

# **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

## **Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона “О федеральном бюджете на 2003 год”**

### **1. Общие положения**

**1.1.** Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона “О федеральном бюджете на 2003 год” (далее - Заключение) подготовлено в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом “О Счетной палате Российской Федерации” и иными актами законодательства Российской Федерации.\*

При подготовке Заключения Счетная палата Российской Федерации (далее - Счетная палата) учитывала необходимость реализации положений, содержащихся в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации “О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства” (далее - Послание Президента Российской Федерации) и в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации “О бюджетной политике в 2003 году” (далее - Бюджетное послание).

Счетной палатой в Заключении использованы результаты осуществленных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Проанализирована работа Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, главных распорядителей средств федерального бюджета, иных участников бюджетного процесса по составлению проекта федерального закона “О федеральном бюджете на 2003 год” (далее - законопроект) и проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов на 2003 год, проверено наличие и оценено состояние нормативной и методической базы, регулирующей порядок их формирования и расчетов параметров основных показателей.

**1.2.** Законопроект внесен Правительством Российской Федерации на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее - Государственная Дума) в срок, установленный статьей 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Перечень и содержание документов, представленных в составе материалов к законопроекту, в основном соответствуют указанной статье Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Вместе с тем План развития государственного и муниципального секторов экономики на 2003 год не содержит показателей и информации, установленных статьей 178 Бюджетного кодекса Российской Федерации. В нем отсутствуют перечень и сводный план финансово-хозяйственной деятельности федеральных казенных предприятий, перечень и сводный план финансово-хозяйственной деятельности государственных унитарных предприятий, сведения о предельной штатной численности государственных служащих и военнослужащих по главным распорядителям бюджетных средств, сводный план предоставления государственных или муниципальных услуг бюджетными учреждениями по главным распорядителям бюджетных средств.

---

\* Утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 13 сентября 2002 года (протокол № 27 (310)).

Перечень и содержание материалов по ряду федеральных целевых программ и программ развития регионов не соответствуют статье 197 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Проект программы приватизации государственных и муниципальных предприятий на 2003 год представлен без необходимых расчетов и обоснований.

Правительством Российской Федерации одновременно с законопроектом представлен доклад об итогах работы по реализации соглашений о разделе продукции, как это предусмотрено статьей 19 Федерального закона от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ “О соглашениях о разделе продукции”.

## **2. Анализ соответствия проекта федерального закона “О федеральном бюджете на 2003 год” Бюджетному кодексу Российской Федерации и иным актам законодательства Российской Федерации**

**2.1.** Анализ законопроекта позволяет сделать вывод о том, что Правительством Российской Федерации не принято достаточных мер по формированию проекта бюджета в строгом соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и иными актами законодательства Российской Федерации.

**2.2.** Законопроект не основывается на Плане развития государственного и муниципального секторов экономики, как это установлено статьей 172 Бюджетного кодекса Российской Федерации, и соответственно План предоставления государственных и муниципальных услуг не предопределяет размера бюджетных ассигнований главным распорядителям, распорядителям и получателям средств федерального бюджета.

Представленным законопроектом не предусмотрено утверждение источников финансирования дефицита федерального бюджета по основным видам привлеченных средств, что не соответствует статье 93 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В законопроекте не предусматривается утверждение предельного объема государственных кредитов, предоставляемых Российской Федерацией иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям, за исключением государственных кредитов, предоставляемых государствам - участникам Содружества Независимых Государств, а также предельного объема государственных кредитов, предоставляемых Российской Федерацией государствам - участникам Содружества Независимых Государств, что противоречит статьям 124 и 181 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В нарушение пункта 1 статьи 125 Бюджетного кодекса Российской Федерации в Программе предоставления Российской Федерацией государственных кредитов иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям на 2003 год не указаны цели предоставления кредитов, наименования получателей кредитов, объем кредитов, предоставленных в 2002 году.

Порядок предоставления и расчета конкретных размеров финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, порядок предоставления и расчет субвенций и субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации не определены специальным федеральным законом и не предусмотрены в законопроекте, что не соответствует статьям 135 и 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Законопроектом не определены цели предоставления бюджетных ссуд субъектам Российской Федерации на финансирование кассовых разрывов, порядок предоставления, условия их оплаты и возврата, что противоречит пункту 1 статьи 137 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В нарушение пункта 3 статьи 181 Бюджетного кодекса Российской Федерации в законопроекте не установлены лимиты предоставления налоговых кредитов на срок, превышающий пределы очередного финансового года. Статья 71 законопроекта устанавливает лимиты налоговых кредитов, рассрочек, отсрочек уплаты федеральных налогов и сборов только в пределах финансового года.

В законопроекте не установлены предельные объемы обязательств по государственным гарантиям, что не соответствует пункту 4 статьи 181 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В расчетах к проекту федерального бюджета на 2003 год учтена отмена налога на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте, утвержденного Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 120-ФЗ “О налоге на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте”. При этом федеральный закон об отмене указанного налога по состоянию на 26 августа 2002 года не принят, что противоречит статье 180 Бюджетного кодекса Российской Федерации, устанавливающей, что составление проекта бюджета осуществляется на основе налогового законодательства, действующего на момент составления проекта бюджета.

**2.3.** Предлагаемое в законопроекте распределение налоговых доходов консолидированного бюджета по уровням бюджетной системы Российской Федерации не позволяет обеспечить исполнение статьи 48 Бюджетного кодекса Российской Федерации. В соответствии с представленным Перечнем законодательных актов (статей, отдельных пунктов статей, подпунктов, абзацев), действие которых приостанавливается на 2003 год в связи с тем, что законопроектом не предусмотрены средства на их реализацию, действие части двенадцатой статьи 48 Бюджетного кодекса Российской Федерации предлагается на 2003 год приостановить. Пропорции распределения ряда налоговых доходов и сборов в порядке бюджетного регулирования между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации утверждаются на срок менее трех лет, что не в полной мере соответствует статье 50 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

**2.4.** Правительством Российской Федерации не внесены соответствующие изменения и дополнения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, определяющие правовой статус финансового резерва, механизмы его образования, порядок использования и учета его средств, на что было указано в Бюджетном послании. При этом в законопроекте отсутствует предусмотренное в 2002 году положение о представлении в Государственную Думу отчета о порядке и об объемах размещения средств финансового резерва, о направлениях их расходования.

Статьей 3 законопроекта предусматривается сохранение принципов формирования, использования и управления финансовым резервом, действующих в соответствии со статьей 2 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год”, за исключением размещения средств финансового резерва (такая норма в законопроекте отсутствует).

**2.5.** Статьи 1, 15, 17, 26, 27, 81, 87 законопроекта противоречат статье 35 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой доходы бюджета и поступления из источников его финансирования не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета, за исключением доходов целевых бюджетных фондов, средств иностранных кредитов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Нормами статей 7, 10, 21, 40, 70, 76, 77, 78 законопроекта предполагается увеличение ресурсной части федерального бюджета сверх сумм, определенных законопроектом, в том числе приложением 5 к законопроекту, при этом оценка объемов посту-

плений не осуществлена, что нарушает статью 32 Бюджетного кодекса Российской Федерации, устанавливающую принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов, означающий, что все доходы и расходы бюджетов, иные обязательные поступления, определенные налоговым и бюджетным законодательством Российской Федерации, подлежат отражению в бюджетах в обязательном порядке и в полном объеме, а также статью 42 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой доходы бюджетных учреждений, полученные от предпринимательской и иной деятельности, приносящей доход, в полном объеме отражаются в доходах соответствующего бюджета.

**2.6.** Нормы статей 9, 11 законопроекта не соответствуют нормам статьи 8 Бюджетного кодекса Российской Федерации, определяющей компетенцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области регулирования бюджетных правоотношений, и нарушают принцип самостоятельности бюджетов, закрепленный статьей 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Меры, предусматриваемые статьей 81 законопроекта за установление факта использования не по целевому назначению субвенций и субсидий на финансирование дорожного хозяйства, не соответствуют статье 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Нормы статьи 73 законопроекта о санкциях при нарушении сроков возврата и использовании не по целевому назначению средств федерального бюджета не соответствуют нормам статьями 289 и 290 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Статьи 62 и 105 законопроекта в части санкций содержат положения только об изъятии в федеральный бюджет средств, использованных не по целевому назначению, и не предусматривают положений об ответственности, как это установлено статьями 289 и 290 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Статья 118 законопроекта, устанавливающая, что обеспечение территориальными органами Министерства Российской Федерации по налогам и сборам дополнительных доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты по результатам проведенной контрольной работы может осуществляться на договорной возмездной основе с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, не соответствует нормам Налогового кодекса Российской Федерации.

Не обоснована в достаточной степени статья 23 законопроекта, в соответствии с которой предлагается освободить ОАО «КАМАЗ» от уплаты начисленных и не взысканных Российским агентством по государственным резервам штрафов и пеней.

**2.7.** Нормы и положения статей 4, 35, 112 и некоторых других статей законопроекта расширяют полномочия Правительства Российской Федерации в ходе исполнения бюджета по сравнению с правами, предоставленными статьями 228, 229, 233, 234 и другими статьями Бюджетного кодекса Российской Федерации. Так, в соответствии с нормами статьи 4 законопроекта Правительству Российской Федерации предполагается предоставить исключительное право перераспределять в течение года средства федерального бюджета по странам-заемщикам, включенным в Программу предоставления Российской Федерацией государственных кредитов иностранным государствам, их юридическим лицам и международным финансовым организациям. Статьей 35 законопроекта Правительству Российской Федерации предоставляется право в ходе исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» вносить по представлению главных распорядителей средств федерального бюджета изменения в ведомственную, функциональную и экономическую структуры расходов федерального бюджета без ограничения пределов вносимых изменений. В соответствии со статьей 112 законопроекта Правительство Российской Федерации вправе выделять в 2003 году

субвенции и субсидии организациям любой организационно-правовой формы и формы собственности и определять порядок их предоставления, что расширяет сферу применения статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации, разрешающей предоставление субсидий и субвенций из федерального бюджета только в случаях, предусмотренных федеральными и региональными программами и федеральными законами.

**2.8.** Статьей 83 законопроекта на 2003 год предусматривается установление соотношения между минимальным размером оплаты труда и среднегодовой величиной прожиточного минимума только трудоспособного населения в размере 21,6%, что ниже уровня (24,4%), установленного Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2002 год”, и противоречит пункту 2 статьи 5 Федерального закона “О прожиточном минимуме в Российской Федерации”, в соответствии с которым минимальный размер оплаты труда поэтапно повышается до величины прожиточного минимума.

**2.9.** Всего из 124 статей законопроекта 25 статей частично или полностью не соответствуют нормам Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В соответствии со статьей 183 Бюджетного кодекса Российской Федерации объем и темп роста валового внутреннего продукта (далее - ВВП), уровень инфляции (декабрь к декабрю) являются исходными для составления проекта федерального бюджета на очередной финансовый год. Однако в отличие от предыдущих лет параметры указанных макроэкономических показателей в законопроекте не зафиксированы.

**2.10.** Размеры бюджетных ассигнований, устанавливаемые законопроектом, не учитывают в полном объеме требования действующего законодательства, в частности, статьи 2 Федерального закона от 3 апреля 1996 г. № 29-ФЗ “О финансировании особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов”, статьи 34 Федерального закона от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ “Об использовании атомной энергии” (указанные законы не включены в Перечень законодательных актов, действие которых приостанавливается на 2003 год), статьи 45 Закона Российской Федерации от 9 октября 1992 г. № 3612-1 “Основы законодательства Российской Федерации о культуре”, статьи 40 Федерального закона от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “Об образовании”, статьи 15 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ “О науке и государственной научно-технической политике” (законы включены в Перечень законодательных актов, действие которых приостанавливается на 2003 год).

Имеются и иные несоответствия норм, содержащихся в законопроекте, и в действующих законодательных актах.

В соответствии с Бюджетным посланием указанные противоречия требовалось устранить путем внесения необходимых изменений и дополнений в соответствующие законодательные акты либо их полной отмены.

Однако уже несколько лет подряд Правительством Российской Федерации предлагается Федеральному Собранию Российской Федерации приостановить полностью или частично нормы действующих законодательных актов в связи с отсутствием средств на их реализацию. Пунктом 4 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации такая возможность предусмотрена.

Несмотря на это, по мнению Счетной палаты, финансирование, предусмотренное такими нормативными актами, не может быть приостановлено в разовом порядке федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Принятие подобных решений подрывает основы законодательства Российской Федерации, требует более тщательного и взвешенного подхода, так как эффективное исполнение законодательных актов возможно лишь при условии комплексного применения всей

совокупности их норм и положений. Счетная палата полагает, что при внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации данную норму необходимо исключить.

**2.11.** Назрела необходимость в проведении инвентаризации действующего законодательства в целях устранения противоречий и приведения во взаимное соответствие норм и положений соответствующих законодательных актов.

Так, статьей 1 законопроекта установлено, что в доходы федерального бюджета на 2003 год зачисляются поступления единого социального налога (взноса) (далее - ЕСН), направляемые в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации на выплату базовой части трудовой пенсии, что соответствует главе 24 Налогового кодекса Российской Федерации, однако не соответствует статье 35 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Исходя из статьи 7 законопроекта, среди доходных источников федерального бюджета предусмотрены средства, поступающие от налогоплательщиков в счет погашения задолженности по состоянию на 1 января 2002 года по ЕСН, штрафы и пени за несвоевременную уплату указанного налога в части, зачислявшейся ранее в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации. Перечисление указанных средств в доходы федерального бюджета и направление их в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации статьей 1 законопроекта прямо не предусмотрены.

Предусмотренные статьей 17 законопроекта нормативы распределения средств исполнительского сбора (80% - в доходы федерального бюджета, 20% - на счета Минюста России) противоречат долям отчислений (30% и 70% соответственно), утвержденным Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 119-ФЗ "Об исполнительном производстве".

Федеральным законом от 6 мая 1998 г. № 71-ФЗ "О плате за пользование водными объектами" определено, что 40% суммы платы за пользование водными объектами должно поступить в федеральный бюджет и 60% - в бюджет субъекта Российской Федерации. Однако законопроектом предусматривается также, как это было принято на 2002 год, направление всей суммы данного федерального налога в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации.

Нормы данных законодательных актов, в свою очередь, противоречат статье 35 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

**2.12.** Содержание статей 49 и 75 законопроекта дублирует показатели, содержащиеся в приложениях к нему, при этом указанные статьи не несут дополнительной информации об условиях или механизмах их реализации.

**2.13.** Анализ законопроекта свидетельствует о консервативности его текстовых статей. Из 124 статей 105 текстовых статей (84%) повторяют полностью или частично нормы Федерального закона "О федеральном бюджете на 2002 год", в свою очередь, 75% текстовых статей Федерального закона "О федеральном бюджете на 2002 год" практически аналогичны соответствующим статьям Федерального закона "О федеральном бюджете на 2001 год".

Отличительной особенностью содержания текстовой части законопроекта является сокращение по сравнению с Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2002 год" количества статей, требующих разработки и утверждения Правительством Российской Федерации нормативных правовых актов, определяющих порядок их реализации. Так, если Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2002 год" предусматривалось принять 65 таких нормативных правовых актов по 47 статьям указанного Федерального закона, то в законопроекте только 11 текстовых статей предусматривают принятие нормативных правовых актов Правительства Российской Фе-

дерации, определяющих порядок их реализации. Реализация 23 статей будет осуществляться в соответствии с нормами статей федеральных законов о федеральных бюджетах на 2001 и 2002 годы.

Все это позволяет сделать вывод о том, что назрела необходимость внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, регулирующих порядок исполнения федерального бюджета и бюджетный процесс в целом, что соответствует положениям, сформулированным в Бюджетном послании. Текстовые статьи проекта федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год должны отражать лишь особенности функционирования и исполнения федерального бюджета очередного финансового года, а их количество должно быть сокращено. Постоянно повторяющиеся нормы текстовых статей федеральных законов о федеральном бюджете должны быть зафиксированы в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

**2.14.** Сложившаяся практика подготовки и принятия нормативных правовых актов, определяющих порядок реализации текстовых статей федерального закона о федеральном бюджете, требует уточнения сроков их подготовки и повышения мер ответственности за их исполнение.

Так, в I квартале 2002 года из 54 предусмотренных к разработке нормативных правовых актов, определяющих порядок реализации текстовых статей Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год”, утверждено в срок только три (5 %), а в целом за первое полугодие 2002 года из 58 приняты только 35 (60 %), что дезорганизует исполнение Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” и, в частности, сдерживает финансирование отдельных целевых статей и видов расходов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации.

**2.15.** В то же время необходимо предусмотреть в законопроекте нормы, позволяющие осуществлять контроль за исполнением данного закона, в том числе осуществляемый Счетной палатой. Несмотря на имеющееся постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 26 июня 2002 года № 2916-III ГД “О формах обязательной для участников бюджетного процесса финансовой отчетности, необходимой Счетной палате Российской Федерации для контроля за исполнением федерального бюджета на 2002 год” и предложения Счетной палаты, направленные Минфину России на стадии составления проекта федерального бюджета на 2003 год, о внесении в законопроект соответствующей текстовой статьи, устанавливающей процедуру согласования Счетной палатой с Государственной Думой в 2003 году форм обязательной для участников бюджетного процесса финансовой отчетности, необходимой Счетной палате для контроля за использованием средств федерального бюджета на 2003 год, указанная норма в представленном законопроекте не предусмотрена. Не предусмотрена в проекте бюджета норма, обязывающая Минфин России, Банк России и иных участников бюджетного процесса предоставлять Счетной палате платежные и иные первичные документы, на основании которых осуществляются операции со средствами федерального бюджета и средствами бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Необходимо принципиально рассмотреть вопросы, связанные с предоставлением Счетной палате возможностей по обеспечению оперативного контроля за исполнением федерального бюджета текущего финансового года, осуществляемого в соответствии со статьей 14 Федерального закона “О Счетной палате Российской Федерации”.

**2.16.** При рассмотрении законопроекта в Государственной Думе Счетная палата полагает целесообразным привести в соответствие нормы статей представленного законопроекта и нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации и иных актов зако-

нодательства Российской Федерации, найти решения по структурированию текстовых статей законопроекта, сокращению их количества и исключению статей, содержание которых дублирует соответствующие целевые статьи и виды расходов в разрезе функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации, предусмотренные соответствующими приложениями к законопроекту.

В соответствии с положениями, сформулированными в Бюджетном послании, Правительству Российской Федерации необходимо обеспечить подготовку и принятие решений, позволяющих не позднее декабря текущего года довести до бюджетополучателей лимиты бюджетных обязательств (или их часть), обеспечивающие бесперебойное финансирование бюджетной сферы в начале 2003 года. Необходимо обеспечить принятие в начале финансового года решений, направленных на реализацию положений статей Федерального закона “О федеральном бюджете на 2003 год” и приложений к нему, в связи с чем предусмотреть в законопроекте нормы, устанавливающие, что Правительство Российской Федерации принимает нормативные правовые акты, обеспечивающие реализацию статей Федерального закона “О федеральном бюджете на 2003 год”, не позднее января 2003 года.

**2.17.** Правительством Российской Федерации одновременно с законопроектом внесен на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О бюджетной классификации Российской Федерации”, как это предусмотрено статьей 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Счетная палата полагает целесообразным предложить внести изменения и дополнения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, установив норму, в соответствии с которой проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год составляется на основании действующего Федерального закона “О бюджетной классификации Российской Федерации”.

По мнению Счетной палаты, проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год должен формироваться исключительно на основании норм и положений действующих законодательных и иных нормативных правовых актов, уточнение которых возможно в установленном законом порядке до начала процедуры рассмотрения законопроекта о бюджете в Государственной Думе.

### **3. Параметры прогноза исходных макроэкономических показателей для составления проекта федерального бюджета**

**3.1.** Макроэкономические условия реализации федерального бюджета текущего финансового года и разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2003 год характеризуются положительными темпами роста ВВП и промышленного производства, снижением темпов инфляции, улучшением конъюнктуры мировых рынков энергоносителей и устойчивой ситуацией на валютном рынке, сокращением вывоза российского капитала за рубеж, ростом реальных доходов населения.

