о федеральном

бюджете лишь в рамках подготовки проекта федерального бюджета на 2004 г. – до этого среднесрочного бюджетного планирования фактически не существовало.

Федеральный закон о федеральном бюджете должен соответствовать достижению не только краткосрочных целей и задач, но и среднесрочных и долгосрочных ориентиров экономической политики.

1.3 Перспективы удвоения ВВП в контексте Бюджета—2004

В настоящее время основным долгосрочным ориентиром, определенным в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 16 мая 2003 г., является **удвоение ВВП за десятилетие**. Исходя из этого, экономическая политика Правительства России должна быть ориентирована на обеспечение ежегодных темпов роста не менее 7% в год.

Прогнозируемый уровень экономического роста в 5,2%, лежащий в основе проекта бюджета на 2004 г., целевую установку Президента России не учитывает. Таким образом, **проект федерального бюджета на 2004 г. не ориентирован на достижение темпов экономического роста, позволяющих выполнить задачу по удвоению ВВП за десятилетие**.

Можно было бы предположить, что Правительством России планируется быстрое увеличение экономического роста в 2005—2006 гг., позволяющее «наверстать» упущенное в 2004 г. Однако в Прогнозе социально-экономического развития темп роста ВВП по оптимистическому сценарию даже в 2006 г. не достигает 7% (Таблица 2).

Таблица 2. Среднесрочный прогноз социально-экономического развития Российской Федерации (оптимистический вариант).

	Единицы измерения	2004	2005	2006
ВВП	млрд руб.	15 300	17 670	20 330
	в % к пред. году	105,2	105,9	106,0
Индекс потребительских цен, декабрь к декабрю	в % к пред. году	108,0 – 110,0	106,5 – 108,5	105,5 – 107,5

Источник: Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2004 г. и на среднесрочную перспективу.

Объемы ВВП 17 670 млрд руб. в 2005 г. и 20 330 млрд руб. в 2006 г. указываются и в проекте перспективного финансового плана на 2004 – 2006 гг., то есть **основные показатели федеральных бюджетов на 2005 и 2006 гг. также не ориентированы на выполнение задачи по удвоению ВВП**.

Таким образом, в контексте проекта федерального бюджета на 2004 г. перспективы выполнения поставленной Президентом России задачи по удвоению ВВП представляются неудовлетворительными.

То, что проект федерального бюджета на 2004 г. фактически игнорирует задачу удвоения ВВП, является неприемлемым, но логичным шагом в проводимой бюджетной политике. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003 – 2005 гг.), утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2003 г. № 1163-р, в качестве основного направления, обеспечивающего ускоренный рост экономики, предусматривает *опережающее развитие перерабатывающих секторов (в первую очередь, высокотехнологических), сферы услуг, а также повышение степени переработки сырья* (п. 1.2 Программы). Структурная политика, точнее, диверсификация, вот что, в соответствии с правительственными планами, должно обеспечить ускоренный экономический рост. Логично, что и в качестве основных целей бюджетной реформы на среднесрочный период Программа предусматривает *стимулирование структурной перестройки экономики, диверсификацию ее структуры*, и т.д. Таким образом, **правительственная Программа не предусматривает задействование бюджетной политики в целях решения задачи удвоения ВВП.**

Если бы рост ВВП в 2004 г. планировался на уровне 7%, бюджет претерпел бы значительные изменения. Если предположить, что доли расходов и доходов бюджета в ВВП останутся неизменными, то изменение темпа роста ВВП с 1,052 до 1,07 даст рост расходов и доходов бюджета на 40 – 50 млрд руб. (Таблица 3). И это при том, что данная оценка делается исходя из точности прогноза ВВП на 2003 г. (темп роста 5,9%) и дефлятора ВВП в 2004 г. (1,098). Учитывая, что за 8 месяцев 2003 г. экономика России выросла на 6,9%, прогноз ВВП на 2003г. (13 250 млрд руб.) может быть скорректирован – с соответствующей корректировкой оценки ВВП на 2004 г. **В результате ВВП в 2004 г. может достигнуть 15 700 млрд руб., с соответствующим увеличением доходов и расходов бюджета примерно на 60 – 70 млрд руб.**

Таблица 3. Рост ВВП и параметры федерального бюджета на 2004 г.

Темп роста ВВП в 2004 г.	ВВП, млрд руб.	Расходы бюджета, млрд руб.	Доходы бюджета, млрд руб.
По проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 г.»			
1,052	15 300,0	2 659,4	2 742,9
С учетом официальной оценки роста ВВП в 2003 г. (5,9%)			
1,07	15 566,9	2 708,6	2 786,5
С учетом скорректированной оценки роста ВВП в 2003 г. (до 6,8%)			
1,07	15 702,2	2 732,2	2 810,7

Источник: расчеты ФБК

То, что федеральный бюджет не ориентируется на достижение основных макроэкономических показателей, связано, прежде всего, с инерционным характером их планирования.

Инерционный характер проекта федерального закона о федеральном бюджете по-прежнему обусловлен инерционным подходом к планированию основных макроэкономических показателей. Этот подход не нацеливает на проведение активных реформ и никогда не приведет к положительному результату в ситуации, когда решается задача ускорения экономического роста.

Одной из причин, по которой прогнозирование основных макроэкономических показателей носит инерционный характер является несовершенство нормативно-методической базы.

2 Анализ нормативно-методической базы, используемой для прогнозирования основных макроэкономических показателей

2.1 Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»

Основным нормативным документом, определяющим порядок разработки и содержание прогноза социально-экономического развития и, соответственно, основных макроэкономических показателей, является Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (далее – Закон о государственном прогнозировании). При этом, как ни парадоксально, данный Закон **не содержит определения, что такое прогноз.**

В ст.2 Закона о государственном прогнозировании определяются базовые требования к прогнозам социально-экономического развития Российской Федерации. Согласно п.2 ст.2, *«прогнозы социально-экономического развития разрабатываются исходя из комплексного анализа демографической ситуации, научно – технического потенциала, накопленного национального богатства, социальной структуры, внешнего положения Российской Федерации, состояния природных ресурсов и перспектив изменения указанных факторов».* Таким образом, **отсутствует законодательное требование разработки прогнозов исходя из анализа состояния экономики и перспектив её изменения.**

Данный недостаток становится тем более очевидным, если принять во внимание норму п.5 ст.2 Закона о государственном прогнозировании, предусматривающую включение в прогнозы социально-экономического развития количественных показателей и качественных характеристик развития макроэкономической ситуации.

Методология прогнозирования, основанная только на анализе существующих факторов, включая даже экономические, а также перспектив их изменения, может носить исключительно инерционный характер. **При разработке прогноза в этом случае не учитываются стратегические социально-экономические цели.**

Закон о государственном прогнозировании (п.2 ст.1) предусматривает, что система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах

реализации указанных целей, должна быть отражена в Концепции социально-экономического развития Российской Федерации. Принципиально важно то, что согласно п.2 ст.3 Закона о государственном прогнозировании указанная Концепция разрабатывается на основе прогноза социально-экономического развития. Таким образом, **стратегические цели разрабатываются на основе прогнозных показателей, определяемых, в свою очередь, с использованием инерционного подхода.** Данное обстоятельство является важнейшим системным недостатком действующего порядка разработки прогнозов, стратегий, и, в конечном итоге, программ социально-экономического развития. Стратегические цели должны учитываться уже при разработке прогнозов социально-экономического развития. Это будет означать переход от инерционной технологии прогнозирования к целевой.

Что касается программ социально-экономического развития, то для них Закон о государственном прогнозировании вводит требование целевой направленности. Программа социально-экономического развития, согласно п.3 ст.1 Закона о государственном прогнозировании, – это *«комплексная система целевых ориентиров социально - экономического развития Российской Федерации и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров».* Однако программы, как и концепция социально-экономического развития, являются производными от фактически инерционных прогнозов. В результате их целевая направленность является условной.

Фактическое отсутствие целевого метода прогнозирования основных макроэкономических показателей объясняется тем, что в послании Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации от 8 июля 2000 г. «Какую Россию мы строим» количественно определенных стратегических целей социально-экономической политики, целевых макроэкономических показателей нет. Это несмотря на то, что необходимость наличия таких показателей определяется п.5 ст.4 Закона о государственном прогнозировании: в специальном разделе первого после вступления в должность президентского послания Федеральному Собранию Российской Федерации *«формулируются и обосновываются стратегические цели и приоритеты социально-экономической политики государства, направления реализации указанных целей...приводятся важнейшие целевые макроэкономические показатели».*

Инерционность прогнозирования является также следствием законодательной нормы о вариантности прогнозов: п.4 ст.2 Закона о государственном прогнозировании содержит требование разработки прогнозов социально-экономического развития в нескольких вариантах, с учетом вероятностного воздействия внутренних и внешних факторов.

Вариантность противоречит технологии целевого прогнозирования. Стратегические цели социально-экономического прогнозирования не могут существовать в нескольких вариантах. Если цель – удвоение ВВП к 2010 г., то одновременно не могут обозначаться цели, к примеру, удвоения ВВП к 2008 г., или утроения ВВП к 2010 г. Кроме того, вариантность прогнозов естественным образом снижает ответственность их разработчиков, что не может не сказываться

негативным образом на обоснованности прогнозных показателей. Вариантность не должна затрагивать стратегических целей социально-экономического развития. Вариантными могут быть пути и методы достижения указанных целей, отдельные показатели социально-экономического развития.

Таким образом, **Федеральный закон от 20 июня 1995 г. № 115 «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»**, являющийся основным документом, в котором законодательно определяется общий порядок разработки прогнозов социально-экономического развития и, соответственно, основных макроэкономических показателей, **фактически исключает использование целевого подхода в прогнозировании.**

2.2 Бюджетный кодекс Российской Федерации

Согласно ст. 173 Бюджетного кодекса Российской Федерации, *«прогноз социально – экономического развития территории разрабатывается на основе данных социально – экономического развития территории за последний отчетный период, прогноза социально – экономического развития территории до конца базового года и тенденций развития экономики и социальной сферы на планируемый финансовый год и предшествует составлению проекта бюджета. Изменение прогноза социально – экономического развития территории в ходе составления и рассмотрения проекта бюджета влечет за собой изменение основных характеристик проекта бюджета».*

Таким образом, **нормы Бюджетного кодекса не предусматривают при разработке прогноза социально-экономического развития (а значит и проекта закона о федеральном бюджете) ориентации на целевые показатели.**

2.3 Порядок разработки показателей прогноза социально-экономического развития

В соответствии с п.2 ст.4 Закона о государственном прогнозировании, порядок разработки прогноза социально-экономического развития на среднесрочную перспективу определяется Правительством Российской Федерации.

Согласно п.1 ст. 184 Бюджетного кодекса Российской Федерации, не позднее, чем за 10 месяцев до начала очередного финансового года *уполномоченный орган исполнительной власти организует разработку прогноза социально – экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и уточнение параметров среднесрочного прогноза социально – экономического*

развития Российской Федерации, положенного в основу перспективного финансового плана». В соответствии с п.9 указанной статьи, «с 15 июля по 15 августа года, предшествующего очередному финансовому году, Правительство Российской Федерации рассматривает прогноз социально – экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и уточненные параметры прогноза социально – экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу...и утверждает проект федерального закона о федеральном бюджете для внесения его в Государственную Думу».

Таким образом, общий срок подготовки прогноза социально-экономического развития на очередной финансовый год составляет не более 5 месяцев (март – июль).

В предшествующие годы основным правительственным документом, регламентирующим деятельность министерств и ведомств по разработке прогноза социально-экономического развития на очередной год, было соответствующее постановление Правительства Российской Федерации. В 2003 г. Поручением Правительства Российской Федерации от 19 марта 2003 г. № МК-П5-03133 (а не постановлением Правительства Российской Федерации) были определены порядок и принципиальная схема разработки прогноза, практически ничем не отличающиеся от ранее использовавшихся процедур.