Вместе с тем главной особенностью прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2003 год является то, что в 2002 году резервы роста, связанные с эффектом девальвации рубля и расширением импортозамещения, действовавшие в 1999-2001 годах, в значительной мере оказались исчерпаны, и темпы экономического подъема существенно замедлились. В январе - июне 2002 года произошло снижение темпов роста таких основных показателей социально-экономического развития, как выпуск продукции и услуг базовых отраслей экономики (103,7% против 105,3% в январе - июне 2001 года), объем промышленной продукции (103,2% против 105,5%), инвести-



ции в основной капитал (101,8% против 107,2%). Темп роста ВВП в январе - июне 2002 года составил 103,8% против 105,3% в первом полугодии 2001 года.

По оценке Правительства Российской Федерации, сформированной с учетом тенденции семи месяцев, **годовые темпы прироста ВВП в 2002 году составят 3,9%**, что ниже на 1,1 процентного пункта уровня 2001 года, снижение динамики промышленного производства ожидается с 4,9% в 2001 году до 4,4% в 2002 году.

В сравнении с макроэкономическими параметрами, предусмотренными в качестве базовых в расчетах к Федеральному закону “О федеральном бюджете на 2002 год”, условия реализации федерального бюджета текущего финансового года характеризуются более низкой динамикой экономического роста и одновременно более высоким уровнем инфляции. Темпы экономического роста в 2002 году, по оценке Правительства Российской Федерации, ниже прогнозируемых при утверждении бюджета на 2002 год (4,3%) на 0,4 процентного пункта, инфляция ожидается на уровне 14% против 12%.

Вместе с тем **ожидаемый в 2002 году объем ВВП оценивается Правительством Российской Федерации в 10950 млрд. рублей**, что выше объема ВВП, прогнозируемого при составлении проекта федерального бюджета на 2002 год (10600 млрд. рублей), но соответствует уровню ВВП, утвержденному в Федеральном законе “О федеральном бюджете на 2002 год”. Однако накопление инфляционного потенциала в 2002 году вследствие ускорения темпов денежного предложения в условиях сохраняющегося положительного сальдо платежного баланса, опережающего роста цен (тарифов) естественных монополий и тарифов на платные услуги населения может привести к превышению ожидаемого уровня годовой инфляции.

При сохранении сложившегося опережающего роста оптовых цен в промышленности по сравнению с индексом потребительских цен до конца года (в январе - июле соответственно 110,5% против 109,8%) и относительно более высокими в сравнении с прогнозируемыми ценами на нефть и другие товары российского экспорта индекс-дефлятор ВВП в 2002 году может также превысить прогнозную величину (116,5%), что повлияет на изменение номинального объема ВВП в 2002 году в сторону увеличения.

**3.2.** Прогноз параметров основных макроэкономических показателей социально-экономического развития Российской Федерации, являющихся исходными для расчетов проекта федерального бюджета на 2003 год, основан на экономическом курсе Правительства Российской Федерации, предполагающем создание условий для благоприятного инвестиционного климата, стимулирование внутреннего платежеспособного спроса на основе роста реальных доходов населения, проведение сдержанной политики укрепления реального курса рубля, ограничение инфляции и государственных расходов.

Согласно оптимистическому варианту социально-экономического развития в 2003 году (при сохранении мировых цен на нефть на уровне 21,5 доллара США за баррель) **ожидаемый объем ВВП в 2003 году прогнозируется на уровне 13050 млрд. рублей** при темпах экономического роста 104,4% и индексе-дефляторе - 114,1%.

Данный прогноз социально-экономического развития базируется на гипотезах высоких темпов роста производительности труда, снижения энергоемкости, повышения роста инвестиций в основной капитал до уровня 7,5% и значительного повышения конкурентоспособности. В 2003 году **ограничения по инфляции предусматриваются на уровне 110-112%** (декабрь к декабрю), при этом учитывается дальнейший рост тарифов на товары и услуги естественных монополий: на газ - на 20,0%, электроэнергию - на 14,0%, грузовые железнодорожные перевозки - на 12,0%.

Прогноз социально-экономического развития на 2003 год устанавливает в качестве приоритета социально-экономической политики отказ от экспортно ориентированного

механизма экономического роста и реализацию инвестиционной модели развития российской экономики, опирающейся на внутренние факторы роста. При этом предполагаются расширение внутренних финансовых источников инвестиций прежде всего за счет роста доходов и накоплений реального сектора и привлечения сбережений населения, а также создание благоприятных условий для притока прямых иностранных инвестиций. Это соответствует целевым установкам социально-экономической политики, утвержденным в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу.

**3.3. Для того чтобы оценить достоверность представленного прогноза социально-экономического развития на 2003 год, необходимо учитывать следующие характерные черты сложившейся модели экономического роста.**

**3.3.1. Анализ прогнозируемой структуры использования ВВП в 2003 году позволяет сделать вывод о сохранении преимущественного влияния на рост ВВП внутреннего спроса.** Так, доля внутреннего спроса в структуре использования ВВП предусматривается в 2003 году на уровне 90,2% , что выше на 0,8 процентного пункта по сравнению с оценкой 2002 года.

Исходя из анализа структуры конечного спроса **рост российской экономики в значительной мере определяется динамикой потребительского спроса.** В структуре конечного спроса валовое накопление по оценке на 2002 год достигнет 22,7% ВВП (инвестиции в основной капитал - 17,6%), тогда как конечное потребление домашних хозяйств - 51,3%. Данная структура конечного спроса сохраняется и в прогнозе на 2003 год, где валовое накопление составит 22,6% ВВП, инвестиции в основной капитал - 17,9%, конечное потребление домашних хозяйств - 52,2%.

Предусматриваемое в 2003 году расширение внутреннего спроса прогнозируется за счет роста доли расходов на конечное потребление с 66,7% по оценке на 2002 год до 67,6% в 2003 году, в том числе за счет увеличения доли домашних хозяйств. При этом доля валового накопления снижается с 22,7% в 2002 году до 22,6% в 2003 году. Таким образом, основным элементом структуры использования ВВП, определяющим его динамику, является уровень потребления домашних хозяйств. Это означает, что **основным двигателем экономического роста становится рост объемов розничной торговли.**

Вместе с тем в прогнозе социально-экономического развития на 2003 год предусматривается снижение динамики оборота розничной торговли в 2003 году (6 - 7%) по сравнению с оценкой его роста в 2002 году (8,5%).

При этом следует отметить, что в прогнозе Правительства Российской Федерации на 2003 год **недостаточно обоснованным представляется сохранение тенденции опережения темпов роста розничной торговли по сравнению с темпами роста реальных доходов населения (7,0% и 6,0% соответственно),** поскольку замедление по сравнению с 2002 годом темпов роста реально располагаемых доходов населения и их сближение с темпами роста производительности труда в 2003 году не могут способствовать повышению склонности населения к использованию имеющихся сбережений.

**3.3.2. Фундаментальным ограничением экономического подъема, вытекающим из особенностей сложившейся модели экономического роста, являются слабость инвестиционного процесса в конечных обрабатывающих отраслях и низкий уровень темпов модернизации экономики в целом.**

Необходимо отметить, что замедление темпов экономического роста в 2002 году происходит на фоне значительного снижения роста инвестиций в основной капитал, который по итогам семи месяцев 2002 года составил 2,6 %. В результате годовой прирост инвестиций может оказаться ниже чем 4,5 %, по оценке Правительства Российской Федерации.

Федерации, и против 8,0 % согласно прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2002 год.

Одним из основных барьеров, препятствующих притоку инвестиций, является недостаточность источников инвестиционных ресурсов как следствие общего снижения доходов в обрабатывающих и сырьевых отраслях. В 2002 году прибыль по всем видам деятельности в реальном выражении (с учетом индекса-дефлятора ВВП) снизилась до 84,4 % уровня 2001 года, а в 2003 году в реальном выражении она достигнет только 94,9 % указанного уровня.

В 2003 году инвестиционный спрос в экономике может быть сформирован главным образом за счет экспортно-сырьевых отраслей экономики и инвестиционных программ сектора естественных монополий. При этом необходимо учитывать структурные проблемы инвестиционного процесса, связанные с перенакоплением капитала в сырьевом секторе (главным образом в нефтяной и металлургической промышленности) в сочетании с высокими рисками инвестирования в другие сектора. Инвестиционный спрос в обрабатывающих отраслях в связи с ускорением выбытия мощностей и требованиями модернизации производства в значительной степени сдерживается недостатком собственных инвестиционных ресурсов и отсутствием эффективных каналов перелива капитала.

Проблемы модернизации экономики, обновления продукции и роста производительности труда определяют низкую конкурентоспособность обрабатывающих отраслей промышленности, ориентированных на товарное покрытие внутреннего спроса. Следствием этого является опережающий рост импорта по сравнению с внутренним спросом в динамике элементов структуры использования ВВП (111,5 % к 104,7 %, по оценке на 2002 год, и 105,0 % к 104,5 %, по прогнозу на 2003 год). Увеличение давления со стороны импорта в условиях исчерпания действующих производственных мощностей ведет к уменьшению доли внутреннего рынка для российских производителей, что обуславливает **снижение темпов роста ВВП и тормозит экономический подъем.**

Необходимо также отметить, что в условиях отсутствия эффективного механизма перелива капиталов и сложившегося избытка инвестиционных ресурсов преимущественно в экспортно ориентированных отраслях при недостатке инвестиций в обрабатывающих отраслях экономики даже улучшение внешнеэкономической конъюнктуры не сможет оказывать столь же существенного, как ранее, влияния на экономический рост. При этом дополнительные доходы от экспорта, повышение реальных доходов населения, а также увеличение доходов предприятий в связи со снижением налоговой нагрузки могут в большей степени, чем в 1999-2001 годах, пойти на стимулирование роста импорта и оттока капитала, а не на финансирование роста производства.

В итоге с учетом сложившихся тенденций 2002 года и имеющихся особенностей формирования инвестиционного спроса **представляется весьма завышенным рост инвестиций в основной капитал**, предусмотренный в прогнозе социально-экономического развития на 2003 год на уровне 7,5 %.

### **3.3.3. Серьезной проблемой российской экономики остается существенная зависимость от внешнеэкономической конъюнктуры.**

Согласно прогнозу социально-экономического развития на 2003 год доля чистого экспорта в структуре использования ВВП по оптимистическому сценарию сокращается с 10,6 %, по оценке на 2002 год, до 9,8 % в 2003 году. При этом в 2003 году динамика экспорта в стоимостном выражении прогнозируется с увеличением на 6,7 млрд. долларов США по сравнению с 2002 годом (при цене на нефть 21,5 доллара США за баррель), и объем экспорта согласно прогнозу достигнет в 2003 году 110,6 млрд. долларов США.

Объем импорта в 2003 году возрастет на 5 млрд. долларов США и составит 63 млрд. долларов США.

Вместе с тем указанные прогнозные данные расходятся с оценками, представленными в прогнозе Банка России о состоянии платежного баланса Российской Федерации в 2002-2003 годах. В прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации оценка объемов экспорта товаров на 2002 год составляет 103,9 млрд. долларов США против 100,4 млрд. долларов США, по оценке Банка России, и импорта товаров 58,0 млрд. долларов США против 60,9 млрд. долларов США, соответственно. В связи с указанными расхождениями прогноз динамики и объемов экспорта и импорта товаров на 2003 год требует дополнительного уточнения. При этом реальный вес внешнеэкономической деятельности, или “валютного сектора экономики”, ориентированного на экспорт и импорт товаров и капитала, значительно выше, чем это следует из динамики долей чистого экспорта. По экспертной оценке, около 26 - 30 % прироста внутреннего спроса опирается на экспортные доходы. Этот результат отражает почти 30-процентную долю “валютного сектора” в доходах населения и почти 50-процентную долю в инвестициях.

Однако более благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура в 2003 году и высокие доходы от экспорта должны сопровождаться экономическими стимулами и эффективными механизмами перелива капитала в сторону обрабатывающих производств, работающих как на внутренний, так и на внешний рынок. В противном случае невысокие темпы роста экономики будут определяться главным образом темпами роста отраслей - экспортеров сырья и топлива, которые в среднесрочной перспективе вряд ли смогут расти более чем на 2 - 3 % в год с учетом потенциала роста внутреннего спроса и мировой конъюнктуры, что будет определять невысокие темпы экономического роста в целом.

**3.4.** В соответствии с прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации 2003 год должен быть решающим в восстановлении динамики ускорения экономического роста. Вместе с тем в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2003 год не представлена программа действий Правительства Российской Федерации по повышению экономического роста в среднесрочной перспективе, изменению его структуры в пользу обрабатывающих отраслей, повышению конкурентоспособности реального сектора экономики.

Очевидным является вывод о том, что в условиях сложившегося выбора экономической стратегии, утвержденной в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу и одобренной Президентом Российской Федерации, необходима активная государственная промышленная политика по наращиванию конкурентоспособности в приоритетных отраслях, определяемых с учетом включения России в систему международного разделения труда как полноправного члена мирохозяйственных связей. **Реализация такой политики позволит выполнить поставленные в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации задачи и обеспечить высокие темпы роста российской экономики, достойный уровень жизни граждан и усиление роли России в мировом сообществе.**

В условиях принятой Правительством Российской Федерации политики ограничения непроцентных расходов бюджета по отношению к ВВП обеспечить достаточный уровень бюджетного финансирования жизненно важных сфер деятельности общества возможно только путем повышения темпов экономического роста.

**3.5.** Исходя из рассмотренных особенностей экономической модели достижение установленных в прогнозе социально-экономического развития на 2003 год темпов роста ВВП

(104,4%) в значительной мере будет зависеть от конъюнктуры мировых цен на нефть. Согласно экспертным оценкам, снижение (увеличение) мировых цен на нефть на один доллар США за баррель в условиях сложившейся модели роста российской экономики приводит к снижению (увеличению) темпов прироста ВВП на 0,4 - 0,6 процентного пункта, темпов прироста инвестиций на 0,7 - 0,9%, экспорта на 2,0 - 2,1 млрд. долларов США.

**Прогнозируемые на 2003 год темпы инфляции на уровне 110 - 112%** в условиях опережающего роста цен (тарифов) на товары и услуги естественных монополий, опережающего роста тарифов на платные услуги населению, значительного увеличения с 1 января 2003 года ставок акцизов и сохранения положительного сальдо платежного баланса **нуждаются в уточнении.**

В целом прогноз объема ВВП на 2003 год в размере **13050 млрд. рублей** представляется более реалистичным по сравнению с прогнозами прошлых лет. Вместе с тем в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2003 год еще недостаточно учтены как факторы, сдерживающие рост объема ВВП, связанные в основном с излишне оптимистичной оценкой усиления инвестиционной составляющей экономического роста и расширением импорта, так и факторы, стимулирующие рост его номинального объема, связанные с динамикой уровня инфляции.

**Достижение установленных в прогнозе социально-экономического развития на 2003 год темпов роста ВВП в значительной мере будет зависеть от конъюнктуры мировых цен на товары традиционного российского экспорта и прежде всего на нефть и газ. Прогнозируемые на 2003 год индекс-дефлятор ВВП и индекс потребительских цен носят в значительной степени целевой характер и будут зависеть от усилий Банка России и Правительства Российской Федерации, направленных на сдерживание инфляции.** При этом Счетная палата полагает необходимым обратить внимание Правительства Российской Федерации и палат Федерального Собрания Российской Федерации на допускаемые ежегодно существенные отклонения фактических макроэкономических показателей от прогнозируемых, в том числе индекса-дефлятора ВВП и индекса потребительских цен, а также объема ВВП, фонда заработной платы, объема прибыли, амортизации и параметров некоторых других макроэкономических показателей. Так как прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2003 год, представленный Правительством Российской Федерации, не учитывает данных Госкомстата России по итогам за первое полугодие 2002 года в части объема ВВП и других показателей, может быть рассмотрен вопрос о дополнительном уточнении параметров ВВП базового 2002 года и соответственно ВВП на 2003 год.

**Целесообразно зафиксировать в законопроекте прогнозируемые объем и темп роста ВВП, уровень инфляции. В соответствии со статьей 183 Бюджетного кодекса Российской Федерации данные макроэкономические показатели являются исходными для составления проекта федерального бюджета на очередной финансовый год.**

**3.6.** Решение проблемы повышения надежности прогноза основных макроэкономических показателей требует существенного улучшения качества всей системы прогнозирования социально-экономического развития как на федеральном, так и на региональном уровнях.

В целом за 2001-2002 годы Правительство Российской Федерации улучшило качество системы прогнозирования социально-экономического развития, вместе с тем существующая система прогнозирования не стимулирует субъекты Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти на поиск резервов интенсификации и повышения эффективности использования имеющихся и привлекаемых ресурсов. Задача органического сочетания федерального, регионального и отраслевого прогнозирования в должной мере не решена.

Результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, осуществленных Счетной палатой, позволяют сделать вывод о том, что прогноз социально-экономического развития страны в определенной степени является экстраполяцией сложившихся тенденций. Его консервативный и оптимистический варианты отличаются лишь разной оценкой цены на экспортируемую нефть.

Существенным недостатком сложившейся системы социально-экономического прогнозирования является отсутствие комплексных методических указаний по составлению краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных прогнозов социально-экономического развития страны.

**Требуют качественного улучшения экономико-статистические методы прогнозирования основных макроэкономических показателей, порядок и сроки подготовки, разработки и представления статистических данных по ВВП.**

#### **4. Особенности проекта федерального закона “О федеральном бюджете на 2003 год” и основные характеристики бюджета**

**4.1.** Законопроект подготовлен исходя из стратегических направлений, сформулированных в Послании Президента Российской Федерации, Бюджетном послании, а также в соответствии с первоочередными задачами, определенными Бюджетным посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 31 мая 2000 г. № Пр-1098 “О бюджетной политике на 2000 год и на среднесрочную перспективу” (далее - бюджетные послания последних лет), и в целом направлен на их реализацию.

При формировании законопроекта учтены многие предложения, сформулированные в соответствующих заключениях, в представлениях и предписаниях Счетной палаты, направленные на повышение качества бюджетного планирования, увеличение поступлений от использования и распоряжения государственной собственностью, повышение эффективности расходов федерального бюджета. В нем впервые учтены заранее рассмотренные Правительством Российской Федерации изменения тарифов на продукцию (услуги) естественных монополий, бюджетная политика на 2003 год более четко увязана с мерами денежно-кредитной политики.

**4.2.** Характерной чертой бюджетной политики, реализуемой при составлении законопроекта, является **необходимость достижения бюджетной сбалансированности в условиях изменений налогового законодательства, влияющего на объем и структуру доходов консолидированного бюджета Российской Федерации, ограничения непроцентных расходов, обеспечения установленных приоритетов в финансировании расходов федерального бюджета, существенного увеличения платежей по государственному долгу.**

В целом в 2003 году **расходы на обслуживание и погашение государственного долга составят 784,7 млрд. рублей, или 6% ВВП**, при этом 75,0% платежей в сумме 588,8 млрд. рублей, или 17,3 млрд. долларов США, приходится на выплаты по внешнему долгу.

**4.3.** Проект федерального бюджета на 2003 год рассчитан, исходя из оптимистического прогноза социально-экономического развития Российской Федерации в 2003 году, в соответствии с которым объем ВВП должен составить 13050 млрд. рублей, темпы его роста - 104,4% к уровню 2002 года, среднегодовые мировые цены на нефть марки “URALS” - 21,5 доллара США за баррель, целевой уровень инфляции - 10 - 12%, среднегодовой курс рубля к доллару США - 33,7 рубля за доллар США.

**4.4. Доходы бюджета проектируются в сумме 2417,8 млрд. рублей, или 18,5% ВВП, что составляет 113,7% к утвержденным доходам федерального бюджета на 2002 год (19,4% к ВВП) и 112,0% к их ожидаемой оценке (19,9% к ВВП) в номинальном выражении. Однако в реальном выражении с учетом индекса-дефлятора ВВП - 114,1% (далее - в реальном выражении) в 2003 году предусматривается снижение доходов федерального бюджета по сравнению с их объемом, утвержденным в 2002 году, на 0,3% и на 2,9% к ожидаемой оценке их поступления в 2002 году. При этом доходы федерального бюджета без учета ЕСН в 2003 году уменьшаются в реальном выражении по сравнению с утвержденным на 2002 год объемом на 2,5% и ожидаемым их объемом на 2,6%.**

Поддерживая меры, направленные на сокращение налогового бремени в целях стимулирования экономического роста, Счетная палата в то же время полагает, что Правительство Российской Федерации должно предпринять достаточно активные усилия по стимулированию инвестиционных процессов в российской экономике, с тем чтобы дополнительные доходы, полученные налогоплательщиками от облегчения налоговой нагрузки, пошли на цели инвестирования, а не послужили базой для стимулирования потребительского импорта и оттока капитала за рубеж.

**4.5. Расходы федерального бюджета в 2003 году предусматриваются в сумме 2345,6 млрд. рублей, или 18,0% ВВП, что соответствует их номинальному росту по сравнению с утвержденными расходами федерального бюджета в 2002 году (17,8% к ВВП) на 120,5% и на 111,4% к ожидаемым объемам расходов (19,1% к ВВП).**

Принципиальным положением бюджетной политики на 2003 год является сохранение более низких темпов роста государственных расходов по сравнению с темпами роста экономики и ограничение уровня непроцентных расходов федерального бюджета.

В проекте федерального бюджета на 2003 год в целом динамика расходов обусловлена изменением их доли в возрастающем ВВП с 17,8% по утвержденному федеральному бюджету и 19,2% по ожидаемой оценке в 2002 году до 18,0% в 2003 году. При этом в законопроекте предусмотрено ограничение непроцентных расходов без учета ЕСН на уровне 13,0% к ВВП по сравнению с 12,6% к ВВП в утвержденном бюджете 2002 года и 13,7% по ожидаемой оценке.

**В реальном выражении это приводит к снижению расходов федерального бюджета в 2003 году по сравнению с ожидаемым в 2002 году уровнем на 2,4%, хотя сохраняется рост по сравнению с их объемом, утвержденным в 2002 году, на 5,6%. По непроцентным расходам федерального бюджета без учета ЕСН в реальном выражении в 2003 году предусмотрено снижение на 0,7% к ожидаемому исполнению текущего года, хотя рост к утвержденному объему расходов в 2002 году составляет 8,0%.**

Следует отметить, что снижение в реальном выражении и доходов и расходов федерального бюджета, предусмотренное в предлагаемом законопроекте, создают условия для разрыва между объективной потребностью в бюджетном финансировании основных государственных обязательств и бюджетными ресурсами для их обеспечения. В условиях, когда отсутствуют законодательно утвержденные минимальные государственные социальные стандарты и рациональная бюджетная политика государственных расходов, сокращение законодательно обусловленных государственных обязательств может привести к ликвидации необходимых ориентиров в отношении обязательств государства по финансированию жизненно важных сфер производственной и социальной инфраструктуры.

По мнению Счетной палаты, динамика государственных расходов должна определяться на основе выявления неэффективных и нерациональных затрат государства и

перераспределения высвобождающихся ресурсов на решение ключевых проблем бюджетной политики. Это требует более активных действий Правительства Российской Федерации по реализации положений **Бюджетного послания об осуществлении рационализации расходов бюджета и сокращении неэффективных государственных обязательств и расходов и созданию действенной системы управления государственными расходами.**

**4.6. Профицит федерального бюджета в 2003 году должен составить 72,1 млрд. рублей, или 0,6% ВВП,** что ниже уровня 2002 года (178,3 млрд. рублей, или 1,6% ВВП, в соответствии с утвержденными параметрами федерального бюджета на 2002 год 77,3 млрд. рублей, или 0,7% ВВП, по оценкам, ожидаемым в 2002 году).

Бюджетная политика Правительства Российской Федерации последних лет, начиная с 2000 года, строится на принципах поддержания сбалансированности и бездефицитности федерального бюджета. В 2002 году, по оценке, профицит составит 0,7% к ВВП.

Законопроект предусматривает на 2003 год также превышение доходов над расходами и наличие профицита в сумме 72,1 млрд. рублей (0,6% к ВВП), который должен быть направлен на выплаты, сокращающие долговые обязательства. При этом источники финансирования дефицита федерального бюджета в 2003 году будут сформированы в сумме минус 248,9 млрд. рублей (без учета изменения остатков на счетах по учету средств федерального бюджета), из которых 51,4 млрд. рублей направляется на погашение государственного долга и 20,7 млрд. рублей идет на формирование финансового резерва.

**В целом проведение Правительством Российской Федерации профицитной бюджетной политики в 2003 году позволит сократить государственный долг без привлечения новых существенных заимствований, обеспечить достаточную защищенность расходов федерального бюджета, сохранить его сбалансированность и в условиях значительных текущих и среднесрочных выплат по долговым обязательствам является оправданным.**

Вместе с тем профицит, дефицит или сбалансированность бюджета не являются целями бюджетной политики, а служат инструментами ее проведения. Профицит бюджета, достигаемый за счет искусственного сжатия непроцентных бюджетных расходов, создает угрозу невыполнения государством необходимых с точки зрения экономической безопасности обязательств и сокращает возможности использования государственного бюджета как активного механизма проведения целенаправленной экономической политики. Такая бюджетная политика должна носить временный характер и целесообразна в случае осуществления значительных выплат по государственному долгу в условиях невозможности привлечения новых заимствований на выгодных условиях и угрозы отягощения профиля долговых платежей новыми пиками.

В то же время спорным представляется использование профицита бюджета как инструмента денежно-кредитной политики по сдерживанию инфляции в условиях значительного положительного сальдо платежного баланса, в том числе путем стерилизации денежной массы за счет наращивания **в этих целях** остатков на счетах по учету средств федерального бюджета. Бюджет, выполняя, таким образом, несвойственные для него функции по удержанию инфляции на уровне целевых показателей, несет значительные потери, в том числе прямые, в связи с обесценением и замораживанием бюджетных средств.

По мнению Счетной палаты, более активную роль в решении данной задачи должен играть Банк России путем расширения спектра применяемых инструментов денежно-кредитной политики (регулирование процентных ставок по кредитным и депозитным операциям, изменение норм обязательных резервов, осуществление операций рефи-



нансирования банков, активизация операций на открытом рынке и другие) и более эффективного их использования.

Усилия Правительства Российской Федерации по снижению инфляции до уровня целевых параметров должны быть сконцентрированы в сфере регулирования тарифов и цен на услуги естественных монополий и жилищно-коммунального хозяйства, а также на обеспечении мер государственного контроля над проводимыми структурными преобразованиями в отраслях экономики. Таким образом, ориентация бюджетной политики на достижение профицита бюджета **как главной цели** путем сжатия расходов при отсутствии действенной системы рационализации и управления государственными расходами входит в противоречие с целями экономической политики по повышению темпов роста экономики и уровня благосостояния населения страны.

**В этой связи продолжение в среднесрочной перспективе Правительством Российской Федерации профицитной бюджетной политики, связанной с наращиванием профицита бюджета, по мнению Счетной палаты, требует дополнительного рассмотрения и обоснования в зависимости от складывающихся объемов долговой нагрузки и темпов социально-экономического развития страны.**

**4.7.** В проекте федерального бюджета на 2003 год в целях выплат по государственному долгу предусмотрено образование финансового резерва за счет его накопления в течение 2002 года в объеме **197,4 млрд. рублей против 109,8 млрд. рублей**, а также части профицита федерального бюджета 2003 года в сумме **20,7 млрд. рублей**. Формирование финансового резерва в данном объеме является одним из рисков федерального бюджета 2003 года. По данным Правительства Российской Федерации на 1 июля 2002 года объем финансового резерва составил 49,1 млрд. рублей. В этой связи **Правительством Российской Федерации должны быть представлены дополнительно расчеты формирования финансового резерва в 2002 году в разрезе источников поступления средств.**

Согласно законопроекту на погашение государственного долга предусмотрено использование финансового резерва в объеме 197,4 млрд. рублей, при этом средства, которые поступят в финансовый резерв из профицита 2003 года, остаются в качестве прироста остатков на счетах по учету средств федерального бюджета в объеме **20,7 млрд. рублей** как финансовый результат 2003 года. Исходя из этого минимальный объем финансового резерва на конец 2002 года, необходимый для обеспечения платежей по погашению государственного долга в 2003 году, должен быть не менее **176,7 млрд. рублей**. В этом случае при условии исполнения параметров проекта федерального бюджета на 2003 год платежи по погашению государственного долга будут выполнены в полном объеме, однако финансовый результат года будет равен нулю.

Согласно статье 3 законопроекта предусматривается сохранить принципы формирования, использования и управления финансовым резервом, действующие в соответствии со статьей 2 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год”. Следовательно, продолжает действовать право на инвестирование средств финансового резерва в государственные ценные бумаги Российской Федерации, выраженные в валюте Российской Федерации. При размещении средств финансового резерва в государственные долговые обязательства федеральный бюджет одновременно является и источником дохода по указанным ценным бумагам и получателем дохода. При этом, согласно статье 413 Гражданского кодекса Российской Федерации, обязательство прекращается совпадением должника и кредитора в одном лице.

Действующий порядок образования и учета финансового резерва, установленный в соответствии с приказом Минфина России от 24 мая 2002 г. № 105, не предусматривает выделения финансового резерва в специальный фонд со своим правовым статусом и

обособленным учетом на счетах по учету средств федерального бюджета, а предусматривает его как аналитическую величину в составе остатков средств федерального бюджета, определяемую расчетным путем. Это не позволяет осуществлять операции непосредственно в отношении самого финансового резерва, такие операции возможны только с остатками средств федерального бюджета на счетах по учету средств федерального бюджета в целом. Таким образом, действующий порядок не позволяет осуществлять необходимый контроль за текущим состоянием и использованием финансового резерва в зависимости от складывающейся ситуации с исполнением федерального бюджета.

**Правительством Российской Федерации до настоящего времени не внесены соответствующие изменения и дополнения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, определяющие правовой статус финансового резерва, механизмы его образования, порядок использования и учета его средств, на что было указано в Бюджетном послании. При этом в законопроекте исключено предусмотренное в 2002 году положение о представлении в Государственную Думу отчета о порядке и об объемах размещения средств финансового резерва, о направлениях их расходования.**

**4.8. В законопроекте не в полной мере учтены риски макроэкономического характера. Правительством Российской Федерации не предложен план действий по обеспечению исполнения федерального бюджета на 2003 год в случае снижения цен на нефть ниже прогнозного уровня, заложенного в расчет доходов и расходов бюджета на будущий год (21,5 доллара США за баррель). Не проработаны пути достижения макроэкономической сбалансированности и в случае превышения указанного уровня мировых цен на нефть.**

По мнению Счетной палаты, в целях повышения устойчивости федерального бюджета в связи с сохраняющимися значительными рисками, вызванными колебаниями мировой цены на нефть, соотношениями курсов мировых валют и другими нерегулируемыми факторами, Правительству Российской Федерации необходимо разработать систему управления финансово-экономическими рисками, включающую в себя комплекс мероприятий, предусматривающий скоординированные действия Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации в области налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики как в случае ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры и экономической ситуации, так и в случае реализации более благоприятного по сравнению с предусмотренным макроэкономического прогноза на 2003 год.

## **5. Доходы проекта федерального бюджета**

**5.1.** Первоочередными задачами бюджетной политики в области доходов, определенными Президентом Российской Федерации в Бюджетном послании, являются дальнейшее развитие налоговой реформы и совершенствование налогового законодательства, повышение эффективности налогового администрирования, создание системы эффективного управления государственными активами, разработка публичного реестра государственной недвижимости, определение принципов дивидендной политики и распределения прибыли государственных предприятий.

**5.2.** Доходы прогноза консолидированного бюджета Российской Федерации и проекта федерального бюджета на 2003 год сформированы с учетом принятия отдельных глав части второй Налогового кодекса Российской Федерации. Изменение в 2003 году налогового законодательства, а также предусмотренное в законопроекте изменение нормативов распределения налоговых доходов по бюджетам различных уровней приведут к сокращению налоговых доходов федерального бюджета на 31,5 млрд. рублей

(0,24% к ВВП) против ожидаемой оценки за 2002 год. При этом в целом, по прогнозу консолидированного бюджета Российской Федерации, доля его налоговых доходов в ВВП в 2003 году снижается на 1,11 процентного пункта против их ожидаемой оценки в 2002 году, в том числе региональных бюджетов - на 0,07 процентного пункта.

**5.3.** В законопроекте **общая сумма доходов консолидированного бюджета Российской Федерации**, включая доходы целевых бюджетных фондов, **предусматривается в размере 4321,4 млрд. рублей**, или 33,1% к ВВП (без учета средств ЕСН она составит 3955,8 млрд. рублей, или 30,3% к ВВП). Налоговые доходы консолидированного бюджета Российской Федерации прогнозируются в 2003 году в размере 3221,9 млрд. рублей, или 24,7% к ВВП.

Как и в предыдущие периоды, **увеличение доходов федерального бюджета в 2003 году достигается в значительной мере за счет перераспределения доходов консолидированного бюджета Российской Федерации в пользу федерального бюджета**. Так, в прогнозе консолидированного бюджета предусматривается, что доля доходов федерального бюджета составит 55,9% от доходов консолидированного бюджета Российской Федерации, в том числе доля налоговых доходов федерального бюджета в налоговых доходах консолидированного бюджета Российской Федерации прогнозируется в размере 58,7%.

**5.4.** В основных показателях проекта федерального бюджета на 2003 год **доходы федерального бюджета** рассчитаны исходя из объема ВВП, определенного в сумме 13050 млрд. рублей, и **составят 2417,8 млрд. рублей**, или 18,5% к ВВП, что на 0,9 процентного пункта ниже уровня, установленного на 2002 год. Запланированный рост доходов федерального бюджета в 2003 году по сравнению с объемами, утвержденными на 2002 год, составляет 113,7%. По сравнению с ожидаемыми поступлениями в 2002 году доходы проектируются с ростом на 234,4 млрд. рублей, или на 110,7%, однако в реальном выражении (с учетом индекса-дефлятора) происходит снижение доходов на 2,9%.

**Доходы федерального бюджета без учета поступлений от взимания ЕСН в 2003 году** проектируются в размере **2052,2 млрд. рублей**, или 15,7% к прогнозируемому объему ВВП, что ниже уровня, установленного на 2002 год, на 1,1 процентного пункта. Прирост указанных доходов федерального бюджета в 2003 году планируется на 206 млрд. рублей, или 11,2% относительно ожидаемого исполнения федерального бюджета в 2002 году, однако в реальном выражении происходит снижение их уровня на 2,6%.

**Налоговые доходы** в соответствии с законопроектом **предусматриваются в сумме 1892,4 млрд. рублей**, или 14,5% к ВВП, что ниже уровня, установленного на 2002 год на 1,3 процентного пункта. Прирост налоговых доходов в 2003 году по сравнению с ожидаемым исполнением федерального бюджета в 2002 году составит 190,6 млрд. рублей, или 11,2%, однако в реальном выражении происходит снижение на 2,5%. Удельный вес налоговых доходов в объеме проектируемых доходов федерального бюджета в 2003 году составит 78,3%, что на 2,9 процентного пункта меньше, чем установлено на 2002 год.

**Неналоговые доходы** проекта федерального бюджета на 2003 год **составят 145,7 млрд. рублей**, или 1,12% к ВВП, что выше уровня, установленного на 2002 год, на 0,2 процентного пункта. Прирост неналоговых доходов относительно ожидаемой оценки исполнения федерального бюджета в 2002 году планируется на 15,2 млрд. рублей, или на 11,7%, однако в реальном выражении происходит их снижение на 2,1%. Удельный вес проектируемых неналоговых доходов в объеме доходов проекта федерального бюджета на 2003 год составит 6,0%, что на 1,1 процентного пункта больше, чем установлено на 2002 год.

**Поступления единого социального налога**, зачисляемого в федеральный бюджет, в 2003 году **предусматриваются в размере 365,6 млрд. рублей**, или 2,8% к прогнози-

руемому объему ВВП, что на 0,2 процентного пункта больше уровня, установленного на 2002 год. Рост ЕСН в 2003 году относительно ожидаемых поступлений налога в 2002 году составит 28,4 млрд. рублей, или 8,4%, в реальном выражении прогнозируется снижение на 5%. Удельный вес ЕСН в объеме проектируемых доходов федерального бюджета в 2003 году составит 15,1%, что на 1,9 процентного пункта больше, чем установлено на 2002 год.

**5.5. Анализ отклонений фактических объемов налоговых и неналоговых доходов федерального бюджета от утверждаемых в федеральных законах о федеральных бюджетах за ряд лет свидетельствует о недостаточно глубокой проработке их расчетов, что видно из данных таблицы 1.**

Таблица 1  
(млн. руб.)

Наименования показателей	Отклонение фактического исполнения от утвержденных показателей на год											
	1997 г.		1998 г.		1999 г.		2000 г.		2001 г.		I п/г. 2002 г.	
	сумма	%	сумма	%	сумма	%	сумма	%	сумма	%	сумма	%
Всего доходов	-99142,7	-22,4	-41654,9	-11,3	141855,8	29,9	28865,6	2,6	400495,2	25,1	17384,7	1,8
Налоговые доходы, всего	-115261,1	-30,5	-53704,9	-17,5	110197,1	27,6	14869,4	1,6	345070,3	30,9	-32919,6	-4,2
Налог на прибыль организаций	-20829,5	-36,9	-11082,0	-23,0	45110,0	125,2	6941,3	4,1	41130,1	23,8	-16966,8	-16,8
Налог на добавленную стоимость	-45247,9	-26,0	-23900,5	-16,9	77340,8	53,8	4760,5	1,3	122529,9	23,7	-33153,7	-9,0
Акцизы	-20331,0	-26,8	-22067,6	-28,0	-2911,1	-3,3	-441,4	-0,3	15083,6	8,0	7009,0	6,7
Таможенные пошлины	6839,1	23,8	7343,9	27,1	-5049,0	-5,3	2348,7	1,0	140712,0	73,8	-3151,7	-2,2
Неналоговые доходы, всего	12434,2	41,1	17825,7	62,6	16179,4	49,0	10922,1	17,1	51 085,7	43,9	11700,2	25,9
Доходы от имущества, находящегося в государственной собственности, или от деятельности государственных и муниципальных организаций	836,8	22,0	-680,6	-12,8	-522,4	-6,6	6837,2	27,6	29184,4	51,2	11893,5	62,5
Доходы от внешнеэкономической деятельности	3835,8	49,7	11731,4	170,4	13139,8	56,4	3005,4	8,7	20007,6	38,8	480,8	2,0
Прочие неналоговые доходы	-560,4	-19,0	-1221,5	-65,4	3562,1	197,4	1079,5	23,1	-641,8	-10,8	-780,0	-89,8

Если в 1997-1998 годах завышение объема доходов привело к существенному недофинансированию расходов федерального бюджета, то занижение объема доходов федерального бюджета в 1999-2002 годах явилось причиной получения дополнительных доходов, не учитываемых в федеральных законах о федеральном бюджете.

**5.6. На достоверность параметров доходов федерального бюджета существенное влияние оказывают как точность прогноза основных макроэкономических показателей, так и недостатки, связанные собственно с методами оценки доходной базы федерального бюджета.**

В целом при превышении объема ВВП в 2003 году только на 1 % по сравнению с прогнозируемым и сохранении в проекте федерального бюджета уровня мобилизации доходов в федеральный бюджет (18,5 % к ВВП) дополнительные доходы федерального бюджета могут составить 24,1 млрд. рублей.

Данные о сравнении доходов федерального бюджета на 2002 год с утвержденными объемами и ожидаемым исполнением федерального бюджета за 2002 год (в номинальном выражении и сопоставимых ценах) приведены в таблице 2.