В соответствии с Поручением Правительства России № МК-П5-03133 разработка прогноза социально-экономического развития Российской Федерации фактически должна была содержать следующие основные этапы:

1. Разработка сценарных условий социально-экономического развития Российской Федерации. (базовые варианты сценарных условий были рассмотрены на заседании Правительства России 23 апреля 2003 г.)
1. Разработка прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на основе сценарных условий. (рассмотрение основных параметров прогноза социально-экономического развития состоялось на заседании Правительства Российской Федерации 5 июня 2003 г.)
2. Окончательное оформление прогноза социально-экономического развития и представление его в Государственную Думу Российской Федерации вместе с проектом Федерального закона о федеральном бюджете на 2004 г.

Недостатком существующей нормативно-методической базы, используемой при разработке прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, **является ее слабая связь с посланиями Президента Российской Федерации** Федеральному Собранию Российской Федерации (ежегодным посланием о положении в стране и бюджетным посланием). Это связано с тем, что в настоящее время основная работа по формированию прогноза социально-экономического развития – прежде всего, разработка сценарных условий, – производится до опубликования посланий Президента России. В результате пожелания и ориентиры, определяемые Президентом России, не могут быть учтены в указанных документах в необходимой мере: прогноз, сценарные ус-

ловия уже фактически подготовлены, работа по их корректировке объективно уже не может носить принципиального характера.

К моменту появления Бюджетного послания Президента Российской Федерации (послание «О бюджетной политике в 2003 году» появилось 1 июня 2002 г., «О бюджетной политике в 2004 году» было опубликовано 30 мая 2003 г.) **основные параметры прогноза социально-экономического развития, а также основные характеристики и распределение доходов и расходов федерального бюджета были уже фактически определены.** В 2003 г. обсуждение в Правительстве России основных параметров прогноза социально-экономического развития и основных характеристик федерального бюджета состоялось всего через 10 дней после выхода Бюджетного послания.

2.4 Сценарные условия социально – экономического развития Российской Федерации на 2004 г. и на период до 2006 г.

Ключевым этапом, определяющим содержание прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год, является **разработка сценарных условий социально – экономического развития Российской Федерации на 2004 г. и на период до 2006 г.** Все последующие этапы связаны по сути лишь с выбором из представленного набора отдельных вариантов социально-экономического развития и уточнения показателей.

Задачи, поставленные при разработке сценарных условий, были сформулированы как *«создание условий и активизация факторов, обеспечивающих переход экономики к устойчивому росту с темпами не ниже 4,5 – 5% в 2004 – 2006 гг., с последующим их повышением до 7 – 8% в период 2007 – 2015 гг.»*. **Подобная постановка задачи означает игнорирование положительных тенденций, наметившихся с начала 2003 г. и ориентацию на заведомо достижимые, не требующие больших усилий цели.**

Несоответствие сценарных условий поставленной Президентом России задаче по удвоению ВВП вполне объяснимо, так как сценарные условия были подготовлены еще до обнародования президентского послания, а значит вероятность несоответствия была достаточно велика. Тем не менее, данное несоответствие стало одной из предпосылок для создания инерционного прогноза социально-экономического развития и, в конечном счете, инерционного проекта федерального бюджета.

2.5 Методические основы прогнозирования основных макроэкономических показателей

Согласно информации Минэкономразвития России, *«в настоящее время не существует детализированного однозначного алгоритма расчета ВВП ни для одной стадии прогнозирования»*. Минэкономразвития России объясняет это недостоверностью и отсутствием информации о ряде компонент, составляющих ВВП, по которым решение принимается позже. Данное объяснение нельзя признать удовлетворительным. Итеративные уточнения информации, необходимой для разработки ВВП, вполне могут быть формализованы и сведены в единый алгоритм посредством выделения источников, сроков и порядка предоставления или корректировки информации. **Отсутствие единого утвержденного алгоритма расчета ВВП является чрезвычайно серьезным недостатком**, ставящим под сомнение достоверность прогноза основных макроэкономических показателей. Речь не идет о способе расчета – в соответствии с нормами статистики, ВВП может рассчитываться различными методами, – главное, чтобы все используемые методики, процедуры сбора, обработки и уточнения данных не противоречили друг другу и были нормативно оформлены.

Процесс прогнозирования, по информации Минэкономразвития России, включает *«подготовку и очистку данных, элементы эконометрического моделирования, а также проверку на макроэкономическую сбалансированность»*. Подобное **определение процесса прогнозирования не позволяет говорить об использовании целевого подхода при разработке основных макроэкономических показателей**. Не указывается таких элементов целевого прогнозирования, как определение целевых показателей, анализ различных вариантов их достижения, и т.п.

Указывается, что проведение расчетов может проходить в *«режимах инерционного и целевого прогноза»*. Об использовании конкретного метода прогноза не уточняется, однако в дальнейшем поясняется характер разработки именно *«инерционного»* варианта. Из этого можно сделать вывод о **декларативности целевого режима прогнозирования**, реальном использовании преимущественно инерционного варианта.

По сравнению с прогнозом ВВП, **прогноз показателей инфляции в целом характеризуется гораздо более качественным обоснованием**. В дополнение к методическим рекомендациям по расчету показателей прогноза и методическим указаниям по прогнозированию ожидаемого эффекта от изменения цен и тарифов на продукцию и услуги субъектов естественных монополий приводятся приложения, содержащие блок-схему прогнозирования инфляции и системы цен, а также описания использованных при прогнозировании моделей. Методика прогнозирования учитывает воздействие мер государственной политики, содержит информацию о возможном воздействии изменения регулируемых государством цен и тарифов. Нельзя также забывать, что достижение прогнозных

показателей инфляции в значительной степени зависит от текущей политики Банка России и Правительства Российской Федерации.

2.6 Последствия инерционного прогнозирования: динамика пересмотра оценок роста ВВП

Из-за использования инерционной технологии прогнозирования оценки экономического роста в 2003 г. и прогноз роста ВВП в 2004 г. в 2003 г. несколько раз пересматривались Минэкономразвития России (Таблица 4).

Важно отметить, что прогноз на 2004 г., приведенный в оптимистическом варианте сценарных условий социально-экономического развития Российской Федерации, оказался значительно ниже роста ВВП, предусмотренного в Прогнозе социально-экономического развития на 2003 г., хотя по итогам 2002 г. прогнозирувавшийся рост ВВП практически совпал с реальным, и никаких оснований говорить о резком замедлении экономического роста не было.

Таблица 4. Пересмотр Минэкономразвития России оценок роста ВВП

	Рост ВВП в 2003 г. (%)	Рост ВВП в 2004 г. (%)
Прогноз социально-экономического развития на 2003 г. и до 2005 г. (лето 2002 г.)	104,4	105,5
Сценарные условия прогноза социально-экономического развития на 2004 г. и до 2006 г. (апрель 2003 г.)	104,5	105
Проект прогноза социально-экономического развития на 2004 г. и до 2006 г. (июнь 2003 г.)	104,6	105
Проект прогноза социально-экономического развития на 2004 г. и до 2006 г. (июль 2003 г.)	105,9	105,2

Примечание: приведены оптимистические варианты прогнозов

Источник: Минэкономразвития России

Уточнение оценки экономического роста в I полугодии 2003 г. носило очень осторожный характер, что привело к значительному снижению достоверности оценок. Результатом стала достаточно резкая корректировка показателя роста ВВП – на 1,3 процентных пункта. При этом прогноз темпов роста ВВП в 2004 г. был скорректирован в существенно меньшей степени: только в июле 2003 г. Минэкономразвития России решилось повысить оценку показателя – но всего на 0,2 процентных пункта. В результате **коренным образом изменилась динамика показателей прогноза**: если в условиях 2002 г. Правительство России ожидало в 2004 г. экономический подъем, то в 2003 г. оценка сменилась на противоположную: в 2004 г. ожидается уже не увеличение (с 104,4% до 105,5%), а падение (с 105,9% до 105,2%) темпов роста ВВП.

2.7 Предложения по совершенствованию прогнозирования основных макроэкономических показателей

2.7.1 Совершенствование законодательного обеспечения прогнозирования

Существующий Федеральный закон от 20 июня 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» не обеспечивает функционирования эффективной системы государственного прогнозирования. Необходимо внесение в указанный закон изменений и дополнений, обеспечивающих целевую направленность прогнозов, а также большую взаимосвязь между требованиями Президента России, программами Правительства Российской Федерации и прогнозами социально-экономического развития России. Учитывая уже имеющуюся законодательную норму о том, что в специальном разделе первого после вступления в должность президентского послания Федеральному Собранию Российской Федерации *«формулируются и обосновываются стратегические цели и приоритеты социально-экономической политики государства, направления реализации указанных целей...приводятся важнейшие целевые макроэкономические показатели»* (п.5 ст.4 Закона), необходимо **распространить указанное требование на институт президентских посланий в целом**. Если в указанном послании (первом после вступления в должность) должен делаться акцент на среднесрочных целевых макроэкономических показателях, то в последующих посланиях первоочередное внимание должно быть уделено целевым макропоказателям следующих лет.

Необходимо законодательно закрепить норму, согласно которой **прогнозы социально-экономического развития разрабатываются исходя из целевых макроэкономических показателей**, определенных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. В этой связи потребуется изменение п. 3 ст.2 Закона о прогнозировании, согласно которому прогнозы разрабатываются *«исходя из комплексного анализа демографической ситуации, научно-технического потенциала, накопленного национального богатства, социальной структуры, внешнего положения Российской Федерации, состояния природных ресурсов и перспектив изменения указанных факторов»*.

Требуется **исключить норму о том, что прогнозы социально-экономического развития разрабатываются в нескольких вариантах** с учетом вероятностного воздействия внутренних и внешних политических, экономических и других факторов. Во-первых, потому что стратегические цели социально-экономического развития, а следовательно, и целевые макроэкономические показатели не могут существовать в нескольких вариантах. Во-вторых, потому что неудовлетворительное качество прогнозов в настоящее время объясняется в том числе невысокой ответственностью их разработчиков, у кото-

рых есть законодательно предусмотренная возможность предоставлять различные варианты прогнозов.

2.7.2 Усиление роли посланий Президента Российской Федерации

Именно отсутствие первого этапа, то есть определения целевых макроэкономических показателей, требующих проведения активной государственной политики, предопределяет инерционный подход в прогнозировании в настоящее время.

Тем не менее, предпосылки для использования целевого метода прогнозирования существуют. **Институт посланий Президента Российской Федерации представляется идеальным инструментом для формирования целевых макроэкономических показателей.** Однако из-за несвоевременного, более позднего, чем требовалось бы, представления посланий (как ежегодного Послания Федеральному Собранию Российской Федерации, так и Бюджетного послания), а также отсутствия в них, как правило, целевых макропоказателей, они не оказывают необходимого влияния на разработку прогнозов социально-экономического развития страны.

Таким образом, первым шагом по улучшению системы прогнозирования должно стать включение в ежегодные послания Президента Российской Федерации целевых макроэкономических показателей. Сроки представления посланий должны безусловно выдерживаться. Появление, к примеру, Бюджетного послания в срок, определенный Бюджетным кодексом Российской Федерации (то есть, до марта месяца) позволит избежать ситуации, когда сценарные условия социально-экономического развития Российской Федерации на очередной год разрабатываются *«исходя из безусловного выполнения»* еще не обнародованных посланий Президента Российской Федерации.

Реализация данного предложения потребует соответствующего дополнения п.2 ст.5 Закона о прогнозировании. Кроме того, необходимо дополнить ст. 170 Бюджетного кодекса Российской Федерации, изложив абз.2 указанной статьи в следующей редакции: *«В Бюджетном послании Президента Российской Федерации определяется бюджетная политика Российской Федерации и приводятся важнейшие целевые макроэкономические показатели на очередной финансовый год».*

Требуется ввести **институт контроля исполнения Бюджетных посланий Президента Российской Федерации.** Эффективная реализация указанного предложения означала бы серьезное продвижение по укреплению бюджетной дисциплины в стране. Кроме того, этот шаг мог бы послужить катализатором завершения явно затянувшегося процесса по формированию единой системы государственного финансового контроля.

2.7.3 Повышение обоснованности прогнозируемых показателей

Недостаточная обоснованность прогнозов социально-экономического развития требует подготовки официального документа **методического характера, определяющего алгоритм формирования прогнозов социально-экономического развития, а также конкретные механизмы расчета важнейших показателей прогноза.** Все предположения о характере изменения внешних факторов должны быть результатами соответствующих исследований, статистических наблюдений, другими необходимыми документами. При этом вся подобная информация должна находиться в открытом доступе.