Таблица 2

Наименование показателей	2002 г. (утверждено федеральным законом)			2002 г. (ожидаемая оценка)			2003 г. (проект)			
	млрд.	в % к	в % к	млрд.	в % к	в % к	млрд.	в % к	в % к	в % к закону

	руб.	ВВП (10950)	об- щему объе- му дохо- дов	руб.	ВВП (10950)	об- щему объе- му дохо- дов	руб.	ВВП (13050)	об- щему объе- му дохо- дов	темпы роста (ном.)	темпы роста (реал.)
Всего доходов	2125,72	19,41	100	2183,38	19,94	100	2417,79	18,53	100	113,74	99,68
Налоговые доходы	1726,3	15,77	81,2	1701,8	15,54	77,9	1892,4	14,50	78,3	109,62	96,07
Налоги на прибыль	208,5	1,90	9,8	185,2	1,69	8,5	179,6	1,38	7,4	86,13	75,49
Налог на добавленную стоимость	773,5	7,06	36,4	770,6	7,04	35,3	946,2	7,25	39,1	122,33	107,21
в том числе налог на добавленную стоимость на товары, производимые на территории РФ	558,0	5,28	27,2	557,0	5,09	25,5	690,5	5,29	28,6	119,46	104,70
в том числе налог на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию РФ	195,5	1,79	9,2	213,6	1,95	9,8	255,8	1,96	10,6	130,81	114,65
Акцизы	221,3	2,02	10,4	214,5	1,96	9,8	227,7	1,74	9,4	102,91	90,20
Платежи за пользование природными ресурсами	183,7	1,68	8,6	195,5	1,79	9,0	183,1	1,4	7,6	99,68	87,36
Ввозные пошлины	118,7	1,08	5,6	126,5	1,16	5,8	150,4	1,15	6,2	126,70	111,04
Вывозные пошлины	205,5	1,88	9,7	192,2	1,75	8,8	185,6	1,42	7,7	90,35	79,19
Неналоговые доходы	104,3	0,95	4,9	130,5	1,19	6,0	145,7	1,12	6,0	139,74	122,47
Дивиденды по акциям, принадлежащим государству	7,56	0,07	0,4	7,56	0,07	0,3	10,5	0,08	0,4	138,98	121,81
Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности	4,0	0,04	0,2	7,04	0,06	0,3	7,3	0,06	0,3	182,5	159,95
Платежи от государственных и муниципальных организаций	13,97	0,13	0,7	14,02	0,13	0,6	15,40	0,12	0,6	110,23	96,61
Плата за пользование водными биоресурсами	7,0	0,06	0,3	10,42	0,10	0,5	7,8	0,06	0,3	111,43	97,66
Проценты по государственным кредитам	13,68	0,12	0,6	16,15	0,15	0,7	13,24	0,10	0,5	96,76	84,80
Таможенные сборы	34,23	0,31	1,6	39,86	0,36	1,8	42,69	0,33	1,8	124,73	109,32
Доходы целевых бюджетных фондов	13,89	0,13	0,7	13,89	0,13	0,6	14,07	0,11	0,6	101,24	88,73

**5.7. Законопроектом поступления налога на прибыль организаций в федеральный бюджет в 2003 году предусматриваются в сумме 178,3 млрд. рублей, что ниже суммы, установленной на 2002 год, на 29,1 млрд. рублей, или на 14,1 %, и ниже ожидаемого исполнения федерального бюджета на 2002 год на 5,6 млрд. рублей, или на 3,1 %, а в реальном выражении - на 15 %.**

В расчетах поступлений в федеральный бюджет 2003 года налога на прибыль организаций общий объем прибыли, подлежащий налогообложению, предусматривается в сумме **2809,7 млрд. рублей**, что составит 21,5 % к ВВП. Однако расчет указанной прогнозируемой налогооблагаемой прибыли в расчетах налога на прибыль не представлен.

Общая ставка налога на прибыль учтена в прогнозе консолидированного бюджета Российской Федерации на 2003 год в размере 24 %. При этом федеральная ставка налога на прибыль составит 6 % против ставки 7,5 %, действующей в 2002 году. Передача 1,5 процентного пункта федеральной ставки налога на прибыль в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации сократит доходы федерального бюджета на 2003 год на 40,0 млрд. рублей (а с учетом принятой в расчетах собираемости налога на прибыль - на 38,8 млрд. рублей).

В пояснительной записке к законопроекту при расчете налогооблагаемой прибыли финансовый результат был скорректирован в связи с отменой налога на пользователей автомобильных дорог и налога с владельцев транспортных средств, введением транс-

портного налога, увеличением ставок земельного налога. При этом с учетом отмены налога на пользователей автомобильных дорог финансовый результат был увеличен на 101,2 млрд. рублей, в то время как начисления по налогу на пользователей автомобильных дорог в 2002 году оцениваются Минэкономразвития России в размере 141,4 млрд. рублей, или 1,3 % от ожидаемого объема ВВП. В этой связи в 2003 году сумма данного налога, соответствующая его доле в прогнозируемом ВВП, могла бы составить 169,7 млрд. рублей. Проектируемый объем налога на прибыль при этом с учетом прогнозируемого уровня собираемости увеличивается по консолидированному бюджету Российской Федерации на 10 - 12 млрд. рублей, по федеральному бюджету - на 2,5 - 3 млрд. рублей.

В расчете поступлений в федеральный бюджет налога на прибыль организаций на 2003 год предусмотрены дополнительные поступления по годовому перерасчету и задолженности прошлых лет в размере 4,7 млрд. рублей. Вместе с тем в 2002 году сумма налога на прибыль, поступившего в федеральный бюджет в результате годового перерасчета, составила 10 млрд. рублей. Таким образом, в законопроекте предусматривается снижение сумм налога на прибыль, поступающего в федеральный бюджет на 2003 год по результатам годового перерасчета, более чем в 2 раза по сравнению с 2002 годом.

**В связи с изложенным, сумма налога на прибыль, подлежащая уплате в доход федерального бюджета на 2003 год по перерасчету за 2002 год, требует уточнения.**

**5.8. В законопроекте поступления налога на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), производимые на территории Российской Федерации (далее - НДС), предусматриваются в сумме 690,5 млрд. рублей, что выше уровня поступлений, утвержденных Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2002 год", на 112,4 млрд. рублей, или на 19,5 %. По сравнению с ожидаемым поступлением в 2002 году доходы по данному налогу проектируются с ростом на 133,5 млрд. рублей, или на 24,0 %. В представленных к законопроекту расчетах облагаемые НДС обороты товаров (работ, услуг) предусматриваются на 2003 год в сумме 5402,7 млрд. рублей, что составляет 41,4 % от объема ВВП против 41,0 %, по оценке в 2002 году.**

Уровень собираемости НДС, производимой на территории Российской Федерации, прогнозируется в размере 93 %. Намеченные меры по повышению эффективности налогового администрирования, усилению контроля за соблюдением налогового законодательства дают основания для повышения прогнозируемого уровня собираемости по данному налогу. В связи с этим необходимо рассмотреть вопрос о повышении в расчетах НДС уровня собираемости до среднего уровня, принятого в расчетах доходов федерального бюджета на 2003 год (95,4 %). Повышение уровня собираемости НДС на один процентный пункт повышает проектируемый объем доходов на 10 млрд. рублей.

Доля НДС проектируется на уровне 21,4 % в объеме налоговых доходов прогноза консолидированного бюджета Российской Федерации против доли этого налога в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации в 1996 и 1997 годах на уровне 25 - 26 %.

Снижение значения этого налога в налоговых доходах бюджетной системы страны происходит в результате резкого роста за последние годы как абсолютного, так и относительного размера возмещения НДС поставщикам материальных ресурсов, использованных при производстве экспортной продукции.

**Возмещение НДС, уплаченного поставщикам материальных ресурсов, используемых при производстве экспортной продукции, предусматривается в размере 240 млрд. рублей, что выше утвержденных показателей федерального бюджета на 2002 год на 39,0 млрд. рублей, или на 19,4 %, и выше ожидаемого исполнения федерального бюджета на 2002 год на 25,0 млрд. рублей, или 11,6 %.**

Результаты проверок Счетной палаты показывают, что указанный рост возмещения НДС во многом является следствием ложного экспорта, неуплаты в бюджет налога поставщиками материальных ресурсов, использованных при производстве экспортной продукции, завышения стоимости этих материальных ресурсов. Широко распространена практика уклонения от уплаты налога путем создания фирм-«однодневок». В результате неправомерного получения организациями-экспортерами из бюджета сумм возмещения НДС федеральный бюджет несет существенные потери. Возмещение НДС достигло размеров, не адекватных суммам поступлений данного налога и объемам экспорта. Возмещение НДС из формы стимулирования экспорта превращается в российской практике в источник незаконного дохода недобросовестных налогоплательщиков. Однако Правительством Российской Федерации не принимаются необходимые меры по ликвидации возможных схем изъятия государственных средств из федерального бюджета недобросовестными налогоплательщиками. В материалах к законопроекту не представлены обоснования опережающего роста сумм возмещения НДС в сравнении с ростом объема экспорта продукции при его практически неизменной структуре.

Счетной палатой были подготовлены предложения по предотвращению потерь федерального бюджета в связи с практикой неправомерного получения организациями-экспортерами из бюджета сумм возмещения НДС. По поручению Президента Российской Федерации указанные предложения направлены для проработки Правительству Российской Федерации. Однако до настоящего времени данные предложения Счетной палаты не рассмотрены и не нашли отражения при формировании проекта федерального бюджета на 2003 год. В законопроекте предусматривается значительный рост указанных расходов.

**5.9.** В проекте федерального бюджета на 2003 год **поступления акцизов** на подакцизную продукцию и отдельные виды минерального сырья, производимые на территории Российской Федерации, **предусмотрены в размере 227,7 млрд. рублей**, что выше на 6,4 млрд. рублей, или на 2,9 % объема, утвержденного федеральным бюджетом на 2002 год, и выше ожидаемого исполнения бюджета на 13,2 млрд. рублей, или на 6,1 %.

**Поступления акцизов на этиловый спирт-сырец и спирт этиловый из всех видов сырья, спирт питьевой и спиртосодержащие растворы** в 2003 году **планируются в сумме 4,2 млрд. рублей**, или на 0,3 млрд. рублей меньше, чем утверждено в федеральном бюджете на 2002 год, темп снижения поступлений составляет 6,2 %. Однако по сравнению с ожидаемым исполнением федерального бюджета в 2002 году планируется увеличение поступлений на 0,2 млрд. рублей, или на 4,4 %. Вместе с тем в 2003 году предусматриваются индексация акцизов на 15 %, увеличение объема реализации спирта этилового из пищевого сырья на 3,5 %, увеличение объема реализации этилового спирта из всех видов сырья, кроме пищевого, на 4,2 %. Необходимо также отметить, что уровень собираемости акциза на спирт-сырец этиловый из пищевого сырья, принятый в расчете, составляет всего 81,9 % при среднем значении этого показателя по всем налогам - 95,4 %. Дополнительным резервом увеличения поступлений является повышение уровня собираемости акциза на спирт. Увеличение собираемости акциза до 90 % позволит обеспечить увеличение поступлений в бюджет на 0,3 млрд. рублей.

Прогнозируемые показатели объемов производства и реализации водки и ликероводочных изделий, заложенные в расчеты федерального бюджета на 2003 год, свидетельствуют о том, что Правительство Российской Федерации не намечает серьезного улучшения на рынке алкогольной продукции. Увеличение объемов реализации предусматривается до 136,2 млн. декалитров при прогнозных оценках годового потребления крепких алкогольных напитков в объеме 230 - 250 млн. декалитров. По экспертным

оценкам, объемы нелегального производства по-прежнему составляют от 40 % до 50 % годового объема потребления водки и ликероводочных изделий.

В целях улучшения ситуации на рынке алкогольной продукции необходимо преимущественно административных мер перейти, главным образом, к экономическим методам регулирования этого рынка. В числе первоочередных мер, по мнению Счетной палаты, должна быть пересмотрена акцизная политика в этой сфере. Следует отказаться от ежегодного увеличения ставок акцизов на алкогольную продукцию, приводящего к росту цен, относительному снижению легальной составляющей производства и увеличению доходов теневого сектора.

Счетной палатой по результатам проверок неоднократно предлагалось пересмотреть порядок прохождения финансовых средств от продажи специальных марок для маркировки алкогольной продукции. Средства от продажи специальных марок, подтверждающих легальность производства алкогольной продукции, являются доходами бюджета и в соответствии со статьей 243 Бюджетного кодекса Российской Федерации подлежат внесению в федеральный бюджет, а расходы, связанные с возмещением затрат на изготовление марок, также должны производиться за счет федерального бюджета с соответствующим обоснованием проектировок. В законопроекте указанный дополнительный источник дохода федерального бюджета не учтен.

**5.10.** Принятая при расчете поступлений налога на добычу нефти в федеральный бюджет 2003 года средняя налоговая ставка в размере 613,82 рубля за тонну рассчитана на основании установленной Налоговым кодексом Российской Федерации ставки в 340 рублей за одну тонну с учетом коэффициента, характеризующего динамику мировых цен на нефть. Вместе с тем данная методика счета устанавливает обложение по единой ставке всей добываемой нефти без учета различных природно-геологических, экономико-географических и технологических условий добычи, что не реализует в полной мере задачу, поставленную Президентом Российской Федерации в бюджетных посланиях последних лет, о необходимости применения рентных принципов в отношении налоговых платежей за пользование недрами. В связи с этим целесообразно рассмотреть вопрос о внесении изменений в налоговое законодательство, которые учитывали бы различные условия добычи нефти.

**5.11.** Резервом поступлений дополнительных доходов федерального бюджета в 2003 году является **активизация работы по сокращению совокупной налоговой задолженности**, предусматривающая использование прав налоговых органов по взысканию данной задолженности в соответствии с нормами статей 46 - 48 Налогового кодекса Российской Федерации. По состоянию на 1 июля 2002 года совокупная задолженность по федеральным налогам составила 459 млрд. рублей, увеличившись по сравнению с началом года на 11,4 млрд. рублей, или на 2,5 %. При этом недоимка по федеральным налогам составила 207,4 млрд. рублей.

Правительством Российской Федерации в проекте федерального бюджета на 2003 год предусматриваются дополнительные поступления налогов и сборов в результате проведения реструктуризации задолженности, включая процентные платежи, в сумме 22,9 млрд. рублей, что составляет 5 % совокупной налоговой задолженности по федеральным налогам.

**Дебиторская задолженность бюджетных организаций**, финансируемых из федерального бюджета, на конец июня 2002 года **составила 9,4 млрд. рублей**. При этом в соответствии со статьей 7 законопроекта средства, поступающие в погашение дебиторской задолженности прошлых лет, полностью зачисляются в доходы федерального бюджета.



**5.12.** В расчетах налоговых доходов не представлены расчеты по ожидаемым дополнительным поступлениям по результатам работы контрольных органов, которая проводится в соответствии со статьями 87 - 89 Налогового кодекса Российской Федерации.

**5.13.** Необходимо отметить, что представленные расчеты поступлений от внешнеэкономической деятельности недостаточно корректны применительно к потребностям оценки обоснованности проектировок доходов от этой сферы деятельности. Так, прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации импорт в 2003 году предусматривается в объеме 63 млрд. долларов США, в том числе из стран дальнего зарубежья - в объеме 49 млрд. долларов США, в то же время ввозные таможенные пошлины в будущем году исчислены, исходя из объема облагаемого импорта из стран дальнего зарубежья в размере 36,7 млрд. долларов США. Такое значительное отклонение объемов импорта, принятых при расчете таможенных пошлин в законопроекте, не обосновано.

**5.14.** В законопроекте предусмотрено **снижение поступлений от вывозных таможенных пошлин** с 205,4 млрд. рублей (утверждено в федеральном бюджете на 2002 год) до 185,6 млрд. рублей, или на 19,8 млрд. рублей (на 9,7%). По сравнению с ожидаемым исполнением федерального бюджета в 2002 году проектируется уменьшение поступлений на 6,5 млрд. рублей, или на 3,4%. Снижение ожидаемых поступлений от вывозных таможенных пошлин ожидается в 2003 году в основном в результате снижения цены на экспортируемую нефть и из-за снижения ставок на экспортные товары (за исключением топливно-энергетической группы) на 20%.

**Значительные суммы налоговых доходов не поступают в федеральный бюджет в результате налоговых льгот и преференций**, предоставляемых участникам внешнеэкономической деятельности.

В 2001 году в результате предоставления льгот по уплате таможенных платежей в федеральный бюджет недопоступило 49,5 млрд. рублей. Наибольшую часть из общего объема предоставленных льгот составляли льготы по уплате НДС в отношении ввозимых лекарственных средств, изделий медицинского назначения и медицинской техники (16,9 млрд. рублей, или 34,1% от общего объема предоставленных льгот), льготы по уплате налогов в отношении товаров, перемещаемых в соответствии с Федеральным законом от 22 января 1996 г. № 13-ФЗ "Об Особой экономической зоне в Калининградской области" (11,0 млрд. рублей, или 22,2%), льготы, примененные в соответствии с отдельными международными договорами (10,6 млрд. рублей, или 21,4%), льготы в отношении товаров, ввозимых в рамках соглашений о разделе продукции (3,4 млрд. рублей, или 6,8%), льготы в отношении товаров, ввозимых в качестве гуманитарной помощи (1,3 млрд. рублей, или 2,7%), льготы в отношении товаров, ввозимых в качестве вклада иностранного инвестора в уставный капитал предприятий с иностранными инвестициями (1,1 млрд. рублей, или 2,2%).

В 2002 году в результате отмены некоторых льгот для участников внешнеэкономической деятельности общая сумма таможенных льгот должна сократиться при условии, если не будут приняты новые законодательные акты и заключены международные договоры, предусматривающие дополнительные льготы по уплате таможенных платежей. В 2003 году сумма льгот по уплате таможенных пошлин и налогов предусматривается в размере около 30 млрд. рублей, в том числе по НДС - около 16 млрд. рублей, ввозным пошлинам - около 11 млрд. рублей, вывозным пошлинам - около 3 млрд. рублей, акцизам - 0,1 млрд. рублей.

Выпадение из доходов федерального бюджета значительных сумм в результате льгот по уплате таможенных платежей вызывает необходимость комплексного рас-

смотрения вопросов об объеме льгот, о совершенствовании порядка их предоставления, об эффективности использования и влияния льгот на развитие регионов и отраслей экономики, в интересах которых они были предоставлены, о компенсации выпадающих доходов федерального бюджета.

Существенным резервом увеличения налоговых поступлений от внешнеэкономической деятельности является **сокращение задолженности участников внешнеэкономической деятельности по уплате таможенных платежей, пеней и штрафов**. Сумма этой задолженности по состоянию на 1 января 2002 года составляла **79,9 млрд. рублей**, в том числе по таможенным платежам - 22,3 млрд. рублей, пеням - 14,8 млрд. рублей и штрафам - 42,8 млрд. рублей. В 2001 году участниками внешнеэкономической деятельности была погашена задолженность на общую сумму 4,3 млрд. рублей. Однако, в отличие от расчета доходов по внутренним налогам при расчете доходов от внешнеэкономической деятельности, этот резерв увеличения налоговых поступлений в расчет не принят.

**5.15.** В законопроекте предусматривается значительный рост **неналоговых доходов** федерального бюджета по сравнению с показателями, утвержденными на 2002 год, на уровне 39,7% (в реальном выражении - на 22,5%).

**5.16.** Поступления в доход федерального бюджета дивидендов по акциям, находящимся в федеральной собственности, предусмотренные в законопроекте, составят **10,5 млрд. рублей**, что на 2,9 млрд. рублей превышает утвержденный показатель 2002 года.

Несмотря на то, что за 1998-2002 годы поступления дивидендов в федеральный бюджет возрастут по ожидаемой оценке 2002 года в 13,1 раза, их удельный вес в структуре доходов федерального бюджета составит в 2003 году только 0,4%, что на 0,1 процентного пункта выше ожидаемого исполнения 2002 года. При этом 81,7% поступлений дивидендов в 2003 году, или 9,23 млрд. рублей, прогнозируется от 7 акционерных обществ ("Газпром", "Роснефть", "Славнефть", РАО "ЕЭС России", "ТВЭЛ", "АК "АЛРОСА", НК "Лукойл").

Согласно прогнозу Правительства Российской Федерации 18,3% дивидендных поступлений, или 2,06 млрд. рублей, приходится на 4347 акционерных обществ, из которых в 2126 акционерных обществах государство контролирует менее 25% уставного капитала, что не позволяет обеспечить эффективное управление государственными активами и влиять на дивидендную политику указанных акционерных обществ. В прогнозе поступлений дивидендов в 2003 году не учтены также доли акций Российской Федерации в капиталах более 50 акционерных обществ за рубежом.

Правительство Российской Федерации не представило обоснование дивидендных поступлений в 2003 году, а также не указало меры, которые позволят увеличить дивидендные поступления, в том числе за счет повышения эффективности управления государственными активами. Низкая эффективность существующей системы управления государственными акциями приводит к недопоступлению доходов в федеральный бюджет.

Расчет суммы поступлений дивидендов по акциям, принадлежащим государству, вошедшей в законопроект (10500 млн. рублей), меньше на 792 млн. рублей прогнозных показателей, представленных в Правительство Российской Федерации Минимуществом России (11292 млн. рублей). Кроме того, Минимуществом России не учтены доли акций Российской Федерации в капиталах более 50 акционерных обществ за рубежом.

По оценкам Счетной палаты, поступления дивидендов в 2003 году, исходя из ожидаемого исполнения в 2002 году федерального бюджета в части поступлений дивидендов по федеральным пакетам акций, могут составить сумму в диапазоне от 12 до 13

млрд. рублей против 10,5 млрд. рублей, предусмотренных проектом федерального бюджета на 2003 год.

**Правительству Российской Федерации необходимо ускорить создание эффективной системы управления государственными активами, в том числе принадлежащими государству акциями,** предусматривающей не только упорядочение осуществления государством полномочий собственника государственного имущества или субъекта имущественных прав, но и определение целей участия государства в акционерных обществах, планирование их финансово-хозяйственной деятельности, в том числе объема дивидендов по государственным акциям, разработку необходимой нормативно-методической базы.

До настоящего времени не сформирован институт профессиональных государственных представителей в органах управления акционерных обществ, не разработана соответствующая нормативная правовая база их деятельности, не решены вопросы финансирования расходов, связанных с управлением государственными пакетами акций, не проведена инвентаризация существующей задолженности акционерных обществ по перечислениям в федеральный бюджет дивидендов по акциям, принадлежащим государству.

Счетная палата полагает целесообразным законодательно утвердить положение о том, что в случае задержки уплаты причитающихся Российской Федерации дивидендов должны начисляться пени в размере установленного процента ставки рефинансирования, но не ниже текущего уровня инфляции. Целесообразно также законодательно установить меры административной и уголовной ответственности за несоблюдение представителем государства в органах управления акционерного общества условий контракта и выданных директив, а также за неправомерные действия представителя государства в органах управления акционерного общества. Для недопущения вывода активов из дочерних обществ акционерных обществ с государственной долей участия необходимо рассмотреть вопрос о целесообразности перехода на единую акцию акционерных обществ, доля участия государства в уставных капиталах которых составляет более 51%.

**5.17. Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности, прогнозируются в законопроекте в размере 7,3 млрд. рублей,** что на 3,3 млрд. рублей, или на 82,5%, больше показателей, утвержденных федеральным бюджетом на 2002 год. Вместе с тем отсутствие утвержденной методики прогнозирования поступления доходов от сдачи федерального недвижимого имущества в аренду, в том числе за рубежом, полного реестра государственной недвижимости, системы рыночной оценки объектов и сводного учета договоров аренды свидетельствует о значительных резервах поступлений в доход федерального бюджета указанных платежей в 2003 году.

По оценке Счетной палаты, бюджетное задание на 2003 год по доходам от аренды имущества, принадлежащего государству, только за счет востребования существующей задолженности по арендным платежам должно быть увеличено не менее чем на 600 млн. рублей.

В целях существенного увеличения доходов федерального бюджета по данной статье неналоговых доходов Правительству Российской Федерации необходимо усилить контроль за безусловным применением механизма установления рыночных ставок за аренду государственного имущества. При этом, по мнению Счетной палаты, введение рыночных ставок арендных платежей должно сопровождаться отменой существующих льгот, предусмотренных действующим законодательством. Необходимо также обеспечить учет в доходах федерального бюджета всех без исключения средств, получаемых министерствами, ведомствами, учреждениями и организациями в виде арендной платы

за пользование федеральным недвижимым имуществом, продолжить работу по формированию полного реестра государственной недвижимости, в том числе за рубежом, для чего предусмотреть механизм возмещения расходов на инвентаризацию и оценку недвижимости, что позволит реализовать положения Бюджетного послания.

Совершенствование системы управления недвижимостью в Российской Федерации должно быть направлено на максимально возможное повышение доходности объектов федеральной недвижимости, повышение их инвестиционной привлекательности, вовлечение в хозяйственный оборот объектов незавершенного строительства.

**5.18.** В законопроекте **платежи от государственных и муниципальных организаций** планируются в размере 15402,3 млн. рублей, что больше показателя, утвержденного федеральным бюджетом на 2002 год (13972,4 млн. рублей), на 1428,9 млн. рублей, или на 10,2% в номинальном выражении. Однако в реальном выражении наблюдается снижение на 3,4%.

Платежи от государственных и муниципальных организаций в доходах федерального бюджета 2003 года формируются за счет доходов от деятельности совместного предприятия “Вьетсовпетро” в размере 12284,6 млн. рублей (79,8% всех поступлений) и перечислений части прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в размере 2500,0 млн. рублей (16,2% всех поступлений), что в целом в 5 раз больше бюджетного задания на 2002 год (500,0 млн. рублей).

Правительство Российской Федерации не представило одновременно с законопроектом обоснования и расчеты объема бюджетного задания по прибыли федеральных государственных унитарных предприятий (далее - ФГУП), подлежащей перечислению в федеральный бюджет в качестве платы за пользование государственным имуществом. Исходя из этого, Счетная палата не может подтвердить обоснованность бюджетного задания по перечислению части чистой прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в федеральный бюджет.

В соответствии с Бюджетным посланием в 2003 году должны быть определены принципы распределения прибыли государственных предприятий. В этой связи необходимо внести дополнение в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающее, что одновременно с проектом федерального бюджета на очередной финансовый год должны предоставляться расчеты в части бюджетного задания по прибыли ФГУП, подлежащей перечислению в федеральный бюджет. В целях увеличения поступлений от ФГУП необходимо утверждать им основные показатели хозяйственной деятельности, целевого использования прибыли с учетом размера прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет. При этом следует усилить контроль за целевым использованием предприятиями амортизационных отчислений.

Несмотря на принимаемые меры, до настоящего времени федеральными органами исполнительной власти -не утверждается минимальный перечень показателей экономической деятельности, в том числе размер (доля) прибыли ФГУП и размер дивидендов открытых акционерных обществ, подлежащих перечислению в федеральный бюджет. Для обеспечения логики бюджетного учета платежи от федеральных государственных унитарных предприятий необходимо консолидировать в доходах федерального бюджета исключительно по соответствующей статье бюджетной классификации. Инвестиционные программы государственных унитарных предприятий должны утверждаться в составе федеральной адресной инвестиционной программы.

**Актуальной остается задача дальнейшего реформирования существующей системы управления ФГУП**, которая может быть реализована не только путем преобразования предприятий в акционерные общества, но и принятием федерального за-

кона о государственных и муниципальных унитарных предприятиях, как это установлено статьей 113 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьей 178 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

**5.19.** В законопроекте **не представлены данные о доходах федеральных органов исполнительной власти** от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, учитываемых по коду бюджетной классификации доходов федерального бюджета 5000000.

По предварительной оценке, сумма доходов, полученных от предпринимательской деятельности, в 2003 году превысит **100 млрд. рублей**. Вместе с тем смешанное финансирование (как за счет бюджетных, так и внебюджетных источников) нарушает принцип существования государственных органов власти. При недостаточности бюджетных средств необходимо ликвидировать соответствующие учреждения. Бюджетным посланием определено, что в случае признания целесообразным такого софинансирования следует менять организационно-правовую форму соответствующих учреждений.

До принятия решения о недопустимости использования внебюджетных средств для финансирования государственных органов целесообразно: ввести единый классификатор доходов, на основе которого осуществлять заполнение генеральных разрешений; виды разрешенной деятельности ввести в качестве подгрупп в код бюджетной классификации 5000000; для повышения эффективности контроля за доходами от предпринимательской деятельности ввести в форму № 4 по ОКУД 0503055 учет таких доходов, дифференцировав их по видам деятельности.

**5.20.** **Плата за пользование водными биологическими ресурсами** в проекте федерального бюджета на 2003 год предусматривается в размере 7,8 млрд. рублей, что составляет 74,2% от 10,5 млрд. рублей, запланированных к поступлению в консолидированный бюджет Российской Федерации на 2003 год. Плата за пользование водными биологическими ресурсами, планируемая в проекте федерального бюджета на 2003 год, больше показателя, утвержденного в федеральном бюджете на 2002 год, на 0,8 млрд. рублей. При этом в проекте федерального бюджета не предусмотрены меры по погашению задолженности российских и иностранных пользователей за приобретенные квоты на вылов водных биологических ресурсов в размере 348,1 млн. рублей.

**5.21.** В соответствии с методическими рекомендациями по формированию доходов проекта федерального бюджета на 2003 год, утвержденными заместителем Председателя Правительства Российской Федерации - Министром финансов Российской Федерации А.Л. Кудриным 12 апреля 2002 года, для определения прогнозируемых на 2003 год объемов налогооблагаемой базы по основным налоговым источникам используются отчетность МНС России за период 2002 года, отчетность ГТК России, показатели статистической отчетности, необходимые для расчета налоговой базы, и другие источники. Однако данные методические рекомендации не раскрывают технологии и алгоритма расчета налогооблагаемой базы по основным доходам. В этой связи не представляется возможным определить обоснованность налогооблагаемой базы и дать более точную оценку прогнозируемых доходов по налогам.

В целях создания более обоснованной методической базы Правительству Российской Федерации необходимо принять меры по обеспечению разработки полноценных методических указаний по расчету значений соответствующих показателей доходов бюджетов Российской Федерации. Данные методические указания должны предусматривать алгоритмы расчета налогооблагаемой базы, облагаемых оборотов, уровней собираемости налоговых доходов, прогнозных мировых и внутренних цен.

**5.22.** Отмечая предполагаемое существенное повышение среднего уровня собираемости налоговых доходов в законопроекте по сравнению с предшествующими годами, Счетная палата полагает, что точность и достоверность проектировок отдельных показателей доходов проекта федерального бюджета нуждаются в дополнительном обосновании. В ходе рассмотрения законопроекта в комитетах и комиссиях Государственной Думы целесообразно детально рассмотреть все имеющиеся резервы увеличения в 2003 году возможных поступлений в федеральный бюджет, в том числе от возврата ранее предоставленных на возвратной основе средств федерального бюджета.

## **6. Расходы проекта федерального бюджета**

**6.1.** В соответствии с Бюджетным посланием первоочередными задачами бюджетной политики в области расходов федерального бюджета должны быть создание действенной системы управления государственными расходами и осуществление их рационализации, обеспечение социально-экономической результативности расходов федерального бюджета, повышение заинтересованности бюджетных учреждений в улучшении качества предоставляемых услуг и экономии бюджетных средств.

**6.2.** В законопроекте **объем расходов федерального бюджета предусмотрен в размере 2345,6 млрд. рублей**, или 18,0% к ВВП, что ниже уровня ожидаемых в 2002 году расходов к ВВП на 1,2 процентного пункта (19,2%) и выше утвержденного уровня расходов к ВВП на 0,2 процентного пункта. Объем проектируемых расходов федерального бюджета без учета средств, перечисляемых в Пенсионный фонд Российской Федерации в счет поступлений от ЕСН, определен в 2003 году в размере 1980,0 млрд. рублей (84,4% всех расходов), или 15,2% к ВВП, что соответствует утвержденному уровню указанных расходов 2002 года и на 1 процентный пункт ниже их ожидаемого уровня в 2002 году. В реальном выражении по отношению к ожидаемому уровню расходов в 2002 году общие расходы проекта федерального бюджета на 2003 год снизятся на 2,4%, в том числе непроцентные расходы без учета средств ЕСН - на 0,7%.

**6.3.** Существенной остается в 2003 году нагрузка на федеральный бюджет со стороны **процентных платежей** по государственному долгу, которые составят **277,5 млрд. рублей**, или 11,8% всех расходов проекта федерального бюджета и 2,1% к ВВП. В расходах проекта федерального бюджета без учета ЕСН доля **процентных платежей** составит 14,0%, что ниже уровня ожидаемой оценки 2002 года на 1,1 процентного пункта. Уровень процентных платежей к ВВП в 2003 году также снизится на 0,3 процентного пункта по сравнению с ожидаемой оценкой в 2002 году.

Значительная доля расходов на обслуживание государственного долга приходится на выплаты по государственному внешнему долгу - 220,0 млрд. рублей (79,3% процентных расходов федерального бюджета), что на 3,1% ниже уровня утвержденных объемов платежей 2002 года. Процентные платежи по государственному внутреннему долгу в 2003 году останутся на уровне 2002 года и составят 57,5 млрд. рублей.

**6.4. Непроцентные расходы** федерального бюджета (без учета средств, перечисляемых в Пенсионный фонд Российской Федерации в счет поступлений от ЕСН) составят **1702,5 млрд. рублей**, что на 23,3% выше утвержденного на 2002 год уровня расходов и на 13,3% выше уровня их ожидаемой оценки. В реальном выражении указанные расходы по сравнению с утвержденным на 2002 год уровнем повысятся на 8,0%, но по отношению к ожидаемому уровню текущего года сократятся на 0,7%.

Наиболее весомыми направлениями расходов федерального бюджета в 2003 году должны стать расходы на оборону и безопасность (34,7% объема непроцентных расходов без ЕСН), финансовую помощь бюджетам других уровней (20,3%), социальную

сферу (20,8%). Динамика проектируемых расходов федерального бюджета на 2003 год в сравнении с федеральным бюджетом на 2002 год представлена в таблице 3.

Таблица 3  
(млн. руб.)

Наименование показателей	2002 г. (закон о бюджете в сопоставимых условиях)	Проект бюджета на 2003 г.			
		Сумма	Отклонение (гр. 3 - гр. 2)	Темп прироста (%)	
				номинальный	с учетом индекса-дефлятора *
Государственное управление и местное самоуправление	56745,6	66506,9	9761,4	17,2	2,7
Судебная власть	19112,0	25451,9	6339,9	33,2	16,7
Международная деятельность	48944,2	49685,9	741,8	1,5	-11,0
Национальная оборона	273542,4	345725,5	72183,1	26,4	10,8
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	167751,7	244643,7	76892,0	45,8	27,8
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	32896,7	40205,0	7308,3	22,2	7,1
Промышленность, энергетика и строительство	62237,7	62937,4	699,7	1,1	-11,4
Сельское хозяйство и рыболовство	26821,5	30017,6	3196,1	11,9	-1,9
Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	9758,8	10 807,7	1048,9	10,7	-2,9
Транспорт, связь и информатика	7034,3	5847,1	-1187,2	-16,9	-27,1
Развитие рыночной инфраструктуры	20,0	100,0	80,0	400,0	338,2
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	14804,6	20708,1	5903,4	39,9	22,6
Образование	80088,3	97627,0	17538,7	21,9	6,8
Культура, искусство и кинематография	10292,5	13946,2	3653,7	35,5	18,8
Средства массовой информации	10264,8	11944,9	1680,1	16,4	2,0
Здравоохранение и физическая культура	31908,1	39324,8	7416,7	23,2	8,0
Социальная политика	98032,9	150685,0	52652,1	53,7	34,7
Пополнение государственных запасов и резервов	527,3	20956,4	20429,0	3874,2	3383,1
Финансовая помощь бюджетам других уровней (без учета средств, перечисляемых в Пенсионный фонд РФ)	316494,2	345791,4	29297,3	9,3	-4,2
Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров	10315,4	10759,8	444,4	4,3	-8,6
Мобилизационная подготовка экономики	500,0	500,0	0,0	0,0	-12,4
Исследование и использование космического пространства	7163,3	7651,3	488,0	6,8	-6,4
Военная реформа	16545,0	14600,0	-1944,9	-11,8	-22,7
Дорожное хозяйство	68519,4	79111,7	10592,3	15,5	1,2
Прочие расходы	-3067,7	-7110,5	-4042,8	131,8	103,1
Целевые бюджетные фонды	13893,9	14066,3	172,4	1,2	-11,3
Всего непроцентных расходов (без учета средств, перечисляемых в Пенсионный фонд РФ)	1381147,0	1702491,3	321344,3	23,3	8,0

В соответствии с объявленными приоритетами бюджетных расходов на 2003 год Правительством Российской Федерации в законопроекте предусматривается значительный рост расходов федерального бюджета в реальном выражении по разделам: “Судебная власть” - на 16,7 %, “Национальная оборона” - на 10,8 %, “Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства” - на 27,8 %. Кроме того, предусматривается существенный рост расходов по разделам “Социальная политика” - на 34,7 % (в реальном выражении), “Культура, искусство и кинематография” - на 18,8 %, “Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий” - на 22,6 %.

\* Темпы роста в реальном выражении определены по индексу-дефлятору ВВП (114,1 %).

При этом расходы проекта федерального бюджета на 2003 год, предусматриваемые на финансирование реального сектора экономики, с учетом индекса-дефлятора ВВП заметно снижаются: “Транспорт, связь и информатика” - на 27,1 %, “Промышленность, энергетика и строительство” - на 11,4 %, “Мобилизационная подготовка экономики” - на 12,4 %, “Сельское хозяйство и рыболовство” - на 1,9 %.

Динамика структуры расходов федерального бюджета в разрезе разделов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации приведена в таблице 4.

Таблица 4  
(в процентах)

Наименование показателей	2002 г. (закон о бюджете)**		2003 г. (проект закона о бюджете)	
	структура	к ВВП	структура	к ВВП
Государственное управление и местное самоуправление	4,11	0,52	3,91	0,51
Судебная власть	1,38	0,17	1,49	0,20
Международная деятельность	3,54	0,45	2,92	0,38
Национальная оборона	19,81	2,50	20,31	2,65
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	12,15	1,53	14,37	1,87
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	2,38	0,30	2,36	0,31
Промышленность, энергетика и строительство	4,51	0,57	3,70	0,48
Сельское хозяйство и рыболовство	1,94	0,24	1,76	0,23
Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	0,71	0,09	0,63	0,08
Транспорт, связь и информатика	0,51	0,06	0,34	0,04
Развитие рыночной инфраструктуры	0,001	0,0002	0,006	0,001
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	1,07	0,14	1,22	0,16
Образование	5,80	0,73	5,73	0,75
Культура, искусство и кинематография	0,75	0,09	0,82	0,11
Средства массовой информации	0,74	0,09	0,70	0,09
Здравоохранение и физическая культура	2,31	0,29	2,31	0,30
Социальная политика	7,10	0,90	8,85	1,15
Пополнение государственных запасов и резервов	0,04	0,005	1,23	0,16
Финансовая помощь бюджетам других уровней (без учета средств, перечисляемых в Пенсионный фонд РФ)	22,92	2,89	20,31	2,65
Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров	0,75	0,09	0,63	0,08
Мобилизационная подготовка экономики	0,04	0,005	0,03	0,004
Исследование и использование космического пространства	0,52	0,07	0,45	0,06
Военная реформа	1,20	0,15	0,86	0,11
Дорожное хозяйство	4,96	0,63	4,65	0,61
Прочие расходы	-0,22	-0,03	-0,42	-0,05
Целевые бюджетные фонды	1,01	0,13	0,83	0,11
Всего непроцентных расходов (без учета средств, перечисляемых в Пенсионный фонд РФ)	100,0	12,61	100,0	13,05

Анализ структуры расходов проекта федерального бюджета в разрезе функциональной классификации расходов федерального бюджета показывает, что в целом увеличение доли проектируемых расходов федерального бюджета как в общем объеме расходов, так и в процентах к ВВП произойдет в 2003 году по сравнению с 2002 годом по следующим разделам: “Судебная власть” - на 0,1 и 0,03 процентного пункта соответственно; “Национальная оборона” - на 0,5 и 0,15; “Правоохранительная деятельность и

\* Темпы роста в реальном выражении определены по индексу-дефлятору ВВП (114,1 %).

\*\* Показатели приведены в сопоставимых условиях с законопроектом.



обеспечение безопасности государства” - на 2,2 и 0,34; “Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий” - на 0,15 и 0,02; “Культура, искусство и кинематография” - на 0,07 и 0,02; “Социальная политика” - на 1,75 и 0,25; “Пополнение государственных запасов и резервов” - на 1,19 и 0,16.

В то же время в 2003 году по сравнению с федеральным бюджетом на 2002 год предусматривается снижение в общем объеме расходов и в процентах к ВВП расходов федерального бюджета по следующим разделам: “Государственное управление и местное самоуправление” - на 0,2 и 0,01 процентного пункта соответственно; “Международная деятельность” - на 0,62 и 0,07; “Промышленность, энергетика и строительство” - на 0,8 и 0,09; “Сельское хозяйство” - на 0,18 и 0,01; “Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия” - на 0,08 и 0,01; “Транспорт, связь и информатика” - на 0,17 и 0,02; “Мобилизационная подготовка экономики” - на 0,01 и 0,001; “Исследование и использование космического пространства” - на 0,07 и 0,01; “Дорожное хозяйство” - на 0,31 и 0,02. По всем другим разделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации расходы запланированы с незначительным ростом либо на уровне соответствующих показателей федерального бюджета на 2002 год.