2.7.4 Переход к целевому прогнозированию

Основное направление совершенствования нормативно-методологической базы должно заключаться в обеспечении **целевого метода прогнозирования.**

Первый этап целевого метода – определение **целевых макроэкономических показателей.** 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.

Требуемый для удвоения ВВП темп роста (не менее 7% ежегодно) возможен не только теоретически, но и на практике.

Результаты развития экономики за 2000 – 2003 гг. показывают, что, несмотря на очевидные проблемы с эффективным осуществлением реформ в отдельных областях экономики, темпы роста, предусмотренные долгосрочной и среднесрочными программами Правительства России, оказались достигнуты. Указанные результаты было бы неверно объяснять одной лишь более благоприятной для России внешнеэкономической ситуацией. Даже в 2002 г., когда цены на нефть были близки к планировавшимся в соответствии с оптимистическим вариантом прогноза социально-экономического развития, целевой показатель Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (на 2002 – 2004 гг.) был перевыполнен на 0,8 процентных пункта. Рост ВВП в 2002 году составил 104,3% против планировавшихся в программе 103,5% (в результате корректировки прогнозируемый Минэкономразвития России рост ВВП на 2002 г. составил также 104,3%, однако в среднесрочную программу Правительства России изменений внесено не было). Таким образом, планировавшихся в прогнозе социально-экономического раз-

вития темпов роста экономика достигла даже в условиях недостаточно эффективно развивающихся реформ.

К резервам экономического роста в настоящее время следует отнести:

- **реальное снижение административных барьеров для предпринимателей.** Усилия, предпринимаемые для решения указанной задачи начиная с 2000 г., пока дали ограниченный положительный результат. Издержки предпринимателей на преодоление административных барьеров по-прежнему велики и составляют не менее 150 млрд руб. в год.
- **реформирование отраслей естественных монополий.** Реально, с высокой долей компромиссных решений, реформы только разворачиваются в электроэнергетике и на железнодорожном транспорте. Однако даже в этих отраслях задержка с проведением реформ составляет 1,5 – 2 года по сравнению с первоначально планируемыми сроками. В газовой отрасли реформы даже не начинались.
- **стимулирование внутреннего потребительского спроса.** Фактор внутреннего потребительского спроса играет важнейшую роль в поддержании темпов экономического роста начиная с первой половины 2001 г. Однако его потенциал продолжает оставаться достаточно высоким. Необходимо, в частности, более высокими темпами индексировать повышение зарплаты работникам бюджетной сферы. В условиях имеющихся возможностей формирования профицитного бюджета такие предложения представляются реалистичными и оправданными.
- **ускоренное развитие рынка услуг.** За 1999 – 2001 гг. рост ВВП составил 22,9%, в том числе производства товаров 30,9%, производства услуг – всего лишь 13,2%. В 2002 г. ситуация изменилась, показатель роста платных услуг населению сравнялся с ростом промышленного производства, и составил 103,7%. В 2003 г. темп роста сектора услуг вновь начинает отставать от темпов роста промышленного производства. Указанное изменение не было принято во внимание при выработке мер экономической политики, хотя в структуре ВВП производство услуг (включая услуги транспорта, торговли, связи и др.) преобладает над производством товаров уже с 1994 г. Реализация данного предложения невозможна без активного реформирования ЖКХ, без стимулирования развития услуг связи и пассажирского транспорта.

Также значительный вклад в ускорение темпов экономического роста может внести: скорейшее и эффективное проведение административной реформы; реформирование громоздкой системы социальных льгот; минимизация налоговых льгот; реформирование госсектора, прежде всего посредством фактической ликвидации организационно-правовой формы государственных унитарных предприятий; формирование эффективной системы государственного финансового контроля, и др.

Определение эффекта от реализации отдельных экономических реформ представляется достаточно сложной задачей, однако оценка всего комплекса ре-

форм была фактически произведена Правительством России в процессе подготовки долгосрочной экономической программы.

Результатом реализации мер по реформированию экономики должен был стать, согласно «Основным направлениям социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу», ежегодный темп роста ВВП в размере 5% в среднем за десятилетие. При этом утверждалось, что «в отдельные годы при благоприятной экономической конъюнктуре темп роста может составлять 8 – 10%». Таким образом, высокие темпы экономического роста в 2003 г. могли бы быть еще выше в случае эффективного осуществления реформ Правительством Российской Федерации.

Упускаемая возможность по использованию благоприятной экономической конъюнктуры для проведения структурных реформ отмечается и Президентом России. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 16 мая 2003 г. отмечается, что «при наличии названных положительных тенденций и показателей – благоприятная внешняя конъюнктура и стабильная политическая ситуация – они так и не были в полной, во всяком случае, мере использованы для достижения наших стратегических целей».

3 Соответствие проекта федерального бюджета Бюджетному посланию Президента Российской Федерации

Соответствие проекта закона о федеральном бюджете Бюджетному посланию Президента Российской Федерации является одним из необходимых условий проведения сбалансированной обоснованной бюджетной и налоговой политики, направленной на достижение поставленных целей. Анализ соответствия проекта закона о федеральном бюджете на 2004 г. Бюджетному посланию Президента Российской Федерации позволяет оценить уровень бюджетной дисциплины, определить направления совершенствования бюджетного процесса, бюджетной и налоговой политики в Российской Федерации.

3.1 Возможность учета Бюджетного послания в проекте закона о федеральном бюджете на 2004 год

Из-за несовершенства нормативно-методической базы, а также из-за запоздлого представления Бюджетного послания, его влияние на содержание проекта закона о бюджете весьма ограничено, так же как и на содержание всего бюджетного процесса в целом. **Бюджетное послание Президента Российской Федерации было обнародовано в тот момент, когда концепция федерального бюджета на 2004 г. была уже практически сформирована**, а значит изменения, которые могло бы осуществить Правительство Российской Федерации, объективно могли носить только уточняющий и корректирующий характер.

Бюджетное послание Президента Российской Федерации содержит 6 разделов, 5 из которых должны в той или иной степени найти отражение в проекте федерального бюджета. Оставшийся раздел – «главные итоги бюджетной политики в 2002 г. и начале 2003 г.» представляет собой описание наиболее успешных действий Правительства России, наиболее значимых достижений.

Бюджетное послание Президента Российской Федерации практически не содержит целевых показателей и количественных ориентиров бюджетной и налоговой политики Правительства России. С другой стороны, федеральный бюджет является финансовым документом, что предполагает финансовое оформление всех действий, предпринимаемых органами государственной власти. В результате непосредственно в тексте проекта закона о бюджете и приложениях к нему многие из поставленных Президентом России задач отражены нечетко, очевидность их выполнения из проекта бюджета не следует. В ситуации, когда цели и задачи Президентом России поставлены, но не формализова-

ны, реакцией Правительства России стала **декларация намерений о безусловном достижении поставленных целей и задач, не подкрепленная в достаточной мере финансовым обоснованием**. Именно это является основным недостатком представляемых вместе с проектом закона о федеральном бюджете Пояснительной записки к проекту бюджета и Основных направлений бюджетной и налоговой политики на 2004 г. Многие важные моменты Бюджетного послания нашли свое отражение в этих документах, однако более глубокое их рассмотрение не позволяет сделать вывод о надлежащем уровне соответствия проекта федерального бюджета Бюджетному посланию Президента России.

3.2 Реализация среднесрочных приоритетов

Приоритеты среднесрочной бюджетной политики были определены в 2000 г. в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О бюджетной политике на 2001 г. и на среднесрочную перспективу».

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О бюджетной политике на 2001 г. и на среднесрочную перспективу» 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 2004 г., представленных вместе с проектом бюджета, приведено сравнение основных расходов бюджета в 2004 и 2003 гг. Так, доля расходов на национальную оборону вырастет с 14,7% до 15,5%, на правоохранительную деятельность – с 10,4% до 11,7%, на судебную систему с 1,1 до 1,3%. Доля расходов на фундаментальные исследования не изменилась, а доля социальных расходов в целом снизилась с 12,4 до 12,3%, хотя расходы на образование выросли с 4,1% до 4,4%, на здравоохранение – с 1,7% до 1,8%.

Важно также отметить, 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 лишь реформирование судебной системы.

3.3 Основные задачи бюджетной политики

Среди основных задач бюджетной политики на 2004г., сформулированных Президентом Российской Федерации, достаточное отражение в проекте федерального бюджета на 2004 г. нашли только задачи создания стабилизационного фонда, снижения налоговой нагрузки, снижения уровня непроцентных расходов и формирования финансовой основы для реформы местного самоуправления.

3.3.1 Сокращение масштабов бедности и обеспечение социальной стабильности

Согласно Бюджетному посланию, «бюджетная политика должна способствовать повышению качества и доступности бюджетных услуг, формированию благоприятного предпринимательского климата, повышению конкурентоспособности отечественной экономики, сокращению масштабов бедности, обеспечению социальной стабильности на основе одновременного роста доходов работников как государственного, так и частного сектора экономики».

Сокращение масштабов бедности, то есть опережающий рост доходов малообеспеченных слоев населения, предполагает активную социальную политику. Между тем, расходы по разделу «Социальная политика» в проекте федерального бюджета на 2004 г. сократились с 6,4% до 6,1% расходов бюджета.

3.3.2 Увязка планов Правительства России с прогнозом параметров бюджетной системы.

Согласно Бюджетному посланию, «Одобрённые Правительством Российской Федерации перспективный финансовый план и бюджет «расширенного правительства» должны быть основой для формирования основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год. Планы снижения налогового бремени, принятия новых обязательств, проведения структурных реформ в экономике должны быть увязаны с базовым прогнозом параметров бюджетной системы».

В отношении перспективного финансового плана и бюджета «расширенного правительства» пожелания Президента Российской Федерации были выполнены.

Что касается планов проведения структурных реформ в экономике, то о недостаточной их увязке с базовым прогнозом параметров бюджетной системы говорит факт явно затянувшегося утверждения Программы социально-

экономического развития Российской Федерации на 2003 – 2005 гг. (утверждено на Распоряжением Правительства России от 15 августа 2003 г. №1163-р).

3.3.3 Оптимизация бюджетных расходов

Снижение объемов перераспределяемых государством финансовых ресурсов должно, согласно Бюджетному посланию, сопровождаться *«принятием адекватных мер по оптимизации бюджетных расходов, внедрению современных методов бюджетного планирования, ориентированных на достижение конечных результатов и стимулирующих органы власти разных уровней и бюджетные организации к максимально эффективному использованию бюджетных средств»*.

В Пояснительной записке к проекту закона о федеральном бюджете указывается, что *«при планировании доходов и расходов федерального бюджета на 2004 г. Правительство Российской Федерации впервые приступило к использованию критериев результативности и эффективности бюджетной деятельности...»*.

На практике **современные технологии бюджетного планирования при формировании федерального бюджета на 2004 г. использовались недостаточно**. Использование критериев результативности и эффективности, планирования по результатам должно быть связано с существенным изменением финансирования в зависимости от приоритетных направлений расходования, а также эффективности расходования бюджетных средств. В условиях, когда **контроль эффективности расходования бюджетных средств фактически отсутствует**, говорить об использовании критериев результативности и эффективности не приходится.

Механизмы бюджетного планирования, ориентированные на достижение конкретных результатов (программное бюджетирование), требуют наличия целевых программ деятельности максимально возможного числа получателей бюджетных средств, определения сценариев финансирования в зависимости от достигнутых результатов, создания системы стимулов по достижению поставленных задач. Российская бюджетная система этим требованиям не отвечает. Некоторые программные документы, конечно, существуют (план развития государственного сектора экономики, военная доктрина и др.), однако программной схеме (четкие, количественно определенные цели, требуемые ресурсы, механизмы исполнения, и т.п.) они в полной мере не отвечают. Главное – большинство существующих программных документов не встроены в бюджетный процесс. Исключение в этом смысле составляют только федеральные целевые программы, однако и их оценка эффективности в настоящее время проводится достаточно формально. Реализованным является контроль целевого использования бюджетных средств, в смысле расходования их по той статье, по которой это и запланировано. Что касается контроля, аудита эффективности расходования средств, решения данной задачи пока не планируется.