Удельный вес расходов на фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу в непроцентных расходах федерального бюджета на 2003 год и ВВП практически не изменится (2,4 % и 0,3 % соответственно). Расходы федерального бюджета по разделу функциональной классификации расходов федерального бюджета “Образование” сократятся в объеме непроцентных расходов с 5,8 % в 2002 году до 5,7 % в 2003 году, а их доля в объеме ВВП останется на уровне 2002 года. Таким образом, предусмотренная в законопроекте динамика расходов в отношении науки и образования не соответствует установленным на 2003 год Правительством Российской Федерации приоритетам бюджетной политики.

**Структура расходов федерального бюджета, предусмотренная в законопроекте, свидетельствует о преимущественно затратном характере бюджетных расходов и недостаточной направленности на расширение инвестиционного государственного спроса, являющегося одним из важнейших катализаторов экономического роста и структурной перестройки экономики.**

**6.5.** Проектом федерального бюджета на 2003 год расходы федерального бюджета по разделу “Государственное управление и местное самоуправление” предусмотрены в размере 66,5 млрд. рублей, что на 17,2 % выше утвержденного уровня расходов текущего года (в реальном выражении - на 2,7 %). В предстоящем году удельный вес расходов на государственное управление в общем объеме непроцентных расходов федерального бюджета (без учета средств, перечисляемых в Пенсионный фонд Российской Федерации) снизится против утвержденного на текущий год уровня на 0,2 процентного пункта (до 3,9 %), а по отношению к ВВП не изменится.

Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации определена необходимость проведения административной реформы, одной из составляющих которой провозглашена модернизация системы исполнительной власти в целом. Модернизация системы исполнительной власти должна обеспечить, с одной стороны, более четкое выполнение функций органов исполнительной власти, защиту интересов государства, усиление социальных гарантий гражданам со стороны государства, с другой - оптимизацию расходов на государственное управление. На реализацию мероприятий по реформированию государственной службы Российской Федерации в будущем году будет направлено из федерального бюджета 231,7 млн. рублей.

В соответствии с законопроектом финансирование расходов федерального бюджета на функционирование главы государства - Президента Российской Федерации увеличится на 49,2 %, что означает реальный прирост затрат на 30,8 % против уровня, утвержденного на текущий год. Функционирование законодательных (представительных) органов власти в будущем году потребует увеличения реальных расходов федерального бюджета на 5,4 %, исполнительных органов государственной власти - на 3,7 %, финансовых и налоговых органов - на 8,3 %.

Более 60 % прироста расходов обусловлено дополнительными расходами на оплату труда в связи с требованиями соответствующих законодательных актов Российской Федерации, до 20 % - ростом текущих расходов (на командировки и служебные разъезды, оплату транспортных услуг, услуг связи, коммунальных услуг и прочих) ввиду прогнозируемого изменения цен и тарифов на отдельные виды товаров и услуг, до 9 % - увеличением численности работников отдельных министерств и ведомств в соответствии с принятыми законодательными актами Российской Федерации. Вместе с тем предусмотренное в законопроекте повышение расходов на государственное управление и местное самоуправление не сможет обеспечить повышение конкурентоспособности государственной службы на рынке труда, как это предусмотрено Бюджетным посланием.

Общий объем ассигнований на 2003 год по разделу **“Судебная власть”** предусматривается в размере 25,5 млрд. рублей (на 33,2 % выше уровня, определенного на текущий год, с учетом индекса-дефлятора - на 16,7 %), что позволит обеспечить индексацию в 1,4 раза заработной платы судей (включая пожизненное содержание), улучшить материально-техническую базу судов, увеличить численность судей и работников аппаратов федеральных судов.

В целях реализации задачи, поставленной в Послании Президента Российской Федерации, на создание эффективной судебной системы и оптимизацию структуры арбитражных судов проект федерального бюджета на 2003 год предусматривает дополнительные расходы в сумме 67,2 млн. рублей на создание трех апелляционных судов.

Финансирование мероприятий федеральной целевой программы **“Развитие судебной системы Российской Федерации на 2002-2006 годы”** (далее - Программа) проектом федерального бюджета на 2003 год предусмотрено в составе расходов по разделу **“Судебная власть”** в объеме 4,4 млрд. рублей. Доля ассигнований на реализацию мероприятий Программы в общем объеме расходов по разделу **“Судебная власть”** на 2003 год составляет 17,3 %. Дополнительно предусмотрено финансирование Программы по разделу федерального бюджета **“Промышленность, энергетика и строительство”** в сумме 1,5 млрд. рублей, в том числе Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации - 0,4 млрд. рублей, Судебному департаменту при Верховном Суде Российской Федерации - 1,1 млрд. рублей.

В общем объеме расходов федерального бюджета на органы судебной власти и в структуре ассигнований на реализацию Программы более 75 % бюджетных средств направляется на расходы по увеличению фонда оплаты труда, в том числе в связи с увеличением численности судей и работников аппаратов судов, и на индексацию заработной платы.

С учетом предусмотренной проектом федерального бюджета на 2003 год индексации заработной платы судей с 1 октября 2003 года в 1,4 раза поставленная Программой цель достижения к 2006 году уровня оплаты труда судей в 28,5 тыс. рублей в месяц (в ценах 2001 года) по отдельным категориям судей будет достигнута уже в 2003 году.

Наличие значительных сумм остатков бюджетных средств, образующихся в ходе исполнения федерального бюджета в 2002 году в связи с неполным использованием

бюджетных ассигнований и значительным ростом дебиторской задолженности, характерно для всех четырех главных распорядителей бюджетных средств и говорит о достаточности финансирования судебной системы в целом, за исключением средств на возмещение затрат местным органам исполнительной власти за предоставленные судьям жилые помещения.

**6.6.** Общий объем расходов по разделу **“Международная деятельность”** в законопроекте планируется в размере 49,7 млрд. рублей, в том числе прямые расходы федерального бюджета - 96,1 млрд. рублей, возвратные платежи - 46,4 млрд. рублей.

Расходы по подразделу **“Международное сотрудничество”** предусматриваются в размере 1,2 млрд. долларов США (или 40,7 млрд. рублей), что на 24,3 % (234,5 млн. долларов США) выше утвержденного уровня 2002 года (в реальном выражении - на 9,0 %). Рост затрат проекта федерального бюджета на 2003 год на цели международного сотрудничества связан главным образом с увеличением расходов по статьям **“Предоставление государственных кредитов правительствам иностранных государств”** (на 225 млн. долларов США, или 8,9 млрд. рублей) и **“Расходы по обеспечению внешней безопасности”** (на 201,5 млн. долларов США, или 7 млрд. рублей).

Результаты рассмотрения прямых расходов по подразделам раздела **“Международная деятельность”** показывают, что при составлении законопроекта учтены рекомендации Счетной палаты по распределению по главным распорядителям бюджетных средств значительной доли бюджетных ассигнований на содержание зарубежного аппарата, взносам в международные организации и операциям неторгового характера. Одновременно, несмотря на планируемое увеличение объема возвратных платежей, в расчетах не учтено в полном объеме погашение просроченной задолженности иностранных государств (включая государства - участники СНГ).

В законопроекте недостаточно учтены возможности увеличения ресурсов федерального бюджета за счет взыскания задолженности (текущей и просроченной) с российских организаций, которым были предоставлены кредиты от правительств иностранных государств и международных финансовых организаций под гарантии Правительства Российской Федерации. При расчете поступлений от пользователей иностранных кредитных ресурсов в законопроекте необходимо также предусмотреть меры по реоформлению задолженности по погашению кредитов (займов) правительств иностранных государств, банков и фирм, а также международных финансовых организаций, гарантами (поручителями) по которым были субъекты Российской Федерации, в задолженность этих субъектов Российской Федерации перед федеральным бюджетом. В дальнейшем целесообразно определить мероприятия по взысканию задолженности по иностранным кредитам (займам) с субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что в законопроекте не предусмотрен возврат кредитов, предоставленных в иностранной валюте в 1992-1994 годах по отдельным распоряжениям Правительства Российской Федерации, в то время как просроченная задолженность по этим кредитам составила на 1 января 2002 года 5,7 млрд. рублей, в том числе по основному долгу - 4,8 млрд. рублей, по начисленным и неуплаченным процентам и комиссиям - 0,9 млрд. рублей. В законопроекте не предусмотрены также мероприятия по взысканию задолженности внешнеэкономических объединений и организаций перед федеральным бюджетом по внесению рублевого эквивалента балансовой стоимости закупленных товаров в счет иностранных кредитов, по которым долговые обязательства (договоры займов) не оформлены. Указанная задолженность по состоянию на 1 января 2002 года составила 1,6 млрд. рублей, в том числе сумма штрафных процентов за просроченные платежи - 1,3 млрд. рублей.

Необходимо исключить из проекта программы предоставления Российской Федерацией государственных кредитов иностранным государствам, их юридическим лицам и международным финансовым организациям на 2003 год расходы в объеме 90,0 млн. долларов США для оплаты очередного взноса в уставный капитал российско-вьетнамского СП “Вьетросс”, так как указанные расходы не относятся к межгосударственным кредитам, поскольку у Правительства Республики Вьетнам не возникает долговых обязательств перед Российской Федерацией как кредитором.

**6.7. Расходы на национальную оборону, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства** учтены в законопроекте в приоритетном порядке - на них приходится около половины общего объема прироста непроцентных расходов. В 2003 году на обеспечение внешней и внутренней безопасности государства предусматривается прирост расходов федерального бюджета в реальном выражении на 38,6 % по отношению к уровню, определенному на текущий год, в том числе по разделу “**Национальная оборона**” - на 10,8 %, по разделу “**Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства**” - на 27,8 %.

Планируемые на 2003 год объемы расходов на **национальную оборону** в основном базируются на принятых Советом Безопасности Российской Федерации решениях по вопросам реформирования Вооруженных Сил Российской Федерации, иных войск, воинских формирований и органов на период до 2010 года.

В законопроекте расходы на национальную оборону предусмотрены в размере 345,7 млрд. рублей, что выше уровня, утвержденного на 2002 год, в номинальном выражении на 26,4 % и на 10,8 % в реальном выражении. Финансирование расходов федерального бюджета, связанных со строительством и содержанием Вооруженных Сил Российской Федерации, планируется повысить на 13,1 % (в реальном выражении), на обеспечение мобилизационной и вневойсковой подготовки - на 11,5 %. Расходы проекта федерального бюджета на обеспечение деятельности отраслей для национальной обороны в 2003 году сохраняются на уровне текущего года, что означает их сокращение в реальном выражении на 12,4 %.

В законопроекте сохраняется позитивная тенденция изменения структуры расходов на строительство и содержание Вооруженных Сил Российской Федерации в части соотношения финансирования их текущего содержания и оснащения вооружением и военной техникой. Вместе с тем проектный уровень расходов на закупку и ремонт вооружений и военной техники не соответствует минимальным параметрам (по отношению к ВВП), установленным Советом Безопасности Российской Федерации.

Расходы на **правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства** в 2003 году предусмотрены в размере 244,6 млрд. рублей с ростом против утвержденного на текущий год уровня на 76,9 млрд. рублей, или на 45,8 %, при этом их доля в объеме ВВП увеличится с 1,5 % к ВВП в 2002 году до 1,9 % в 2003 году. Бюджетные ассигнования органам юстиции повысятся в реальном выражении на 86,8 %, государственной фельдъегерской службе - на 53,1 %, органам внутренних дел - на 36,3 %, органам государственной безопасности - на 31,8 %, органам налоговой полиции - на 27,1 %, уголовно-исполнительной системе - на 22,5 %, органам пограничной службы - на 20,1 %, таможенным органам и органам прокуратуры - на 12,7 %.

Увеличение расходов направлено, прежде всего, на финансовое обеспечение проводимой в 2002-2003 годах реформы денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц и индексацией в IV квартале 2003 года назначений на заработную плату гражданскому персоналу, оплата которых производится по условиям оплаты труда государственных служащих и ЕТС. Впервые за последние годы увеличение де-

нежных доходов военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов должно опередить инфляцию.

При расчете расходов проекта федерального бюджета на 2003 год на правоохранительную деятельность был учтен рост расходов на коммунальные услуги в связи с предполагаемым ростом тарифов на продукцию (услуги) предприятий монопольного сектора; на продовольственное, вещевое, транспортное обеспечение, оплату ГСМ в связи с предполагаемым увеличением цен; на закупку и ремонт вооружений и военной техники (ВиВТ) и оплату НИОКР в целях реализации решений Совета Безопасности Российской Федерации от 11 августа и 9 ноября 2000 года.

Расходы на приобретение и ремонт ВиВТ, проведение НИОКР предусмотрены в соответствии с Государственной программой вооружения на 2001-2010 годы, за исключением органов внутренних дел, бюджетные назначения на 2003 год по которым на 1897,8 млн. рублей меньше установленных указанной программой.

Расходы по разделу **“Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров”** в законопроекте планируются в объеме 10,8 млрд. рублей, что в реальном выражении ниже на 8,6 % объема, утвержденного на 2002 год, в связи с чем будут существенно сокращены объемы работ по утилизации атомных подводных лодок. Вынужденное снижение темпов утилизации может повлечь в последующие годы увеличение риска радиационных аварий и, как следствие, существенное увеличение затрат на работы по утилизации.

**6.8.** Согласно законопроекту финансирование по разделу **“Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу”** составит 40,2 млрд. рублей. Прирост объемов расходов федерального бюджета на науку относительно уровня, утвержденного на текущий год, предусматривается в размере 7,3 млрд. рублей, или 22,2 % в номинальном и 7,1 % в реальном выражении (в том числе на фундаментальные исследования - 4,2 млрд. рублей, на разработку перспективных технологий и приоритетных направлений научно-технического прогресса - 3,1 млрд. рублей).

Вместе с тем, несмотря на предусматриваемое увеличение объемов, финансирование науки останется на уровне 2002 года - 2,4 % от общей суммы непроцентных расходов проектировок на 2003 год (без учета расходов, перечисляемых в Пенсионный фонд Российской Федерации) или 0,3 % ВВП. В 1996 году эти показатели составляли 2,7 % и 0,5 % соответственно. Как и в предшествующие годы, удельный вес расходов на научные исследования не соответствует уровню, установленному соответствующим законодательством о науке (4 %), и в несколько раз ниже, чем в индустриально развитых странах.

Проект федерального бюджета на 2003 год в части расходов на науку не в полной мере отвечает требованиям протокола совместного заседания Совета Безопасности Российской Федерации, президиума Государственного совета Российской Федерации и Совета при Президенте Российской Федерации по науке и высоким технологиям от 20 марта 2002 года. Так, в проекте федерального бюджета на 2003 год расходы на фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу составляют всего 1,7 % от общих расходов федерального бюджета, тогда как в соответствии с названным протоколом они должны составлять 2,18 %. При этом необходимо учесть, что в раздел **“Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу”** включена часть НИОКР по Федеральной космической программе из раздела **“Исследование и использование космического пространства”** (2,2 млрд. рублей).

Рост расходов на науку и научные исследования, предусмотренный в законопроекте, не может быть признан достаточным для обеспечения приоритетности бюджетного финансирования в отношении воспроизводства научно-технического и технологиче-

ского потенциала страны, имеющего большое значение для обеспечения устойчивого и долговременного роста российской экономики на новой технологической основе, особенно в условиях низкой конкурентоспособности отечественной продукции обрабатывающих отраслей промышленности на внутреннем и внешнем рынках.

**6.9.** В соответствии с законопроектом общий объем средств, направляемых на финансирование по разделу функциональной классификации расходов федерального бюджета **“Промышленность, энергетика и строительство”**, составляет **62,9 млрд. рублей**, что выше ассигнований 2002 года на 1,1 %, а в реальном выражении - ниже на 11,4 %.

Предусмотренные в проекте федерального бюджета на 2003 год государственные капитальные вложения (по подразделам функциональной классификации расходов федерального бюджета **“Промышленность, энергетика и строительство”** и **“Финансовая помощь бюджетам других уровней”**) составляют лишь 2,6 % общего объема инвестиций, 2,6 % расходов федерального бюджета, или 0,5 % прогнозируемого объема ВВП.

Общий объем государственных капитальных вложений по сравнению с 2002 годом в сопоставимых условиях снижается в реальном выражении на 2,3 %. При этом сохраняется неоправданно высокий удельный вес расходов федерального бюджета на прочие нужды в структуре расходов на финансирование федеральных программ (68,7 %), и они превышают государственные капитальные вложения в 3,3 раза.

В соответствии с проектировками федерального бюджета финансирование топливно-энергетического комплекса сократится против уровня текущего года на 5,3 %. Проектом федерального бюджета на 2003 год на государственную поддержку угольной отрасли предполагается направить целевым назначением 6,8 млрд. рублей, что ниже уровня 2002 года на 0,4 млрд. рублей. Согласно законопроекту будет продолжена практика оказания государственной поддержки промышленности в виде роста размеров субсидирования процентных ставок по привлеченным кредитам, а также повышения объемов целевых субсидий и субвенций, предоставляемых на развитие отраслей промышленности. Объем бюджетных ассигнований, направляемых в 2003 году на финансирование государственных капитальных вложений по подразделу **“Строительство, архитектура”** (с учетом изменения бюджетной классификации), останется практически на уровне текущего года, что означает его сокращение в реальном выражении на 10,9 %.

В законопроекте на развитие **сельского хозяйства и рыболовства** предусматривается направить более 30,0 млрд. рублей, что на 3,2 млрд. рублей, или на 11,9 % больше ассигнований текущего года, но в реальном выражении - ниже на 1,9 %. Снижение в реальном выражении бюджетного финансирования по подразделу **“Земельные ресурсы”** составит 19,8 %, по подразделу **“Рыболовное хозяйство”** - 10,7 %. Вместе с тем возрастут объемы целевых дотаций и субсидий, направляемых на развитие животноводства и растениеводства, в целом на 1 млрд. рублей. В 3,7 раза в реальном выражении повысится размер компенсации части затрат по страхованию сельскохозяйственных культур. Дальнейшее развитие получит система кредитования сельских товаропроизводителей посредством субсидирования процентных ставок по коммерческим кредитам, привлекаемым хозяйствами на сезонные расходы и среднесрочные инвестиции. На эти цели в 2003 году предусматривается выделить из федерального бюджета 3,2 млрд. рублей, или на 1 млрд. рублей больше, чем в 2002 году. В 2003 году на реализацию федеральной целевой программы **“Социальное развитие села до 2010 года”**, одобренной Правительством Российской Федерации, будет направлено почти 1,5 млрд. рублей. В то же время расходы проекта федерального бюджета на 2003 год на реализацию федеральной целевой программы **“Повышение плодородия почв России”** сокращены более чем на 0,5 млрд. рублей.

При разработке проекта федерального бюджета на 2003 год не выполнено положение Бюджетного послания о прекращении практики софинансирования бюджетных учреждений. Количество бюджетных учреждений (бюджетополучателей), функционирующих в агропромышленном и природоохранном комплексах, не сокращено, а принцип их сметного финансирования в 2003 году остается прежним.

Формирование проектных показателей расходов по Госкомрыболовству России осуществлено без утвержденного положения об органе исполнительной власти Российской Федерации, в котором были бы определены функции государственного управления в области промышленного использования, охраны, изучения водных биологических ресурсов.

На государственную поддержку по разделу **“Транспорт, связь и информатика”** в проекте федерального бюджета выделяется 5,8 млрд. рублей, что составляет 83,1 % против утвержденных параметров 2002 года. В сопоставимых условиях и ценах объемы финансирования сохранены на уровне 2002 года.

В 2003 году по отношению к бюджетным назначениям, установленным Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2002 год”, объемы финансирования возрастут по подразделам: “Автомобильный транспорт” - на 86,7 %, “Связь” - на 55,4 %; снизятся по подразделам: “Водный транспорт” - на 2,5 %, “Воздушный транспорт” - на 41,4 %. На уровне бюджетных ассигнований 2002 года сохранятся расходы по подразделам “Железнодорожный транспорт” и “Информатика”.