Современные технологии бюджетного планирования требуют достаточно высоких расходов на внедрение, однако прямых расходов на эти цели в проекте бюджета 2004 г. не предусмотрено.

3.3.4 Отказ от сметного финансирования бюджетной сети

В Бюджетном послании указывается, что *«государство должно отказаться от сметного финансирования бюджетной сети и прямого предоставления значительной части бюджетных услуг и перейти к принципу их оплаты в соответствии с получаемыми обществом результатами. Необходимо продолжить разработку предложений в этом направлении»*. Оговорка, связанная с «продолжением разработки предложений» привела к тому, что среди основных мер бюджетной и налоговой политики действительно предусматриваются меры по переходу от сметного финансирования бюджетных учреждений к оплате предоставляемых услуг через механизмы подушевого финансирования и госзаказа, однако в рамках существующей структуры проекта закона о федеральном бюджете определить реальность этих мер не представляется возможным. Информация о связи расходов на содержание отдельных видов государственных учреждений и объемов государственного заказа отсутствует. Бюджетным кодексом Российской Федерации (ст. 177) предусматривается разработка нормативов затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг органами исполнительной власти, однако в проекте закона о бюджете и представленных вместе с ним документах характеристика госзаказа с точки зрения объемов закупок услуг и нормативов затрат не предусматривается. Ст. 178 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусматривает включение плана предоставления государственных и муниципальных услуг госучреждениями в форме сводного плана по главным распорядителям бюджетных средств в план развития государственного и муниципального секторов экономики на 2004 год. В Плане развития государственного и муниципального секторов экономики на 2004 год такой сводный план отсутствует.

С высокой долей уверенности можно утверждать, что **большинство учреждений в 2004 г будут по-прежнему финансироваться по сметному принципу.**

3.3.5 Реальные приоритеты проекта бюджета

Использование критериев результативности и эффективности бюджетной деятельности, ориентации на результаты должно было бы привести к значительному изменению структуры расходов бюджета по сравнению с бюджетом 2003 г.

Между тем приоритеты расходов практически не изменились. Анализ динамики финансирования расходов федерального бюджета за последние два года

(Приложение 1) показывает, что **реальными приоритетами проекта федерального бюджета на 2004 г. являются мобилизационная подготовка экономики, судебная власть и правоохранительная деятельность.** Расходы именно на эти направления возросли в наибольшей степени. Расходы на мобилизационную подготовку экономики были удвоены, ассигнования на судебную власть и правоохранительную деятельность должны вырасти на 30,5% и 26,9% соответственно. Несколько меньше был рост расходов на здравоохранение (22,5%) и образование (20,6%).

3.4 Основные направления налоговой политики

Поставленная в Бюджетном послании задача по снижению общей ставки налога на добавленную стоимость с 20 до 18 процентов нашла отражение в проекте федерального бюджета. С вступлением в действие Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 117-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации...» ставка НДС была снижена до 18%, и именно исходя из этой ставки рассчитаны поступления налога на добавленную стоимость в федеральный бюджет. Выполняется и задача по изменению системы имущественного налогообложения: до конца 2003 г. планируется принять законопроект, дополняющий Налоговый кодекс Российской Федерации главой 30 «Налог на имущество организаций».

Поставленная Президентом России задача по повышению уровня налогового администрирования, в том числе на основе внедрения информационных технологий, нашла отражение в реализации федеральной целевой программы «Развитие налоговых органов (2002 – 2004 гг.)». Однако анализ расходов по данной целевой программе (Таблица 5) не позволяет однозначно говорить о выполнении задачи по совершенствованию налогового администрирования, так как значительная часть расходов отнесена к виду «прочие расходы». В Пояснительной записке к проекту закона о федеральном бюджете на 2004 г. отражено увеличение финансирования МЧС России и Госкомстата России в размере 1036,4 млн руб., связанное с реализацией Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц» (концепция «одного окна»), но характера распределения этой суммы между ведомствами не приводится.

Анализ расходов Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, указанных в ведомственной классификации расходов, также не позволяет оценить реальные усилия по совершенствованию налогового администрирования. Отсутствие в федеральном законе «О бюджетной классификации Российской Федерации» видов расходов, связанных с использованием и поддержкой информационных технологий в отдельных госучреждениях (за исключением расходов по функционированию ГАС «Выборы»), является общим недостатком бюджетной классификации.

Таблица 5. Федеральная целевая программа «Развитие налоговых органов (2002—2004 гг.)»

Наименование	ЦСР	Рз	ПР	ВР	сумма, млн руб.
Государственное управление и местное самоуправление	647	01			
Функционирование исполнительных органов государственной власти	647	01	03		
Прочие расходы, не отнесенные к другим видам расходов	647	01	03	397	1 834
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	647	06			
Разработка перспективных технологий и приоритетных направлений научно-технического прогресса	647	06	02		
Проведение НИОКР в рамках ФЦП	647	06	02	187	30
Промышленность, энергетика и строительство	647	07			
Строительство, архитектура	647	07	07		
Государственные капитальные вложения на безвозвратной основе	647	07	07	198	368
ВСЕГО					2 232

Источник: Проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 г.»

3.5 Повышение эффективности бюджетных расходов

3.5.1 Реестр расходных обязательств

Бюджетное послание Президента Российской Федерации требует «*формирования на всех уровнях власти реестров расходных обязательств, предусмотренных ранее принятыми решениями органов власти*» и организации работы по внесению изменений в эти акты. Работа по внесению изменений в законодательные акты и по приостановке действия законов и нормативных актов, средства на которые в проекте федерального бюджета не предусматриваются, производилась Правительством Российской Федерации по обычной, рутинной схеме, с приложением к проекту бюджета перечней законодательных актов, действие которых будет прекращено или приостановлено законом о федеральном бюджете, а также перечня нормативных актов (указы Президента Российской Федерации, постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР, Совета Министров СССР, Правительства Российской Федерации), которые необходимо привести в соответствие с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2004 год». Единого реестра расходных обязательств, предусмотренных ранее принятыми решениями органов власти, в составе документов, представленных вместе с проектом закона о федеральном бюджете, представлено не было. Нарушением Бюджетного кодекса это не является (понятие реестра расходных обязательств в Бюджетном кодексе Российской Федерации отсутствует), однако **требование Бюджетного послания о необходимости разработки такого реестра в проекте закона о бюджете отражения не нашло.**

3.5.2 Инвентаризация госсектора и оптимизация его структуры

В Бюджетном послании указывается на необходимость работы по инвентаризации организаций госсектора и оптимизации структуры государственных организаций. Меры по оптимизации госсектора отражены в Основных направлениях бюджетной и налоговой политики, и включают:

- сокращение сети получателей средств федерального бюджета;
- подготовку нормативно-правовой и методической базы для преобразования бюджетных учреждений в организации иных организационно-правовых форм;
- переход от сметного финансирования к механизмам нормативно-подушевого финансирования и госзаказа;
- повышение эффективности конкурсного распределения бюджетных средств;
- обеспечение открытости и общедоступности информации по расходованию бюджетных средств.

Задачи, поставленные в Бюджетном послании, нашли отражение в Основных направлениях бюджетной и налоговой политики, однако лишь в форме общих направлений действия. Непосредственно в федеральном бюджете на 2004 г. предусматривается только ограничение расходных полномочий госучреждений лимитами бюджетных обязательств (ст. 128) и перевод учета средств федеральных госучреждений на счета федерального казначейства (ст.131).

3.5.3 Реформирование образования

Бюджетное послание предусматривает концентрацию подготовки специалистов по программам высшего профессионального образования на федеральном уровне. Данное требование отражено в Пояснительной записке к проекту закона о федеральном бюджете: *«на федеральном уровне сконцентрируется подготовка специалистов с высшим профессиональным образованием, а также переподготовка и повышение квалификации»*. В соответствии с функциональной классификацией расходов, расходы на содержание высших учебных заведений (раздел 14, подраздел 06, целевая статья расходов 400, вид расходов 271) составят 60 722,8 млн рублей, что на 23,8% больше, чем соответствующие расходы федерального бюджета на 2003 г. Расходы на начальное и среднее образование увеличились в 2003 г. сопоставимо с уровнем 2002 г. (Таблица 6). Таким образом, передача финансирования *«большой части учреждений начального и среднего образования»* в собственность субъектов Российской Федерации в проекте федерального бюджета на 2004 г. не предусмотрена – в противном случае из сохранившегося высокого уровня финансирования можно было бы сделать вывод о значительном увеличении финансирования оставшихся на

федеральном уровне профессиональных технических училищ и средних специальных учебных заведений.

Таблица 6. Финансирование образования из федерального бюджета

		2002	2003	2004 (проект)
высшее профессиональное образование ²	млн руб.	38 657,3	49 055,7	60 722,8
	рост, в % к предыд. году		26,9	23,8
Начальное профессиональное образование	млн руб.	18 690,1	21 096,9	24 810,2
	рост, в % к предыд. году		12,9	17,6
Среднее профессиональное образование	млн руб.	10 228,2	12 484,6	15 285,1
	рост, в % к предыд. году		22,1	22,4

Источник: Проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 г.»

Не вполне удовлетворительным является отражение в проекте закона о федеральном бюджете мер по оптимизации сети вузов, планированию расходов бюджета с учетом потребности в соответствующих специалистах на рынке труда. В Пояснительной записке к проекту бюджета указывается, что условия для того, чтобы система образования наилучшим образом учитывала перспективные потребности рынка труда, будут созданы вследствие разделения уровней образования между различными уровнями бюджетной системы. Это не соответствует действительности – для обеспечения максимального соответствия структуры специалистов требованиям рынка труда необходимо изменение состава высших учебных заведений, системы их финансирования.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации указывается на необходимость продолжения работы по оптимизации сети вузов, «в том числе путем объединения их в комплексы университетского типа». В проекте закона о бюджете создание и финансирование комплексов университетского типа не предусматривается. Нет планов по созданию подобных организаций и в основных направлениях бюджетной и налоговой политики на 2004 г. Это можно объяснить противоречием между закреплением уровней образования за отдельными уровнями власти и политикой объединения нескольких уровней в рамках одного «комплекса университетского типа».

3.5.4 Реформирование здравоохранения

Среди мер по реформированию здравоохранения Бюджетное послание выделяет модернизацию системы обязательного медицинского страхования и выведение из системы государственного финансирования медучреждений, не обеспеченных государственными заданиями. В соответствии с Пояснительной запис-

² Исключая расходы на содержание особо ценных объектов культурного наследия

кой к проекту федерального бюджета, « с учетом реализации мероприятий по оптимизации бюджетных расходов принятые за основу ... показатели были скорректированы в сторону уменьшения на 328,2 млн рублей». Причиной сокращения стала передача 31 медицинского учреждения в ведение субъектов Российской Федерации, ликвидация 15 и реорганизация 54 учреждений Минздрава России. Таким образом, указание Президента России о необходимости выведения из системы государственного финансирования излишних медицинских учреждений нашло свое отражение в проекте закона о федеральном бюджете.

Требование модернизации системы медицинского страхования в Пояснительной записке к проекту федерального бюджета и Основных направлениях бюджетной и налоговой политике отражено не было.

3.5.5 Военная реформа

В отношении реформирования российской армии Бюджетное послание особо выделяет необходимость замещения призыва на воинскую службу службой по контракту.

Расходы на проведение военной реформы сокращаются с 15 800,3 млн руб. в 2003 г. до 7 245,6 млн руб. в 2004 г. Целевая статья 613 «Расходы по реформированию системы комплектования воинских должностей преимущественно военнослужащими, проходящими военную службу по контракту» в функциональной классификации расходов проекта бюджета на 2004 г. отсутствует. Таким образом, нарушается установленное в Бюджетном послании требование о целевом характере данных расходов и необходимости широкого информирования общественности о достигнутых результатах. Расходы на Федеральную целевую программу "Переход к комплектованию должностей ряда соединений и воинских частей военнослужащими, проходящими военную службу по контракту" на 2004 – 2007 гг.. (целевая статья 683 подраздел 01 раздел 04 функциональной классификации расходов) в качестве основного вида расходов предусматривают расходы на «Социальное обеспечение и повышение привлекательности военной службы по контракту» (вид расходов 647). Таким образом, рост оплаты труда контрактников скрыт под формулировкой «повышение привлекательности военной службы».