Доля расходов по данному разделу в общем объеме расходов федерального бюджета сократилась с 0,4 % в 2002 году до 0,2 % в 2003 году.

**В целом предусматриваемый проектом федерального бюджета на 2003 год подход к формированию расходов федерального бюджета на развитие реального сектора экономики недостаточно учитывает возможности для расширения доходного потенциала федерального бюджета на основе развития базовых отраслей промышленности и сельского хозяйства, активизации хозяйственной деятельности и увеличения совокупного спроса.**

В законопроекте бюджетные ассигнования по разделу функциональной классификации расходов федерального бюджета **“Развитие рыночной инфраструктуры”** в объеме 100 млн. рублей предусмотрено направить на финансирование мероприятий по созданию инфраструктуры государственной поддержки малого предпринимательства без предварительного утверждения Федеральным Собранием Российской Федерации федеральной программы государственной поддержки малого предпринимательства на 2003-2005 годы, что является нарушением Федерального закона “О государственной поддержке малого предпринимательства”.

**6.10.** В законопроекте предусмотрено существенное увеличение расходов на социальную сферу.

Законопроектом в 2003 году предусмотрено увеличение расходов федерального бюджета **на культуру, искусство и кинематографию** на 3,7 млрд. рублей, или с номинальным ростом на 35,5 %, а с учетом индекса-дефлятора - на 18,8 %; **на средства массовой информации** - на 1,7 млрд. рублей (16,4 % и 2,0 % соответственно); **здравоохранение и физическую культуру** - на 7,4 млрд. рублей (23,2 % и 8,0 % соответственно). В этих объемах учтена индексация расходов бюджетных учреждений федерального подчинения на повышение заработной платы работников социальной сферы, питание и приобретение медикаментов, оплату потребляемых коммунальных услуг и прочих расходов. Вместе с тем необходимо отметить, что финансирование в 2003 году расходов федерального бюджета на указанные направления социальной сферы по отношению к ВВП и к общим непроцентным расходам (без учета перечислений Пенси-

онному фонду Российской Федерации) останется на уровне текущего года - соответственно 0,5 и 3,8 %.

**Значительный рост расходов в законопроекте предусматривается по разделу “Социальная политика”** - на 53,7 % (в сопоставимых условиях), что означает прирост ассигнований в реальном выражении на 34,7 %. Причем 89,7 % прироста обеспечивается за счет увеличения ассигнований на выплаты пенсий военнослужащим, а также пенсий и пособий в правоохранительных органах (в общей сумме на 56 % в реальном выражении).

В законопроекте предусмотрено направить учреждениям социальной защиты и службы занятости средств из федерального бюджета на 9,9 % больше по сравнению с уровнем текущего года, однако в реальном выражении они будут сокращены на 3,7 %.

Финансирование расходов проекта федерального бюджета 2003 года на социальную помощь гражданам предусматривается увеличить по сравнению с уровнем 2002 года на 1,1 млрд. рублей, или на 12,5 %. В реальном выражении указанные затраты в 2003 году будут сокращены на 1,4 %, в том числе затраты на возмещение вреда инвалидам вследствие чернобыльской и других радиационных катастроф, а также ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций - соответственно на 10,7 % и 1 %.

Формирование расходов проекта федерального бюджета 2003 года по разделу **“Образование”** предусмотрено с учетом необходимости обеспечения государством предоставления населению гарантированного бесплатного общего образования и на конкурсной основе - высшего и среднего профессионального образования. В законопроекте расходы на образование увеличиваются на 17,5 млрд. рублей, или на 6,8 % (в реальном выражении), что позволит профинансировать повышение заработной платы работников образования, надбавок к должностным окладам профессорско-преподавательского состава вузов за ученую степень, повысить стипендии учащейся молодежи.

Финансирование из федерального бюджета расходов на дошкольное образование планируется увеличить в 2003 году в реальном выражении на 84,1 %, на общее образование - на 26,5 %, среднее профессиональное образование - на 7,0 %, высшее профессиональное образование - на 10,4 %, переподготовку и повышение квалификации - на 8,1 %. Вместе с тем финансирование расходов на начальное профессиональное образование в реальном выражении в 2003 году сократится и составит 98,9 % от уровня текущего года.

Необходимо отметить, что проект федерального бюджета на 2003 год в части финансирования расходов на образование недостаточно нацелен на усиление адресной социальной поддержки обучающихся из малообеспеченных семей, из числа инвалидов, сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, что не согласуется с Концепцией модернизации российского образования на период до 2010 года. Общий объем требуемых средств для усиления социальной защищенности учащейся молодежи, не учтенный указанным законопроектом, по оценке Министерства образования Российской Федерации, составляет 9,8 млрд. рублей.

В целом в законопроекте **рост расходов федерального бюджета по разделу “Образование”** по сравнению с расходами на эти цели в 2002 году **не соответствует принципу приоритетного бюджетного финансирования** и практически равен общему росту расходов федерального бюджета (соответственно 121,9 % и 120,5 %), доля расходов в общем объеме ВВП по сравнению с текущим финансовым годом увеличилась на сотые доли процента (в 2002 году - 0,73 %, в 2003 году - 0,75 %).

**6.11.** По разделу **“Прочие расходы”** основной прирост ассигнований из федерального бюджета в 2003 году предусмотрен на проведение выборов и референдумов



(на 7,8 млрд. рублей, или почти в 3,5 раза в реальном выражении). В общей сумме расходов предусматривается финансирование в 2003 году проведения выборов Президента Российской Федерации (4,9 млрд. рублей) и в Федеральное Собрание Российской Федерации (3,5 млрд. рублей). Следует отметить, что фактические расходы на проведение выборов Президента Российской Федерации в 2000 году и депутатов Государственной Думы в 1999 году с учетом базисных индексов-дефляторов были соответственно в 2,3 и 2,2 раза меньше планируемых на эти цели затрат в 2003 году. В проекте федерального бюджета на 2003 год при неизменной численности работников центрального аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации предусмотрено увеличение на 35,6 % расходов на их денежное содержание, при этом расходы на денежное содержание работников территориальных органов остались на уровне 2002 года. В связи с тем, что Центральной избирательной комиссией Российской Федерации по запросу Счетной палаты не представлены расчеты к проекту федерального бюджета на 2003 год, не представляется возможным подтвердить (или опровергнуть) указанные проектировки федерального бюджета.

**6.12.** Правительству Российской Федерации необходимо продолжить работу по исключению из реестров главных распорядителей и распорядителей средств федерального бюджета бюджетополучателей, не имеющих статуса бюджетного учреждения. Необходимо также рассмотреть вопрос о финансировании бюджетных учреждений, получающих из федерального бюджета не более 20 - 30 % средств на расходы на свое содержание и обеспечиваемых в основном за счет доходов, получаемых от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, оптимизировать численность бюджетных учреждений, ускорить внедрение контрактных форм бюджетного финансирования.

**6.13. План развития государственного и муниципального секторов экономики на 2003 год необходимо привести в соответствие со статьей 178 Бюджетного кодекса Российской Федерации.**

План развития государственного и муниципального секторов экономики в 2003 году не содержит показателей и информации, установленных статьей 178 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

До настоящего времени не разработан федеральный закон о государственных и муниципальных унитарных предприятиях, который должен определить порядок составления, утверждения и установления показателей планов финансово-хозяйственной деятельности государственных и муниципальных предприятий. В плане развития государственного и муниципального секторов экономики также отсутствует сводный план предоставления государственных и муниципальных услуг бюджетными учреждениями по главным распорядителям бюджетных средств. Исходя из этого, план предоставления государственных и муниципальных услуг не является базой для определения размера бюджетных ассигнований главным распорядителям, распорядителям и получателям средств федерального бюджета, и законопроект не основывается на плане развития государственного и муниципального секторов экономики, как это установлено статьей 172 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Представленный Правительством Российской Федерации план развития государственного и муниципального секторов экономики на 2003 год нуждается в уточнении и доработке. Счетная палата неоднократно указывала в своих заключениях на несоответствие содержательной части плана развития государственного и муниципального секторов экономики положениям Бюджетного кодекса Российской Федерации.

**Счетная палата полагает необходимым утверждать план развития государственного сектора экономики на очередной финансовый год отдельным прило-**

жением к законопроекту. В него также должны быть включены перечень и объемы поставок для федеральных государственных нужд по главным распорядителям средств федерального бюджета. Программу приватизации (продажи) государственного и муниципального имущества и приобретения имущества в государственную и муниципальную собственность на 2003 год также целесообразно утвердить отдельным приложением к законопроекту.

Утверждение конкретных заданий по предоставлению государственных услуг, объемам поставок продукции для государственных нужд в законопроекте позволит **установить реальную ответственность** главных распорядителей средств федерального бюджета за выполнение возложенных на них задач и эффективное использование выделяемых государственных средств, повысить прозрачность расходования средств федерального бюджета. Реализация данных предложений позволит на практике обеспечить выполнение задач по оценке рациональности и результативности бюджетных расходов, поставленных Президентом Российской Федерации в бюджетных посланиях последних лет.

#### **6.14. Законопроект сформирован в условиях отсутствия законодательства о минимальных государственных социальных стандартах.**

Проводимые Правительством Российской Федерации инвентаризация и оценка эффективности расходов и обязательств федерального бюджета, несмотря на определенные положительные результаты, пока не основываются на четких критериях определения рациональности и результативности затрат государственных средств, как того требует Бюджетное послание. **Для реализации данной задачи Правительству Российской Федерации необходимо, прежде всего, создать единую систему бюджетного планирования, основой которой являются законодательство о минимальных государственных социальных стандартах и нормативно-методическая база по составлению федерального бюджета на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу.**

Проверки, проведенные Счетной палатой у главных распорядителей средств федерального бюджета, показывают, что в ряде случаев необходимая нормативно-методическая база по составлению бюджетных проектировок отсутствует, и заявляемые объемы бюджетного финансирования определяются расчетным методом “от достигнутого”, в ряде случаев нормативы существуют, но они не учитываются при определении объемов финансирования, что не позволяет федеральным органам исполнительной власти в полной мере исполнять возложенные на них государственные функции. Существующие нормативы финансовых затрат разрознены в отдельных постановлениях Правительства Российской Федерации и инструктивных материалах министерств, ведомств и отраслевых институтов. Направленные Министерством финансов Российской Федерации главным распорядителям средств федерального бюджета методические материалы по формированию проектировок основных расходов федерального бюджета на 2003 год не нацелены на дальнейшую рационализацию расходования средств федерального бюджета, их разумную экономию. Методические указания не содержат полного набора нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг, что не отвечает требованиям статьи 65 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

**Правительству Российской Федерации необходимо разработать и представить на рассмотрение в Государственную Думу предусмотренный Бюджетным кодексом Российской Федерации проект федерального закона о минимальных государственных социальных стандартах, в котором были бы зафиксированы общий поря-**

**док и принципы установления нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг, провести инвентаризацию существующих технико-экономических норм и нормативов для формирования расходной части федерального бюджета и привести их в соответствие с потребностями и возможностями страны, а в случае их отсутствия - разработать новые.**

Назрела необходимость в комплексных методических указаниях по формированию плана развития государственного и муниципального секторов экономики, федерального бюджета на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу, включающих в себя исчерпывающий перечень нормативной базы, необходимой для их составления.

**6.15.** Анализ открытой части расходов проекта федерального бюджета на 2003 год показывает, что ее доля практически остается на уровне федерального бюджета 2002 года. Вместе с тем, по мнению Счетной палаты, ряд расходов федерального бюджета на 2003 год (расходы на строительство и реконструкцию объектов за рубежом, данные по ведомственной структуре расходов на Государственную противопожарную службу и другие) необоснованно исключен из открытой (несекретной) части федерального бюджета.

**6.16.** Сумма расходов по функциональной классификации расходов федерального бюджета выше суммы расходов по ведомственной классификации расходов федерального бюджета на 2,53 млрд. рублей за счет подраздела 1302 функциональной классификации расходов федерального бюджета “Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций”, расходы по которому не включены ни в один субъект ведомственной структуры.

**6.17.** В целом существующие подходы к формированию расходов проекта федерального бюджета в 2003 году недостаточно нацелены на долгосрочную стратегию бюджетного планирования. Непроцентная часть расходов федерального бюджета в значительной мере формируется исходя из краткосрочной экономической и социальной конъюнктуры, носит в основном затратный характер, не основана на законодательно установленных нормативах финансовых затрат и контрактных формах бюджетного финансирования, не направлена на обеспечение заинтересованности бюджетных учреждений в повышении качества предоставляемых услуг и разумной экономии средств.

В целях совершенствования планирования бюджетных расходов Правительству Российской Федерации необходимо провести инвентаризацию существующих норм и нормативов, используемых для формирования расходов федерального бюджета, и привести их в соответствие с потребностями и возможностями экономики страны, создать действенную систему управления государственными расходами, основой которой должен стать мониторинг социально-экономической результативности бюджетных расходов.

Необходимо законодательно упорядочить правоотношения государства и бюджетных учреждений, предусматривающие четкое юридическое разграничение учреждений на бюджетные учреждения, в отношении которых государство несет полную субсидиарную ответственность, но соответственно ограничивает их гражданскую правоспособность лимитами утвержденных им бюджетных обязательств, и на остальных бюджетополучателей, по обязательствам которых государство не несет субсидиарной ответственности. Следует перейти на контрактные формы бюджетного финансирования, обеспечить выделение государственных ассигнований на решение конкретных задач и обеспечение функций, возложенных на соответствующих главных распорядителей средств федерального бюджета. Целесообразно приступить к созданию системы планирования социально-экономической эффективности бюджетных расходов, пре-

дусматривающей, что расходы бюджетополучателей за счет бюджетного финансирования должны сопровождаться четкими планами, содержащими результаты их работы.

В целях повышения прозрачности бюджета и бюджетных процедур следует указать объем и структуру всех поступлений в федеральный бюджет, а также объем и структуру всех выплат из федерального бюджета в отдельном приложении к законопроекту.

**Создание четкого и прозрачного механизма бюджетного планирования, основанного на экономических нормах и нормативах финансовых затрат, контрактных формах бюджетного финансирования, позволит повысить эффективность использования средств федерального бюджета.**

## **7. Государственный долг, обслуживание и погашение государственных долговых обязательств, государственные заимствования**

**7.1.** Важнейшей чертой законопроекта является существенный рост нагрузки на федеральный бюджет в связи с выплатами по государственному долгу.

В законопроекте **расходы на обслуживание и погашение государственного долга предусмотрены в сумме 784,7 млрд. рублей, или 6% ВВП и 38,2% от доходов проекта федерального бюджета на 2003 год без учета ЕСН.**

При этом 75,0% всех платежей федерального бюджета по государственному долгу в 2003 году приходится на выплаты по государственному внешнему долгу, что составляет 588,8 млрд. рублей, или 17,3 млрд. долларов США. В 2002 году указанные расходы составляют 14,0 млрд. долларов США, в последующие годы проблема долговых платежей сохранится, и в 2004 году они достигнут 14,0 млрд. долларов США, в 2005 году - около 16,8 млрд. долларов США.

Из общей суммы платежей по государственному внешнему долгу в 2003 году 72,7% составляет погашение основного долга в сумме **368,7 млрд. рублей**, или 10,8 млрд. долларов США, что в связи с пиком платежей в 2003 году по еврооблигационным займам и четвертой серии ОВГВЗ на 4 млрд. долларов США превышает платежи по погашению государственного внешнего долга 2002 года. Основные платежи по государственному внешнему долгу в 2003 году будут приходиться на кредиты правительств иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм.

Расходы на погашение государственного внутреннего долга составляют в законопроекте **138,4 млрд. рублей**, что на 0,3% ниже уровня платежей 2002 года.

**7.2.** В целом в законопроекте **погашение государственного долга предусмотрено в объеме 507,2 млрд. рублей.** На погашение государственного долга в 2003 году предусматривается направить **51,4 млрд. рублей** из профицита федерального бюджета, **185,1 млрд. рублей** средств, привлеченных за счет государственных заимствований на внутреннем и внешнем финансовых рынках (из них 162,6 млрд. рублей составляют внутренние заимствования), **53,2 млрд. рублей** поступлений от продажи имущества, находящегося в государственной собственности, и **20 млрд. рублей** за счет превышения доходов над расходами по государственным запасам драгоценных металлов и камней. Оставшаяся часть платежей в сумме **197,4 млрд. рублей** должна быть покрыта за счет полного использования средств финансового резерва, накопленного в 2002 году.

Процентные расходы проекта федерального бюджета на 2003 год определены в сумме **277,5 млрд. рублей.** Доля процентных платежей по государственному долгу в расходах федерального бюджета снижена с 14,6% к утвержденным расходам (12,7% к ожидаемой их оценке) и 2,6% к ВВП в 2002 году до 11,8% к расходам федерального бюджета и 2,1% к ВВП в 2003 году. При этом основную часть расходов по обслуживанию государственного долга (79,3%) составляют выплаты по государственному внеш-

нему долгу в сумме 220 млрд. рублей, в то время как по внутреннему долгу они составят 57,5 млрд. рублей.

**7.3.** В статье 92 законопроекта установлен верхний предел государственного внутреннего долга на 1 января 2004 года в сумме 812,1 млрд. рублей.

В проекте структуры государственного внутреннего долга на 1 января 2004 года основную долю (81,7%) занимают обязательства, оформленные облигациями федерального займа, 5,3% обязательств оформлено в государственные краткосрочные бескупонные облигации.

Предусмотренный в законопроекте верхний предел государственного внутреннего долга определяет возможность значительного прироста государственных внутренних долговых обязательств в сумме 256,3 млрд. рублей по сравнению с их объемом на конец первого полугодия 2002 года, достигшим, по отчету Правительства Российской Федерации, уровня 555,8 млрд. рублей.

Динамика государственного внутреннего долга определяется Программой государственных внутренних заимствований на 2003 год, которая предусматривает необходимость сохранения тенденции превышения заимствований на внутреннем рынке над погашением рублевых обязательств в целях финансирования расходов федерального бюджета на погашение не только внутреннего, но и внешнего государственного долга. Так, в Программе государственных внутренних заимствований на 2003 год планируется привлечение средств по государственным ценным бумагам в размере 162,6 млрд. рублей и погашения - 112,9 млрд. рублей. Чистое привлечение по государственным ценным бумагам должно составить 49,7 млрд. рублей.

Основной прирост государственных внутренних обязательств предусмотрен в секторе облигаций федеральных займов с амортизацией долга - 67 млрд. рублей, при привлечении государственных заимствований - в объеме 58,4 млрд. рублей. Объем государственного долга, оформленного государственными краткосрочными облигациями, увеличится за 2003 год на 10,8 млрд. рублей, при привлечении средств - в объеме 49,8 млрд. рублей. Заметно возрастет в 2003 году объем государственного внутреннего долга по облигациям государственных нерыночных займов (15 млрд. рублей) и государственным сберегательным облигациям (10 млрд. рублей), при привлечении заимствований соответственно 15 млрд. рублей и 9,5 млрд. рублей. Увеличится также объем государственных гарантий - с 6,6 млрд. рублей до 11,7 млрд. рублей. При этом планируемый уровень доходности по краткосрочным облигациям составит 13 - 14,5%, по среднесрочным и долгосрочным инструментам - на уровне 15 - 17%.

**С учетом планируемых процентных ставок, временной структуры, величины купонных платежей и объемов заимствований во второй половине 2002 года и на 2003 год расчеты Счетной палаты подтверждают оценки по объемам размещения государственных ценных бумаг по номиналу и, учитывая графики погашения, подтверждают ожидаемое изменение величины государственного внутреннего долга, размещенного в государственных ценных бумагах.**

В целом приоритет государственных внутренних заимствований над внешними в целях рефинансирования государственного долга в сложившихся условиях представляется оправданным. В 2003 году государственные заимствования на внутреннем рынке долговых обязательств могут быть более дешевыми и не повлекут чрезмерных рисков федерального бюджета по увеличению текущих долговых платежей и объемов обязательств, в том числе в связи с непредсказуемыми колебаниями курсов мировых иностранных валют. Анализ показывает, что рынок государственного внутреннего долга фактически способен выполнять функции аккумуляции источников бюджетного дефицита, стабилизации денежного оборота и инструмента регулирования ликвидности

банковской системы. Вместе с тем он пока не стал инструментом поддержки экономического роста и инвестиционной активности.