3.5.6 Реформирование судебной системы

Требования Бюджетного послания в отношении судебной реформы в достаточной мере отражены в проекте закона о федеральном бюджете. В Пояснительной записке к проекту федерального бюджета указывается на рост ассигнова-

ний по разделу «Судебная власть» с 25 481,9 млн руб. в 2003 г. до 33 250,8 млн руб. в 2004 г., то есть на 30,5%, на 1 300,6 млн руб. возрастают расходы на реализацию федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2002 – 2006 годы».

3.5.7 Административная реформа

Указанные в Бюджетном послании требования об *«упорядочении функций органов власти, начале подготовки к формированию расходов на их содержание на основе финансовой оценки затрат...»* и другие требования, касающиеся административной реформы, достаточно слабо отражены в проекте закона о федеральном бюджете и других документах (Пояснительной записке и Основных направлениях бюджетной и налоговой политики). Пояснительная записка лишь указывает на *«учет принципов безусловного исполнения обязательств, повышения эффективности расходования»*, говорится, что *«...положено начало перехода к финансовой оценке затрат, необходимых для выполнения органами своих функций»*. Какими-либо цифрами эти утверждения не подкреплены.

3.5.8 Федеральные целевые программы

В соответствии с Бюджетным посланием, *«должно быть обновлено законодательство в части, касающейся федеральных целевых программ»*. Обновление законодательства должно включать создание отвечающих современным экономическим реалиям процедур разработки и реализации ФЦП, определение стратегических приоритетов государственной инвестиционной политики, разработку механизма ответственности государственных заказчиков.

В Пояснительной записке к проекту бюджета и Основных мерах бюджетной и налоговой политики требования Президента России, касающиеся федеральных целевых программ, не отражены. Не нашло отражения в проекте закона о бюджете и сопутствующих документах и требование о законодательном закреплении принципов формирования федеральной адресной инвестиционной программы.

3.6 Межбюджетные отношения

3.6.1 Законопроектная деятельность

В соответствии с Бюджетным посланием, Правительству России *«следует подготовить и внести в Государственную Думу законопроекты о внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Налоговый кодекс Российской Федерации...обеспечивающие реализацию принципов, определенных правительственной программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года».*

Законопроектная деятельность в достаточной мере учтена в проектировках финансовой помощи бюджетам других уровней: в Пояснительной записке к проекту федерального бюджета указывается на изменения принципов и процедур финансирования, связанные с реформированием налогового законодательства и межбюджетных отношений.

3.6.2 Разграничение расходных полномочий

Согласно Бюджетному посланию, *«начиная с 2004 г. необходимо признать утратившими силу нормы, не исполняемые в течение последних лет».* Данному требованию проект федерального бюджета не соответствует. По-прежнему имеет место практика не отмены, а приостановления законодательных актов Российской Федерации, средства на финансирование которых не предусмотрены. **Проект закона о федеральном бюджете не содержит перечня законодательных актов, действие которых не приостанавливалось бы на очередной год, а полностью отменялось** ввиду регулярного отсутствия средств на их финансирование. Таким образом, требование Президента Российской Федерации о начале работы по пересмотру всего массива законодательства, требующего бюджетного финансирования, в проекте федерального бюджета не отражено. Пояснительная записка к проекту федерального бюджета и Основные направления бюджетной и налоговой политики предусматривают, однако, меры по подготовке вступления в силу нового порядка разграничения расходных полномочий. При этом планируется, в полном соответствии с Бюджетным посланием, провести работу по ликвидации нефинансируемых федеральных мандатов. Упомянутой в Бюджетном послании работы по *«оптимизации системы льгот, установленных для военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, иных федеральных государственных служащих, судей, депутатов»* в Пояснительной записке к проекту закона о федеральном бюджете и Основных направлениях бюджетной и налоговой политики прямо не предусматривается.

4 Результаты «нулевого» чтения

Важнейшей особенностью бюджетного процесса летом-осенью 2003 г. стало **усиление института «нулевого» чтения проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год**. Впервые такая практика было апробирована в 2002 г. при рассмотрении проекта закона о федеральном бюджете на 2003 г. Тогда прецедент был признан успешным. Еще более положительные оценки имели место год спустя, в августе 2003 г., при подготовке проекта бюджета на 2004 г.

«Нулевое» чтение в том виде, как это было реализовано, представляет собой предварительные (до официального внесения правительством законопроекта о федеральном бюджете на очередной финансовый год в Государственную Думу) консультации между представителями правительства и центристскими фракциями в Госдуме по вопросу принятия федерального бюджета. Результатом таких консультаций в начале августа 2003 г. стала договоренность о скорейшем прохождении законопроекта о федеральном бюджете на 2004 г. в Госдуме и его принятии в рекордно короткие сроки (до конца ноября 2003 г.).

Конкретные результаты «нулевого» чтения–2003 хорошо прослеживаются на основе анализа изменений распределения расходов проекта федерального бюджета на 2004 г., фиксируемых при сравнительной оценке проекта закона о федеральном бюджете на 2004 г., рассмотренного на заседании Правительства России 14 августа 2003 г., и проекта того же закона, внесенного в Государственную Думу 26 августа 2003 г. (Приложение 2).

Расходы федерального бюджета в новой редакции закона были увеличены на 2,69 млрд руб. Такое увеличение было произведено, прежде всего, за счет увеличения расходов по строке «Промышленность, энергетика и строительство» – на 2,67 млрд руб. Почти в полном объеме эта добавка ушла на «Строительство, архитектуру» – 2,65 млрд руб. Также обращает на себя внимание изменение по строке «Сельское хозяйство и рыболовство»: на «Прочие мероприятия в области сельского хозяйства» было дополнительно выделено 2 млрд руб. На финансовую помощь другим бюджетам бюджетной системы планируемые расходы увеличили на 4,29 млрд руб. Причем, как и на сельское хозяйство, вся прибавка ушла на «мероприятия» – в данном случае, «...в области регионального развития». Существенно выше оказались расходы по строке «Исследование и использование космического пространства» – на 3 млрд руб.

Источники указанного выше увеличения расходов нашлись достаточно просто – в основном за счет сокращения «Прочих расходов» – на 7,73 млрд руб.

Таким образом, **правительство увеличило ряд расходных статей проекта федерального бюджета взамен на фактическое взятое на себя центристскими фракциями в Госдуме политическое обязательство обеспечить беспроblemное принятие закона о федеральном бюджете**. В этой связи встает

вопрос о целесообразности и пользе «нулевого» чтения проекта федерального закона о федеральном бюджете.

Официальная точка зрения на «нулевое» чтение сводится к тому, что оно позволяет обеспечить:

- возможность в более ранний срок ознакомиться с бюджетом;
- единство взглядов правительства и парламента;
- увеличение предсказуемости бюджетного процесса;
- принятие бюджета в срок

Причем, последнее – это самое главное, и формулировка, на самом деле, должна была бы быть следующая: «обеспечить принятие нужного бюджета в требуемые сроки».

Названные выше, вроде бы, очевидные преимущества, могут быть оспорены:

- если официального срока рассмотрения бюджета не хватает, это сигнал о необходимости его изменения;
- единство взглядов достигается именно в процессе открытого официального обсуждения бюджета. Причем «цена» такого единства гораздо выше, когда законодатели имеют полный комплект документов по проекту федерального бюджета, а не принимают на себя политические обязательства по принятию закона о федеральном бюджете, не рассматривая его по существу;
- предсказуемость достигает такого уровня, что рассмотрение проекта закона о федеральном бюджете превращается в формальность

Принятие бюджета в срок действительно обеспечивается. Однако такой результат необходимо сопоставить с очевидными недостатками «нулевого» чтения:

- **размывание компетенции властей.** Законодательная власть вмешивается, пусть и относительно формально, в составление бюджета исполнительной властью. Исполнительная власть, в свою очередь, получив от законодательной обязательство принять бюджет в требуемые сроки, также действует вне рамок своих полномочий;
- **неофициальность.** Все договоренности на этой стадии юридически ничтожны. Бюджет еще как таковой не создан и, соответственно, не внесен на рассмотрение Госдумы;
- **низкое качество рассмотрения.** Бюджет в процессе «нулевого» чтения практически не рассматривается, хотя в итоге принимаются принципиальные решения о его принятии парламентом. Качество рассмотрения проекта закона о федеральном бюджете в «нулевом» чтении объективно не может быть удовлетворительным. Эта процедура не предполагает рассмотрение документов и материалов, представляемых в Госдуму одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансо-

вый год (Ст. 192 Бюджетного кодекса). Не задействуется и экспертный потенциал Госдумы;

- **снижение открытости бюджетного процесса;**
- **увеличение роли узких групп интересов**, в особенности при необходимости получения «добавки» к голосам проправительственной партии для уверенного принятия бюджета;
- **разрушение бюджетного процесса.** Когда все договоренности уже достигнуты, дальнейший процесс становится формальным

В России технология открытого, демократичного, профессионального и ответственного рассмотрения и принятия законов о федеральном бюджете начала формироваться только с принятием Бюджетного кодекса в 1998 г. До настоящего времени при внесении законопроектов о федеральном бюджете на очередной финансовый год оказываются нарушенными десятки статей Бюджетного кодекса (при внесении проекта бюджета на 2004 г. таких статей насчитывается около 30). В этих условиях «нулевое» чтение не просто не приносит пользы, оно по-настоящему серьезно вредит нормальному бюджетному процессу.

Такой вывод не означает, что должны быть исключены консультации между правительством и парламентом по вопросу принятия бюджета. Более того, такие консультации, если бы в России была парламентская республика, были бы естественными и необходимыми. Это в полной мере подтверждается опытом стран с подобной формой государственного устройства. В этих странах правительство формируется парламентом, который, в свою очередь, разделяет ответственность за проводимую экономическую политику. Но даже в парламентских республиках, где консультации между правительством и парламентом по вопросу подготовки бюджета являются естественными, данный процесс не превращается в пустую формальность, что является следствием именно разделения ответственности.

В республиках же с президентской формой правления институт консультаций между парламентом и правительством по вопросу бюджета не получил столь широкого распространения. У парламента есть все конституционные возможности внести необходимые дополнения и изменения в проект бюджета в ходе его официального рассмотрения. Парламент заинтересован в открытом обсуждении проекта бюджета, что позволяет ему позиционировать себя в качестве сильного и самостоятельного участника бюджетного процесса, реально представляющего систему групп интересов.

Институт «нулевого» чтения проекта закона о федеральном бюджете в том виде, в каком он реализуется в России в настоящее время, является по-настоящему опасным для становления эффективного бюджетного процесса в Российской Федерации.

5 «Отклонения» проекта Бюджета-2004

Фактическое отсутствие среднесрочного бюджетного планирования приводит к достаточно резким колебаниям объемов финансирования отдельных направлений расходования.

Таблица 7. Прирост реальных расходов бюджета по разделам функциональной классификации в 2002-2004 гг.

Наименование	Рз	2002 г. к 2001 г., (%)	2003 г. к 2002 г., (%)	2004 г. (проект) к 2003 г.,(%)	2004 г. (проект) к 2001 г.,(%)
ВСЕГО		41,6	4,6	3,3	52,9
Государственное управление и местное самоуправление	01	21,0	1,7	5,3	29,6
Судебная власть	02	46,4	15,7	18,8	101,3
Международная деятельность	03	67,7	-10,1	-7,5	39,5
Национальная оборона	04	14,9	5,2	8,8	31,5
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	05	14,7	22,2	15,5	61,9
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	06	19,1	15,1	4,7	43,5
Промышленность, энергетика и строительство	07	12,2	-4,6	-4,3	2,3
Сельское хозяйство и рыболовство	08	11,9	0,9	-6,5	5,6
Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	09	77,5	-3,9	4,4	78,2
Транспорт, связь и информатика	10	-80,0	-24,9	-16,5	-87,5
Развитие рыночной инфраструктуры	11	-80,7	334,0	-100,0	-100,0
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	13	19,1	111,8	12,8	184,5
Образование	14	42,5	5,9	9,8	65,6
Культура, искусство и кинематография	15	39,9	18,5	3,0	70,9
Средства массовой информации	16	43,0	1,1	-17,2	19,7
Здравоохранение и физическая культура	17	24,7	7,0	11,6	49,0
Социальная политика	18	246,6	-69,6	-2,6	2,6
Обслуживание государственного и муниципального долга	19	3,2	-15,5	-5,6	-17,7
Пополнение государственных запасов и резервов	20	5,5	3349,9	-11,9	3107,1
Финансовая помощь другим бюджетам бюджетной системы	21	23,4	133,7	3,3	198,1
Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров	22	48,3	-9,5	-12,3	17,8
Мобилизационная подготовка экономики	23	-13,2	-13,2	100,4	51,0
Исследование и использование космического пространства	24	84,2	-31,8	42,9	79,4
Военная реформа	25	239,0	-17,1	-58,2	17,4
Дорожное хозяйство	26		0,2	-8,9	
Прочие расходы	30	-32,0	118,2	-62,6	-44,5
Целевые бюджетные фонды	31	-13,2	-12,1	-9,0	-30,5

Примечание: реальные расходы бюджета – расходы, приведенные к ценам базового года (2001) посредством коррекции фактических расходов бюджета на дефляторы ВВП

Источник: Проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 г.», расчеты ФБК

При анализе разделов функциональной классификации колебания расходов не так заметны (Таблица 7). По большинству направлений наблюдается стабильное увеличение или же стабильное снижение расходов. Однако уже на уровне подразделов функциональной классификации (Приложение 3) становится видна значительная нестабильность финансирования отдельных расходов. Из 100 подразделов, входивших в функциональную классификацию федеральных бюджетов в 2001—2003 гг., лишь треть характеризуется стабильным ежегодным увеличением или уменьшением финансирования в реальном выражении.

Некоторые из подразделов функциональной классификации характеризуются своеобразными «всплесками» финансирования. Причины этих всплесков становятся видны только при детальном изучении функциональной классификации.

5.1 Перераспределение расходов между различными разделами

Наиболее «безобидные» случаи роста или снижения расходов – это перераспределение расходов в рамках изменения функциональной классификации. К примеру, всплеск финансирования подраздела 03 «Функционирование исполнительных органов государственной власти» раздела 01 «Государственное управление и местное самоуправление» в значительной степени связан с ликвидацией подраздела 04 «Деятельность финансовых и налоговых органов».

5.2 Появление новых видов расходов

Несколько более осторожно следует подходить к появлению нового вида расходов (например, федеральной целевой программы). В качестве примера можно рассмотреть расходы по подразделу 04 «Международные культурные, научные и информационные связи» раздела 03 «Международная деятельность» (Таблица 8)

В соответствии с Пояснительной запиской к проекту федерального бюджета, рост расходов вызван необходимостью оплаты лицензий за право трансляции спортивных мероприятий, а также ростом затрат на государственную поддержку выставочно-ярмарочной деятельности в связи с участием России во Всемирной выставке «ЭКСПО – 2005».

Рекордный рост расходов на международные научные исследования и стажировки студентов не поясняется. Между тем снижение финансирования в реальном выражении более чем на 90% в 2003 г. по сравнению с 2002 г. и рост в

2004 г. более чем 8 раз вызывают логичные вопросы. Поток студентов, направляемых на обучение за рубежом, относительно стабилен; научные исследования, требующие международного сотрудничества, как правило носят долгосрочный характер.

Таблица 8. Расходы на международные культурные, научные и информационные связи в 2003 – 2004 гг.

	Рз	Пр	ЦСР	ВР	Федеральный закон о федеральном бюджете на 2003 г., тыс руб.	Проект федерального бюджета на 2004 год, тыс. руб.	Проект федерального бюджета на 2004 год, тыс. руб. в ценах 2003 г.	Прирост реальных расходов, (%)
Международные культурные, научные и информационные связи	03	04			1 168 522,2	1 573 469,7	1 433 032,5	34,65
Расходы на международные культурные, научные и информационные связи	03	04	125		1 168 522,2	1 727 669,7	1 573 469,7	34,65
Расходы на аренду каналов связи и радиопередатчиков за рубежом	03	04	125	48	411 638,0	939 265,7	855 433,2	107,81
Участие в международных научных исследованиях, стажировки студентов за рубежом	03	04	125	49	25 070,0	231 607,3	210 935,6	741,39
Участие в международных конференциях	03	04	125	50	439 824,0	416 496,3	379 322,7	-13,76
Проведение выставок, ярмарок за рубежом	03	04	125	51	66 990,2	140 300,4	127 778,1	90,74

Источник: Федеральный закон о федеральном бюджете на 2003 г., Проект закона о федеральном бюджете на 2004 г., расчеты ФБК.

Увеличение расходов по подразделу «экономическая и гуманитарная помощь другим государствам» связано с появлением в данном подразделе нового вида расходов 065 «Гуманитарная финансовая помощь другим государствам». Ранее средства расходовались только на доставку гуманитарных грузов и эвакуацию российских граждан.

Рост расходов, согласно Пояснительной записке, связан «с одобренным Президентом Российской Федерации от 1 апреля 2003 г. № Пр-546 Планом гуманитарных действий России в период вооруженного конфликта в Ираке и в послевоенный период, а также с поручениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации о наращивании гуманитарного и информационного сотрудничества с зарубежными странами на оказание финансовой помощи иностранным государствам в ликвидации последствий стихийных бедствий». Помимо Ирака, других стран – возможных получателей финансовой помощи, – не указывается.

Среди других новых направлений расходования можно, в частности, выделить увеличение подраздела 04 «Прочие расходы, не отнесенные к другим подразделам» раздела 30 «Прочие расходы» функциональной классификации. Рост расходов вызван необходимостью передачи средств на уплату налога на имущество.

5.3 Нерегулярные расходы.

Всплески финансирования могут быть связаны с необходимостью произведения расходов, носящих непостоянный или разовый характер. К таким случаям относится, к примеру, рост расходов на социальную политику в 2002 г., связанный с передачей средств Пенсионному фонду Российской Федерации, или рост по подразделу 02 «Проведение выборов и референдумов» раздела 30 «Прочие расходы», связанный с выборами депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации.

В том случае, если нерегулярные расходы финансируются посредством выделения дополнительных средств, это не оказывает влияния на другие расходы по соответствующему разделу или подразделу.

5.4 Внутреннее перераспределение и лоббирование

В случае ограниченных, по тем или иным причинам, возможностей увеличения финансирования в рамках отдельного раздела функциональной классификации, включается механизм перераспределения средств между подразделами. В один год значительный объем финансирования получает один раздел, в то время как по остальным разделам наблюдается сокращение, в другой год – другой раздел, и т.п. Основная причина таких колебаний – воздействие групп интересов. Успех одной из лоббирующих групп снижает ее влияние на распределение средств в следующем году. Напротив, усилия лоббистов, не добившихся успеха в прошлом году, возрастают, и в результате происходит очередное перераспределение средств. Это приводит к нестабильности финансирования и соответствующей «подстройке» поведения получателей бюджетных средств. Отсутствие четких планов финансирования на уровне федерального бюджета, высокая роль лоббистских усилий, приводят к снижению эффективности финансового планирования получателей бюджетных средств, сложности реализации долгосрочных проектов.

5.5 Рост «закрытых» расходов на накопление резервов.

Отдельно следует отметить значительное увеличение в 2004 г. расходов по подразделам функциональной классификации, распределение которых по целевым статьям и видам расходов в Приложении 21 к проекту федерального бюджета не раскрывается. К данным расходам относятся расходы по подразде-

лу 03 «Прочие государственные запасы и резервы» раздела 20 «Пополнение государственных запасов и резервов» (рост в реальном выражении на 154,8%) и расходы по разделу 23 «Мобилизационная подготовка экономики». Оба направления носят характер накопления резервов на будущие расходы, носящие чрезвычайный характер.

Выводы

1. Проект федерального бюджета на 2004 г. не ориентирован на выполнение задачи по удвоению ВВП.
2. Отсутствие в тексте проекта федерального закона о федеральном бюджете исходных макроэкономических показателей является его серьезным недостатком.
3. Ориентированный на решение задачи удвоения ВВП проект федерального бюджета на 2004 г должен характеризоваться следующими показателями: рост ВВП 107%, объем ВВП 15 700 млрд руб., расходы бюджета 2 732,2 млрд руб., доходы бюджета 2810,7 млрд руб.
4. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации носит инерционный характер. Используемый инерционный метод прогноза не позволяет достичь необходимой точности в периоды экономического подъема.
5. Инерционность расчета основных макроэкономических показателей обусловлена несовершенством нормативно-методической базы государственного прогнозирования. Для обеспечения перехода к целевому прогнозированию требуется внесение изменений в Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» и усиление роли Бюджетных посланий Президента Российской Федерации.
6. Проект закона о федеральном бюджете на 2004 г. в целом соответствует Бюджетному посланию Президента Российской Федерации. Тем не менее не все положения Бюджетного послания были учтены в полной мере.
7. Институт «нулевого» чтения проекта закона о федеральном бюджете в существующем виде является опасным для становления эффективного бюджетного процесса в Российской Федерации.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Расходы федерального бюджета в соответствии с функциональной классификацией

Код раздела	Направление расходования	2002, млн руб.	2003, млн руб.	2004 (проект), млн руб.	прирост в 2003 к 2002 г., (%)	Прирост в 2004 к 2003 г., (%)
1	Государственное управление и местное самоуправление	56 745,6	66 506,9	76 877,6	17,2	15,6
2	Судебная власть	19 112,0	25 481,9	33 250,8	33,3	30,5
3	Международная деятельность	42 858,8	44 384,2	45 085,2	3,6	1,6
4	Национальная оборона	284 157,8	344 525,3	411 472,7	21,2	19,4
5	Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	173 863,3	244 793,7	310 577,1	40,8	26,9
6	Фундаментальные исследования и содействие научно - техническому прогрессу	30 318,0	40 206,0	46 200,0	32,6	14,9
7	Промышленность, энергетика и строительство	57 707,7	63 404,3	66 598,1	9,9	5,0
8	Сельское хозяйство и рыболовство	26 821,5	31 167,6	31 997,7	16,2	2,7
9	Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	9 758,8	10 807,7	12 392,6	10,7	14,7
10	Транспорт, связь и информатика	7 034,3	6 087,1	5 580,8	-13,5	-8,3
11	Развитие рыночной инфраструктуры	20,0	100,0	0,0	400,0	-100,0
13	Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	8 693,1	21 208,1	26 258,2	144,0	23,8
14	Образование	80 088,3	97 672,0	117 791,9	22,0	20,6
15	Культура, искусство и кинематография	10 292,5	14 056,2	15 901,2	36,6	13,1
16	Средства массовой информации	10 264,8	11 954,9	10 864,1	16,5	-9,1
17	Здравоохранение и физическая культура	31 908,1	39 344,8	48 208,3	23,3	22,5
18	Социальная политика	430 350,5	150 685,0	161 193,5	-65,0	7,0
19	Обслуживание государственного и муниципального долга	285 009,3	277 510,0	287 570,6	-2,6	3,6
20	Пополнение государственных запасов и резервов	527,3	20 956,4	20 269,7	3874,3	-3,3
21	Финансовая помощь бюджетам других уровней	265 406,6	714 610,2	810 616,8	169,3	13,4
22	Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров	10 315,4	10 759,8	10 364,8	4,3	-3,7
23	Мобилизационная подготовка экономики	500,0	500,0	1 100,0	0,0	120,0
24	Исследование и использование космического пространства	9 742,0	7 651,3	12 001,3	-21,5	56,9
25	Военная реформа	16 545,0	15 800,3	7 245,6	-4,5	-54,1
26	Дорожное хозяйство	68 519,4	79 111,7	79 133,3	15,5	0,0
30	Прочие расходы	-3 067,7	-7 710,5	-3 166,2	151,3	-58,9
31	Целевые бюджетные фонды	13 893,9	14 066,3	14 061,5	1,2	0,0

Источник: Федеральные законы о федеральном бюджете, проект федерального бюджета на 2004 г., расчеты ФБК

Примечание: прирост номинальных расходов

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Изменение расходов проекта Бюджета—2004: результаты «нулевого» чтения

<i>Наименование</i>	<i>Рз</i>	<i>Пр</i>	<i>Проект, рассмотренный на заседании Правительства РФ, 14.08.03 г., тыс. руб.</i>	<i>Проект, внесенный в Государственную Думу 26.08.03 г., тыс.руб.</i>	<i>Изменение,* тыс.руб</i>
ВСЕГО			2 656 760 060,0	2 659 447 000,0	2 686 940,0
Государственное управление и местное самоуправление	01		76 759 577,0	76 877 613,4	118 036,4
Функционирование главы государства - Президента Российской Федерации	01	01	4 928 163,0	4 928 163,0	0,0
Функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти	01	02	3 901 512,7	3 901 512,7	0,0
Функционирование исполнительных органов государственной власти	01	03	66 132 941,1	66 250 977,5	118 036,4
Прочие расходы на общегосударственное управление	01	05	1 796 960,2	1 796 960,2	0,0
Судебная власть	02		33 250 793,1	33 250 793,1	0,0
Федеральная судебная система	02	01	33 250 793,1	33 250 793,1	0,0
Международная деятельность	03		44 850 471,9	45 085 221,9	234 750,0
Международное сотрудничество	03	01	35 379 720,8	35 614 470,8	234 750,0
Реализация межгосударственных договоров в рамках Содружества Независимых Государств	03	03	6 163 831,2	6 163 831,2	0,0
Международные культурные, научные и информационные связи	03	04	1 727 669,7	1 727 669,7	0,0
Экономическая и гуманитарная помощь другим государствам	03	05	186 587,9	186 587,9	0,0
Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	03	06	1 392 662,3	1 392 662,3	0,0
Национальная оборона	04		411 572 403,4	411 472 653,4	-99 750,0
Строительство и содержание Вооруженных Сил Российской Федерации	04	01	389 501 364,2	389 401 614,2	-99 750,0
Военная программа Министерства Российской Федерации по атомной энергии	04	02	16 826 410,0	16 826 410,0	0,0
Обеспечение мобилизационной и вневойсковой подготовки	04	03	4 687 185,9	4 687 185,9	0,0
Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	04	04	214 843,3	214 843,3	0,0

* Только самые «капиталоемкие» изменения можно относить к результатам «нулевого» чтения.

<i>Наименование</i>	<i>Рз</i>	<i>ПР</i>	<i>Проект, рассмотренный на заседании Правительства РФ, 14.08.03 г., тыс. руб.</i>	<i>Проект, внесенный в Государственную Думу 26.08.03 г., тыс.руб.</i>	<i>Изменение, тыс.руб</i>
Обеспечение деятельности отраслей для национальной обороны	04	07	342 600,0	342 600,0	0,0
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	05		310 077 078,1	310 577 078,1	500 000,0
Органы внутренних дел	05	01	116 128 089,0	116 128 089,0	0,0
Внутренние войска	05	02	21 530 505,4	21 530 505,4	0,0
Уголовно-исполнительная система	05	03	48 275 219,7	48 275 219,7	0,0
Органы государственной безопасности	05	05	49 736 602,0	49 736 602,0	0,0
Органы пограничной службы	05	06	29 493 023,0	29 993 023,0	500 000,0
Таможенные органы	05	07	13 983 536,9	13 983 526,9	-10,0
Органы прокуратуры	05	08	14 545 797,1	14 545 797,1	0,0
Органы юстиции	05	10	8 328 938,3	8 328 938,3	0,0
Государственная фельдъегерская служба	05	11	1 074 261,1	1 074 261,1	0,0
Органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ	05	12	6 981 115,6	6 981 115,6	0,0
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	06		46 200 000,0	46 200 000,0	0,0
Фундаментальные исследования	06	01	23 407 181,4	23 407 181,4	0,0
Разработка перспективных технологий и приоритетных направлений научно-технического прогресса	06	02	22 792 818,6	22 792 818,6	0,0
Промышленность, энергетика и строительство	07		63 927 094,3	66 598 074,3	2 670 980,0
Топливно-энергетический комплекс	07	01	6 603 500,0	6 603 500,0	0,0
Конверсия оборонной промышленности	07	04	230 000,0	230 000,0	0,0
Другие отрасли промышленности	07	05	518 257,0	538 257,0	20 000,0
Строительство, архитектура	07	07	48 460 554,8	51 111 534,8	2 650 980,0
Технические регламенты, стандартизация и обеспечение единства измерений	07	08	345 966,6	345 966,6	0,0
Воспроизводство минерально-сырьевой базы	07	09	6 679 940,0	6 679 940,0	0,0
Содержание органов специального строительства	07	10	1 088 875,9	1 088 875,9	0,0
Сельское хозяйство и рыболовство	08		30 997 698,8	31 997 698,8	1 000 000,0
Сельскохозяйственное производство	08	01	25 688 616,6	24 688 616,6	-1 000 000,0
Земельные ресурсы	08	02	1 984 624,8	1 984 624,8	0,0
Рыболовное хозяйство	08	04	3 171 860,7	3 171 860,7	0,0
Прочие мероприятия в области сельского хозяйства	08	05	152 596,7	2 152 596,7	2 000 000,0

<i>Наименование</i>	<i>Рз</i>	<i>Пр</i>	<i>Проект, рассмотренный на заседании Правительства РФ, 14.08.03 г., тыс. руб.</i>	<i>Проект, внесенный в Государственную Думу 26.08.03 г., тыс.руб.</i>	<i>Изменение, тыс.руб</i>
Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	09		12 162 570,0	12 392 570,0	230 000,0
Водные ресурсы	09	01	1 139 042,3	1 209 042,3	70 000,0
Лесные ресурсы	09	02	7 132 542,1	7 292 542,1	160 000,0
Охрана окружающей среды, животного и растительного мира	09	03	823 454,2	823 454,2	0,0
Гидрометеорология	09	04	2 340 911,4	2 340 911,4	0,0
Картография и геодезия	09	05	726 620,0	726 620,0	0,0
Транспорт, связь и информатика	10		5 580 847,8	5 580 847,8	0,0
Автомобильный транспорт	10	01	92 441,0	92 441,0	0,0
Железнодорожный транспорт	10	02	207 000,0	207 000,0	0,0
Воздушный транспорт	10	03	1 034 308,0	1 034 308,0	0,0
Водный транспорт	10	04	2 963 638,8	2 963 638,8	0,0
Связь	10	06	1 280 400,0	1 280 400,0	0,0
Информатика (информационное обеспечение)	10	07	3 060,0	3 060,0	0,0
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	13		25 978 203,0	26 258 203,0	280 000,0
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций	13	02	15 424 683,0	15 704 683,0	280 000,0
Гражданская оборона	13	03	66 650,0	66 650,0	0,0
Государственная противопожарная служба	13	04	10 486 870,0	10 486 870,0	0,0
Образование	14		117 791 867,0	117 791 867,0	0,0
Дошкольное образование	14	01	802 607,3	802 607,3	0,0
Общее образование	14	02	2 013 440,4	2 013 440,4	0,0
Начальное профессиональное образование	14	03	24 810 237,6	24 810 237,6	0,0
Среднее профессиональное образование	14	04	15 285 091,9	15 285 091,9	0,0
Переподготовка и повышение квалификации	14	05	1 502 256,7	1 502 256,7	0,0
Высшее профессиональное образование	14	06	68 299 015,7	68 299 015,7	0,0
Прочие расходы в области образования	14	07	5 079 217,4	5 079 217,4	0,0
Культура, искусство и кинематография	15		15 901 176,0	15 901 176,0	0,0
Культура и искусство	15	01	13 530 911,0	13 530 911,0	0,0
Кинематография	15	02	2 355 551,0	2 355 551,0	0,0
Прочие мероприятия в области культуры и искусства	15	03	14 714,0	14 714,0	0,0

<i>Наименование</i>	<i>Рз</i>	<i>Пр</i>	<i>Проект, рассмотренный на заседании Правительства РФ, 14.08.03 г., тыс. руб.</i>	<i>Проект, внесенный в Государственную Думу 26.08.03 г., тыс.руб.</i>	<i>Изменение, тыс.руб</i>
Средства массовой информации	16		10 864 073,3	10 864 073,3	0,0
Телевидение и радиовещание	16	01	9 965 024,3	9 965 024,3	0,0
Периодическая печать и издательства	16	02	502 259,0	502 259,0	0,0
Прочие средства массовой информации	16	03	396 790,0	396 790,0	0,0
Здравоохранение и физическая культура	17		48 051 814,5	48 208 314,5	156 500,0
Здравоохранение	17	01	37 941 762,1	38 098 262,1	156 500,0
Санитарно-эпидемиологический надзор	17	02	6 795 343,3	6 795 343,3	0,0
Физическая культура и спорт	17	03	3 314 709,1	3 314 709,1	0,0
Социальная политика	18		162 256 858,9	161 193 511,2	-1 063 347,7
Учреждения социального обеспечения и службы занятости	18	01	4 942 492,1	4 942 492,1	0,0
Социальная помощь	18	02	13 111 091,0	13 111 091,0	0,0
Пенсии военнослужащим	18	04	67 158 790,4	66 605 849,6	-552 940,8
Пенсии и пособия в правоохранительных органах	18	05	44 684 053,9	44 173 647,0	-510 406,9
Прочие мероприятия в области социальной политики	18	06	30 174 409,4	30 174 409,4	0,0
Миграционная политика	18	08	2 186 022,1	2 186 022,1	0,0
Обслуживание государственного и муниципального долга	19		288 770 589,3	287 570 589,3	-1 200 000,0
Обслуживание государственного и муниципального внутреннего долга	19	01	65 579 184,5	64 379 184,5	-1 200 000,0
Обслуживание государственного внешнего долга	19	02	223 191 404,8	223 191 404,8	0,0
Пополнение государственных запасов и резервов	20		19 969 458,0	20 269 658,0	300 200,0
Государственный материальный резерв	20	02	18 941 797,5	18 941 797,5	0,0
Прочие государственные запасы и резервы	20	03	1 027 660,5	1 327 860,5	300 200,0
Финансовая помощь другим бюджетам бюджетной системы	21		806 324 138,6	810 616 810,6	4 292 672,0
Финансовая помощь бюджетам других уровней	21	01	272 600 991,6	272 665 643,6	64 652,0
Фонд регионального развития	21	02	25 072 010,0	25 072 010,0	0,0
Мероприятия в области регионального развития	21	03	9 080 925,0	13 308 945,0	4 228 020,0
Средства, передаваемые государственным внебюджетным фондам	21	04	499 570 212,0	499 570 212,0	0,0
Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров	22		10 364 750,0	10 364 750,0	0,0
Утилизация и ликвидация вооружений по международным договорам	22	01	9 863 468,0	9 863 468,0	0,0

<i>Наименование</i>	<i>Рз</i>	<i>ПП</i>	<i>Проект, рассмотренный на заседании Правительства РФ, 14.08.03 г., тыс. руб.</i>	<i>Проект, внесенный в Государственную Думу 26.08.03 г., тыс.руб.</i>	<i>Изменение, тыс.руб</i>
Утилизация и ликвидация вооружений, исключая международные договоры	22	02	501 282,0	501 282,0	0,0
Мобилизационная подготовка экономики	23		1 100 000,0	1 100 000,0	0,0
Мобилизационная подготовка экономики	23	01	1 100 000,0	1 100 000,0	0,0
Исследование и использование космического пространства	24		9 001 300,0	12 001 300,0	3 000 000,0
Государственная поддержка космической деятельности	24	01	2 674 000,0	3 563 400,0	889 400,0
Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в области космической деятельности	24	02	6 327 300,0	8 437 900,0	2 110 600,0
Военная реформа	25		7 245 610,8	7 245 610,8	0,0
Проведение военной реформы	25	01	7 245 610,8	7 245 610,8	0,0
Дорожное хозяйство	26		79 133 273,2	79 133 273,2	0,0
Дорожное хозяйство	26	01	79 133 273,2	79 133 273,2	0,0
Прочие расходы	30		4 566 913,0	-3 166 187,7	-7 733 100,7
Резервные фонды	30	01	4 500 000,0	4 500 000,0	0,0
Проведение выборов и референдумов	30	02	2 515 614,0	2 515 641,0	27,0
Бюджетные кредиты (бюджетные ссуды)	30	03	-19 700 000,0	-19 700 000,0	0,0
Прочие расходы, не отнесенные к другим подразделам	30	04	17 251 272,0	9 518 171,3	-7 733 100,7
Целевые бюджетные фонды	31		14 061 500,0	14 061 500,0	0,0
Фонд Министерства Российской Федерации по атомной энергии	31	09	14 061 500,0	14 061 500,0	0,0

Источник: проекты федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 г.», расчеты ФБК

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. Прирост реальных расходов бюджета в 2002-2004 гг.

Наименование	Рз	Пр	2002 г. к 2001 г., (%)	2003г. к 2002 г., (%)	2004 г. (проект) к 2003 г.,(%)	2004 г. (проект) к 2001 г., (%)
В С Е Г О			41,6	4,6	3,3	52,9
Государственное управление и местное самоуправление	01		21,0	1,7	5,3	29,6
Функционирование главы государства – Президента Российской Федерации	01	01	71,7	29,5	8,7	141,6
Функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти	01	02	22,5	8,4	8,7	44,3
Функционирование исполнительных органов государственной власти	01	03	20,6	2,7	300,8	396,5
Деятельность финансовых и налоговых органов	01	04	11,1	7,2	-100,0	-100,0
Прочие расходы на общегосударственное управление	01	05	144,6	-64,5	-10,1	-21,9
Судебная власть	02		46,4	15,7	18,8	101,3
Федеральная судебная система	02	01	46,4	15,7	18,8	101,3
Международная деятельность	03		67,7	-10,1	-7,5	39,5
Международное сотрудничество	03	01	42,3	1,0	-8,4	31,5
Реализация межгосударственных договоров в рамках Содружества Независимых Государств	03	03	199,8	-44,5	-8,4	52,4
Международные культурные, научные и информационные связи	03	04	52,9	-24,7	34,7	55,0
Экономическая и гуманитарная помощь другим государствам	03	05	-17,9	24,9	108,3	113,6
Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	03	06		-2,8	-20,1	
Национальная оборона	04		14,9	5,2	8,8	31,5
Строительство и содержание Вооруженных Сил Российской Федерации	04	01	12,8	7,1	8,9	31,6
Военная программа Министерства Российской Федерации по атомной энергии	04	02	91,9	-19,3	17,8	82,4
Обеспечение мобилизационной и вневойсковой подготовки	04	03	24,6	10,5	2,6	41,2
Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	04	04	-12,8	-54,3	-86,4	-94,6
Обеспечение деятельности отраслей для национальной обороны	04	07	-13,3	1,2	-11,5	-22,4
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	05		14,7	22,2	15,5	61,9
Органы внутренних дел	05	01	7,8	35,0	52,6	122,0
Внутренние войска	05	02	16,0	18,3	6,1	45,5
Уголовно-исполнительная система	05	03	18,1	21,3	-3,9	37,6
Органы налоговой полиции	05	04	13,0	25,9	-100,0	-100,0
Органы государственной безопасности	05	05	30,3	31,0	-5,6	61,1
Органы пограничной службы	05	06	27,6	19,0	13,5	72,3
Таможенные органы	05	07	-17,6	11,6	2,7	-5,6
Органы прокуратуры	05	08	26,8	11,6	11,9	58,4
Государственная противопожарная служба	05	09	5,3	-100,0		-100,0
Органы юстиции	05	10	4,9	85,0	4,8	103,4
Государственная фельдъегерская служба	05	11	6,1	51,6	56,1	151,2
Органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ	05	12				
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	06		19,1	15,1	4,7	43,5
Фундаментальные исследования	06	01	25,1	11,6	7,4	49,9
Разработка перспективных технологий и приоритетных направлений научно-технического прогресса	06	02	13,5	18,8	2,0	37,5
Промышленность, энергетика и строительство	07		12,2	-4,6	-4,3	2,3
Топливно-энергетический комплекс	07	01	-18,6	-19,5	-14,7	-44,1
Конверсия оборонной промышленности	07	04	-13,2	-13,2	-16,2	-36,9
Другие отрасли промышленности	07	05	-73,0	62,7	7,3	-52,8

Наименование	Рз	Пр	2002 г. к 2001 г., (%)	2003г. к 2002 г., (%)	2004 г. (проект) к 2003 г., (%)	2004 г. (проект) к 2001 г., (%)
Строительство, архитектура	07	07	23,5	-0,9	-1,9	20,2
Технические регламенты, стандартизация и обеспечение единства измерений	07	08	6,5	61,9	87,3	223,0
Воспроизводство минерально-сырьевой базы	07	09	9,8	-16,8	-13,4	-20,9
Содержание органов специального строительства	07	10	20,6	36,4	-3,5	58,8
Сельское хозяйство и рыболовство	08		11,9	0,9	-6,5	5,6
Сельскохозяйственное производство	08	01	84,3	4,2	-8,3	76,0
Земельные ресурсы	08	02	-75,7	-19,3	0,3	-80,3
Рыболовное хозяйство	08	04	15,0	-11,6	-3,0	-1,3
Прочие мероприятия в области сельского хозяйства	08	05	-35,9	6,3	5,5	-28,1
Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	09		77,5	-3,9	4,4	78,2
Водные ресурсы	09	01	74,6	33,7	5,8	146,9
Лесные ресурсы	09	02	96,4	-9,6	5,0	86,4
Охрана окружающей среды, животного и растительного мира	09	03	24,8	39,8	-19,8	39,9
Гидрометеорология	09	04	76,0	-8,4	15,5	86,1
Картография и геодезия	09	05	20,9	-15,2	0,2	2,7
Транспорт, связь и информатика	10		-80,0	-24,9	-16,5	-87,5
Автомобильный транспорт	10	01	155,2	193,3	-5,8	604,9
Железнодорожный транспорт	10	02	-40,2	-13,2	-37,2	-67,4
Воздушный транспорт	10	03	93,3	-49,1	-56,6	-57,3
Водный транспорт	10	04	-92,9	-15,3	19,7	-92,8
Связь	10	06	718,9	60,2	-8,0	1107,0
Информатика (информационное обеспечение)	10	07	-13,2	-13,2	32,7	0,0
Развитие рыночной инфраструктуры	11		-80,7	334,0	-100,0	-100,0
Малый бизнес и предпринимательство	11	01	-80,7	334,0	-100,0	-100,0
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	13		19,1	111,8	12,8	184,5
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций	13	02	19,3	10,0	30,2	70,8
Гражданская оборона	13	03	-13,2	158,3	-8,9	104,2
Государственная противопожарная служба	13	04			-6,0	
Образование	14		42,5	5,9	9,8	65,6
Дошкольное образование	14	01	1,8	82,3	-35,8	19,1
Общее образование	14	02	35,4	25,3	-6,7	58,3
Начальное профессиональное образование	14	03	49,8	-2,0	7,1	57,2
Среднее профессиональное образование	14	04	31,6	6,0	11,5	55,4
Переподготовка и повышение квалификации	14	05	39,4	7,0	-0,2	49,0
Высшее профессиональное образование	14	06	32,0	9,4	13,5	63,9
Прочие расходы в области образования	14	07	580,2	-10,8	-3,8	483,9
Культура, искусство и кинематография	15		39,9	18,5	3,0	70,9
Культура и искусство	15	01	36,1	18,6	2,7	65,9
Кинематография	15	02	68,7	18,4	4,8	109,3
Прочие мероприятия в области культуры и искусства	15	03	-13,0	-10,9	-11,9	-31,8
Средства массовой информации	16		43,0	1,1	-17,2	19,7
Телевидение и радиовещание	16	01	47,8	0,7	-17,7	22,6
Периодическая печать и издательства	16	02	-10,1	11,9	-24,8	-24,3
Прочие средства массовой информации	16	03	29,4	-3,7	11,3	38,6
Здравоохранение и физическая культура	17		24,7	7,0	11,6	49,0
Здравоохранение	17	01	23,5	2,6	10,4	39,8
Санитарно-эпидемиологический надзор	17	02	32,6	17,0	13,3	75,8
Физическая культура и спорт	17	03	28,3	69,5	22,7	166,7
Социальная политика	18		246,6	-69,6	-2,6	2,6
Учреждения социального обеспечения и службы занятости	18	01	13,1	-4,2	4,8	13,6
Социальная помощь	18	02	602,8	-97,4	17,8	-78,7
Молодежная политика	18	03	-100,0			-100,0
Пенсии военнослужащим	18	04	14,1	46,0	-10,4	49,1

Наименование	Рз	Пр	2002 г. к 2001 г., (%)	2003 г. к 2002 г., (%)	2004 г. (проект) к 2003 г., (%)	2004 г. (проект) к 2001 г., (%)
Пенсии и пособия в правоохранительных органах	18	05	24,7	71,5	0,5	114,9
Прочие мероприятия в области социальной политики	18	06	11,6	11,0	4,1	28,9
Миграционная политика	18	08	99,1	-53,7	-5,6	-12,9
Обслуживание государственного и муниципального долга	19		3,2	-15,5	-5,6	-17,7
Обслуживание государственного и муниципального внутреннего долга	19	01	-11,2	-13,8	2,0	-22,0
Обслуживание государственного внешнего долга	19	02	7,6	-15,9	-7,6	-16,4
Пополнение государственных запасов и резервов	20		5,5	3349,9	-11,9	3107,1
Государственный материальный резерв	20	02	-2,8	32971,4	-15,8	26981,5
Прочие государственные запасы и резервы	20	03	6,6	-13,0	154,8	136,2
Финансовая помощь другим бюджетам бюджетной системы	21		23,4	133,7	3,3	198,1
Финансовая помощь бюджетам других уровней	21	01	11,3	-6,2	-3,9	0,3
Фонд регионального развития	21	02		24,4	-8,9	
Мероприятия в области регионального развития	21	03	25001,3	42,5	-14,9	30344,9
Средства, передаваемые государственным внебюджетным фондам	21	04			9,1	
Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров	22		48,3	-9,5	-12,3	17,8
Утилизация и ликвидация вооружений по международным договорам	22	01	41,2	-11,2	-10,1	12,6
Утилизация и ликвидация вооружений, исключая международные договоры	22	02	1645,8	22,8	-40,6	1174,1
Мобилизационная подготовка экономики	23		-13,2	-13,2	100,4	51,0
Мобилизационная подготовка экономики	23	01	-13,2	-13,2	100,4	51,0
Исследование и использование космического пространства	24		84,2	-31,8	42,9	79,4
Государственная поддержка космической деятельности	24	01	222,5	-21,7	28,6	224,5
Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в области космической деятельности	24	02	57,1	-35,9	49,9	50,9
Военная реформа	25		239,0	-17,1	-58,2	17,4
Проведение военной реформы	25	01	239,0	-17,1	-58,2	17,4
Дорожное хозяйство	26			0,2	-8,9	
Дорожное хозяйство	26	01		0,2	-8,9	
Прочие расходы	30		-32,0	118,2	-62,6	-44,5
Резервные фонды	30	01	-6,7	-13,2	-4,7	-22,8
Проведение выборов и референдумов	30	02	23,3	224,0	-76,7	-6,8
Бюджетные кредиты (бюджетные ссуды)	30	03	-22,1	91,6	-22,2	16,2
Прочие расходы, не отнесенные к другим подразделам	30	04		145,1	608,4	
Туризм	30	05		-100,0		
Целевые бюджетные фонды	31		-13,2	-12,1	-9,0	-30,5
Фонд Министерства Российской Федерации по атомной энергии	31	09	-13,2	-12,1	-9,0	-30,5

Источник: Проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 г.»

Примечание: В качестве реальных расходов бюджета приняты расходы, приведенные к ценам базового года (2001) посредством коррекции фактических расходов бюджета на дефляторы ВВП. Отсутствие показателя означает, что подраздел является новым и не существовал в базовом году. Показатель – 100% означает полное прекращение финансирования по данной строке.