7.4. Программой государственных внешних заимствований на 2003 год, предусмотренной в законопроекте, планируется привлечение несвязанных (финансовых) заимствований до 1290 млн. долларов США и целевых иностранных кредитов - до 622 млн. долларов США. Динамика общего объема государственных внешних заимствований с 2000 по 2003 год, представленная в таблице, свидетельствует о снижении планируемых сумм заимствований и одновременно о снижении объема фактически привлекаемых иностранных кредитов в 2001 году по сравнению с 2000 годом, что соответствует требованиям бюджетных посланий последних лет.

Таблица 5  
(млн. долл. США)

	2000 г.			2001 г.			2002 г.			Проект Программы государственных внешних заимствований на 2003 г.
	утверждено	факт	процент выполнения	утверждено	факт	процент выполнения	утверждено	ожидаемое за I п/г.	процент выполнения	
Несвязанные (финансовые) заимствования	4410	550,6	12,5	3945	250	6,3	2190	51,0	2,3	1290
Целевые иностранные заимствования	1550	586,2	37,8	850	410,3	48,2	653,3	235,7	36,1	622
Всего	5960	1136,8	19,1	4795	660,3	13,8	2843,3	286,7	10,1	1912

В целом долговая политика, проводимая Правительством Российской Федерации в 2001-2002 годах и определенная на 2003 год в проекте Программы государственных внешних заимствований, позволит сократить объем государственного внешнего долга на **15,6 млрд. долларов США**, снизив его уровень со 139,3 млрд. долларов США на 1 января 2001 года (по отчету Правительства Российской Федерации за первое полугодие 2002 года) до 123,7 млрд. долларов на 1 января 2004 года, что составит **32% ВВП**. Вместе с тем в 2003 году и в среднесрочной перспективе сложившиеся в соответствии с графиком платежей текущие расходы по обслуживанию и погашению имеющихся долговых обязательств останутся для федерального бюджета весьма напряженными, сохранится риск существенного увеличения объема расходов федерального бюджета в 2003 году в связи с увеличением курса евро к доллару США.

В целях страхования процентных и валютных рисков по внешним займам и прочих бюджетных рисков в Программе государственных внешних заимствований на 2003 год предусмотрено право на размещение в 2003 году внешних облигационных займов на сумму до 1,25 млрд. долларов США по номиналу. В связи с тем, что размещение предполагается провести только при условии возникновения угрозы неисполнения федерального бюджета, финансовые результаты размещения в проекте федерального бюджета на 2003 год не отражены.

7.5. В целом проекты Программы государственных внутренних заимствований и Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации на 2003 год сформированы в соответствии со статьей 92 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Привлечение средств из источников финансирования дефицита федерального бюджета для покрытия расходов федерального бюджета в предстоящем бюджетном году предусматривается только в пределах затрат на погашение долга.

Наряду с этим снижение объемов государственных внешних заимствований в части нефинансовых (связанных) кредитов предусмотрено в Программе государственных внешних заимствований Российской Федерации в 2003 году главным образом не за счет кардинального пересмотра программы заимствований и отказа от финансирования не-

эффективных проектов, а за счет ограничения сумм использования нефинансовых кредитов в 2003 году и переноса их дальнейшего использования на будущие годы.

По результатам проведенных проверок Счетная палата неоднократно отмечала, что Правительство Российской Федерации не создало эффективную систему, позволяющую обеспечить привлечение иностранных кредитов на решение актуальных и важных проблем социально-экономического развития страны, а также систему действенного контроля за целевым использованием и своевременным возвратом российскими предприятиями и организациями предоставленных займов.

В 2001 году Счетная палата предлагала исключить из Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации на 2002 год заем на поддержку реформы социальной защиты, по которому свыше 50% средств, привлеченных для его финансирования, расходуется на консультационные услуги, средства займа используются на необоснованно завышенные операционные расходы по содержанию Фонда социальных реформ, вместе с тем указанный заем включен и в проект Программы государственных внешних заимствований на 2003 год.

Неудовлетворительное использование средств по реализации ряда проектов (“Поддержка реформы в электроэнергетическом секторе”, “Поддержка земельной реформы (ЛАРИС)”, “Передача ведомственного жилого фонда”, “Управление окружающей средой”, “Проект развития рынка капитала” и “Развитие финансовых учреждений”) также позволяет вести речь о сокращении их финансирования.

В связи с неэффективным использованием средств целесообразно сократить на 19,8 млн. долларов США объемы финансирования, предусмотренные в проекте Программы государственных внешних заимствований на 2003 год на осуществление Проекта по управлению окружающей средой, осуществляемого с 1995 года за счет средств связанного займа МБРР, о чем Счетная палата информировала Председателя Правительства Российской Федерации и Министра природных ресурсов Российской Федерации.

Кроме того, в целом по причине неэффективного расходования средств займов, а также в связи с незавершенностью процедур вступления в силу ряда соглашений общую сумму заимствований от международных финансовых организаций, предусматриваемую проектом Программы государственных внешних заимствований в 2003 году, возможно сократить на **86 млн. долларов США**.

**7.6.** В статье 96 законопроекта предусматривается верхний предел государственного внешнего долга на 1 января 2004 года в сумме **123,7 млрд. долларов США**. Вместе с тем редакция указанной статьи допускает возможность трактовки, предусматривающей установление указанного верхнего предела государственного внешнего долга без учета задолженности по кредитам, предоставленным Внешэкономбанком Министерству финансов Российской Федерации в 1998-1999 годах за счет средств Центрального банка Российской Федерации в иностранной валюте для расчетов по государственному долгу Российской Федерации, в сумме 6,2 млрд. долларов США. В соответствии с представленными к законопроекту расчетами объема государственного внешнего долга данная задолженность входит в объем верхнего предела государственного внешнего долга на 1 января 2004 года. Исходя из вышеизложенного необходимо уточнить редакцию статьи 96 законопроекта.

**7.7.** Сложившаяся практика учета государственных внешних долговых обязательств не обеспечивает условий для установления достоверного контроля за объемом и состоянием государственного внешнего долга, исполнением долговых обязательств государства, а также прозрачности по всему спектру процесса привлечения и использования внешних государственных заимствований.

До настоящего времени полностью не подтвержден в документальной форме объем коммерческой задолженности, заявленный Правительством Российской Федерации. Соответственно, задолженность в части государственных ценных бумаг, а именно еврооблигаций, по состоянию на 1 января 2003 года ввиду предполагаемого переоформления части коммерческой задолженности также требует уточнения.

Отсутствие единой методологии учета государственного долга и единой интегрированной базы данных, обеспечивающей достоверный учет по всем видам долговых обязательств и контроль за состоянием государственного долга в целом, в значительной степени препятствуют формированию и реализации обоснованной долговой стратегии, а также проведению эффективной бюджетной политики.

**Правительством Российской Федерации не завершено создание единой системы управления государственным внутренним и внешним долгом, а также унифицированной системы учета государственных долговых обязательств, не утверждена Концепция управления государственным долгом, в то время как данная задача неоднократно ставилась Президентом Российской Федерации в бюджетных посланиях и отмечалась в заключениях Счетной палаты на проекты федеральных бюджетов прошлых лет.**

**7.8. В законопроекте не предусмотрено утверждение источников финансирования дефицита федерального бюджета по основным видам привлеченных средств, что является нарушением пункта 1 статьи 93 Бюджетного кодекса Российской Федерации.**

В представленных к законопроекту материалах источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета на 2003 год рассчитаны исходя из среднегодового курса в размере 34 рубля за 1 доллар США, что не соответствует оптимистическому варианту прогноза социально-экономического развития (33,7 рубля за 1 доллар США), принятому за основу при составлении проекта федерального бюджета на 2003 год.

Для объективной оценки объемов государственного долга, расходов федерального бюджета на обслуживание и погашение государственного долга в среднесрочной перспективе Счетная палата полагает необходимым внести изменения в статью 174 Бюджетного кодекса Российской Федерации, конкретизирующие состав показателей перспективного финансового плана **в части источников финансирования дефицита федерального бюджета. Необходимо также внести дополнение в статью 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающее включение перспективного финансового плана** в перечень документов и материалов, представляемых в Государственную Думу одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

**7.9. Планируемая во внутренних источниках финансирования дефицита федерального бюджета сумма поступлений в федеральный бюджет 2003 года от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, составит 53,2 млрд. рублей.**

Особенностью проекта федерального бюджета на 2003 год является включение в источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета доходов от продажи земельных участков, находящихся в государственной собственности. Согласно проекту федерального бюджета данный вид поступлений в 2003 году составит 2,2 млрд. рублей.

Поступления от продажи пакетов акций акционерных обществ, находящихся в федеральной собственности, прогнозируются в объеме 51 млрд. рублей.

В соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации от 29 марта 2002 г. № 385-р, от 22 июня 2002 г. № 851-р и Программой приватизации на 2003 г. до



конца 2002 года и в 2003 году должны быть выставлены на продажу более 1600 пакетов акций акционерных обществ, находящихся в федеральной собственности. В среднем за год РФФИ и региональные отделения реализуют около 300 пакетов акций акционерных обществ, имеющих долю Российской Федерации. Таким образом, продажа РФФИ за указанный период более 1600 пакетов акций представляется проблематичной.

В прогнозном плане приватизации не представлено обоснование доходов от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, так как отсутствуют нормативные цены подлежащих продаже пакетов акций.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2002 г. № 270 расходы на организацию и проведение приватизации в 2003 году предусмотрены в размере 1,53 млрд. рублей. Однако в настоящее время отсутствует нормативный документ, регламентирующий состав затрат на проведение приватизации и контроль за их целевым использованием.

Согласно программе приватизации крупнейшими продажами в 2003 году являются 25% пакета акций ОАО “Связьинвест” минус одна акция (37,4 млрд. рублей), 5,27% пакета акций ОАО “НГК “Славнефть” минус одна акция (3,2 млрд. рублей) и 17% пакета акций ОАО “Магнитогорский металлургический комбинат” (3 млрд. рублей). Данные продажи должны обеспечить поступление в доход федерального бюджета 43,6 млрд. рублей, что составляет 85% всех поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности. Вместе с тем ухудшение финансово-экономического положения ОАО “НГК “Славнефть” привело к снижению инвестиционной привлекательности пакетов акций компании. В результате продажа пакетов акций компании становится неэффективной для федерального бюджета. В целях максимизации продажной цены необходимо провести предприватизационный аудит, навести порядок в учредительской деятельности, формировании и распределении прибыли ОАО “НГК “Славнефть”.

Вопрос о продаже пакета акций ОАО “Связьинвест”, составляющего 25% минус одна акция, целесообразно рассматривать только после завершения реструктуризации компании. В результате реструктуризации, по оценкам специалистов, капитализация ОАО “Связьинвест” возрастет в 4 - 6 раз, что позволит получить значительно более высокие доходы от продажи пакета акций компании.

Предусмотренная цена продажи 17-процентного пакета акций ОАО “Магнитогорский металлургический комбинат” (24% голосующих акций), по оценкам Счетной палаты, занижена на 1,3 - 1,4 млрд. рублей. Кроме того, целесообразно рассмотреть вопрос об увеличении (за счет части доходов от приватизации) доли Российской Федерации в уставном капитале компании до 25% плюс одна акция, что позволит повысить инвестиционную привлекательность данного пакета и доходы федерального бюджета от его продажи.

В связи с формированием программы приватизации федерального имущества на 2003 год целесообразно исключить практику формирования министерствами и ведомствами (например, Минатомом России) холдингов, где доля государства в уставных капиталах предприятий, входящих в холдинги, не превышает 25%. В результате государство не управляет своими активами и не получает доходов от данных вложений. На практике происходит скрытая приватизация “менеджментом” государственного имущества.

В целях обеспечения максимальных доходов федерального бюджета при продаже федеральной собственности целесообразно законодательно предусмотреть проведение Счетной палатой предпродажного аудита объектов федеральной собственности, пре-

жде всего, проведение проверок состояния активов и обоснованности начальной цены продажи объектов федеральной собственности.

**7.10.** Источники финансирования дефицита федерального бюджета за счет государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней составят в 2003 году **20 млрд. рублей**. При этом заложенная в проекте федерального бюджета на 2003 год тенденция увеличения реализации запасов Госфонда России при одновременном уменьшении расходов на его пополнение приводит к постоянному сокращению запасов Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации.

**7.11.** В законопроекте расчет источников финансирования дефицита федерального бюджета представлен с учетом неизменности иных, кроме финансового резерва, остатков средств федерального бюджета на счетах на начало и конец 2003 года. Данная методика планирования изменения остатков в целях исполнения федерального бюджета применялась и в отношении федеральных бюджетов предыдущих лет.

Вместе с тем действующая в последние годы тенденция исполнения федерального бюджета свидетельствует о неуклонном наращивании средств федерального бюджета на счетах. При этом тенденция роста остатков на счетах по учету средств федерального бюджета в целом, становится все более ярко выраженной. Так, по состоянию на 1 января 1999 года они составляли 13,7 млрд. рублей, на 1 января 2000 года - 78 млрд. рублей, на 1 января 2001 года - 169,6 млрд. рублей, на 1 января 2002 года - 203,5 млрд. рублей, на конец первого полугодия 2002 года, включая финансовый резерв, - 302,6 млрд. рублей. При сохранении такой тенденции исполнения федеральных бюджетов последних лет указанные остатки до конца 2003 года могут еще значительно возрасти.

**В этой связи Правительством Российской Федерации должны быть дополнительно представлены расчеты изменения остатков средств федерального бюджета на счетах в 2002 году, их ожидаемая структура на начало 2003 года и расчет их изменения в 2003 году.** Наличие значительных остатков средств федерального бюджета на счетах органов федерального казначейства свидетельствует об имеющихся возможностях совершенствования системы управления государственными финансами, в том числе повышения качества бюджетного планирования и организации исполнения федерального бюджета, наведения порядка в учете средств федерального бюджета на счетах органов федерального казначейства.

В законопроекте в отличие от федерального бюджета на 2002 год не предусмотрено направление в 2003 году в качестве дополнительного источника финансирования расходов остатков средств федерального бюджета на счетах органов федерального казначейства, образовавшихся по состоянию на 1 января 2003 года в связи с неполным использованием бюджетными учреждениями и получателями средств федерального бюджета доведенных до них объемов финансирования в 2002 году. Таким образом, указанные остатки, ежегодно составляющие 30 - 40 млрд. рублей, в 2003 году будут являться источником финансирования дефицита федерального бюджета.

Счетная палата разделяет точку зрения Минфина России о том, что средства федерального бюджета, предусмотренные законом о федеральном бюджете, должны быть израсходованы бюджетополучателями полностью в течение финансового года. Вместе с тем такая система использования остатков потребует от Минфина России своевременного доведения лимитов бюджетных ассигнований до бюджетополучателей. Кроме того, необходимо учесть возможности крупных министерств и ведомств по своевременному заключению договоров (контрактов) на поставку продукции (товаров, работ, услуг). В данных условиях отсутствие указанной нормы в законопроекте не должно привести к

образованию кредиторской задолженности и усложнить в целом исполнение федерального бюджета в 2003 году.

При рассмотрении законопроекта в Государственной Думе Правительству Российской Федерации необходимо представить подробную структуру остатков средств федерального бюджета на счетах на конец 2002 года и уточнить направление использования этих средств в законопроекте.

## **8. Взаимоотношения федерального бюджета с бюджетами других уровней**

**8.1.** Формирование взаимоотношений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации в 2003 году основано на положениях, определенных Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584.

В 2003 году должны быть осуществлены мероприятия по разграничению расходных обязательств, налоговых полномочий и источников доходов между бюджетами всех уровней в соответствии с задачами, поставленными Президентом Российской Федерации в Бюджетном послании.

**8.2.** Вместе с тем меры, предусмотренные Правительством Российской Федерации в законопроекте, не решают должным образом задачи по стабильному и сбалансированному разграничению расходных полномочий и доходных источников, гарантирующих финансовую самостоятельность и способствующих повышению самодостаточности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, наращиванию и эффективному использованию их налогового потенциала.

Осуществляемые изменения налогового законодательства приведут к снижению доходной базы консолидированного бюджета Российской Федерации на 57,8 млрд. рублей, при этом доходная база консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации уменьшится на 100 млрд. рублей. Как и в прошлые годы, предусматривается изменение нормативов распределения доходов от федеральных налогов и сборов между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации, что противоречит статье 50 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой пропорции распределения налоговых доходов и сборов в порядке бюджетного регулирования между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации должны утверждаться на срок не менее трех лет.

Изменения нормативов распределения налогов приведут, по расчетам Правительства Российской Федерации, к уменьшению консолидированного бюджета на 5,6 млрд. рублей и увеличению консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 30,3 млрд. рублей. Однако данные изменения не скажутся на приостановлении тенденции снижения налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в совокупных налоговых доходах консолидированного бюджета Российской Федерации. Если в 1997 году удельный вес региональных доходов составлял 57%, то в 2003 году он прогнозируется на уровне 41,3% (без учета ЕСН - 46,5%).

Удельный вес налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в общих налоговых доходах консолидированного бюджета Российской Федерации не соответствует статье 48 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой налоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации должны составлять не менее 50% от суммы доходов консолидированного бюджета Российской Федерации. Таким образом, несмотря на цели и подходы, заявленные в Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на

период до 2005 года, увеличивающаяся с каждым годом централизация доходов бюджетной системы на федеральном уровне, низкий уровень собственных доходов региональных и местных бюджетов лишают региональные и муниципальные органы власти возможности проводить ответственную финансовую и социально-экономическую политику на своих территориях.

Формирование взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами других уровней в части доходов в 2003 году определяют принятые изменения налогового законодательства, а также нормативы распределения налогов и сборов в федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, предусмотренные приложением 2 к законопроекту и статьями 8, 10, 11, 12, 13, 14 и 18 законопроекта.

В связи с отменой с 1 января 2003 года налога на пользователей автомобильных дорог, налога с владельцев транспортных средств доходы региональных бюджетов уменьшатся на 167,2 млрд. рублей. В целях компенсации потерь территориальных дорожных фондов Правительством Российской Федерации предусматривается использование на эти цели поступлений транспортного налога (21,7 млрд. рублей), 50% акцизов на нефтепродукты, поступающие в бюджеты субъектов Российской Федерации (38,4 млрд. рублей), земельного налога в размере 100% доходов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации (25,0 млрд. рублей), поступлений от погашения задолженности и по заключительным расчетам по налогу на пользователей автомобильных дорог (30,5 млрд. рублей). Предусмотрено также выделение из федерального бюджета по разделу “Дорожное хозяйство” субвенций и субсидий субъектам Российской Федерации на финансирование дорожного хозяйства в сумме 36 млрд. рублей. Таким образом, из выпадающих источников финансирования территориальных дорожных фондов в размере 167,2 млрд. рублей предусмотрено компенсировать только 151,6 млрд. рублей. То есть объем недостающих средств составляет 15,6 млрд. рублей. Кроме того, включение в состав источников формирования территориальных дорожных фондов поступлений от погашения задолженности по налогу на пользователей автомобильных дорог и по заключительным расчетам по этому налогу (30,5 млрд. рублей) не следует рассматривать как дополнительные поступления в результате изменений налогового законодательства, так как и в предыдущие годы средства в погашение недоимки по этому налогу направлялись на цели дорожного строительства.

Следует также обратить внимание на то обстоятельство, что таким образом предусматривается замена постоянного источника (налога на пользователей автомобильных дорог и налога с владельцев транспортных средств) на временный источник (погашение задолженности), которого в последующие годы не будет. Это еще больше усилит зависимость бюджетов субъектов Российской Федерации от федерального бюджета и может привести к недостаточности источников финансирования дорожного строительства в регионах в будущем. Без учета этого источника доходная база консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в результате изменений налогового и бюджетного законодательства в 2003 году недополучит 0,2 млрд. рублей.

Кроме того, следует учитывать, что замена части отмененного налога на пользователей автомобильных дорог акцизом на нефтепродукты может оказаться неравнозначной. Перенос уплаты акцизов на горюче-смазочные материалы с нефтеперерабатывающих заводов в оптовое и розничное звено может привести к существенным затруднениям с их сбором, поскольку количество налогоплательщиков увеличивается с 25 до 27 тысяч, и отработка механизма взимания налога с автозаправочных станций, создание системы контроля налоговых органов с целью обеспечения высокого уровня собираемости акцизов в новых условиях уплаты потребуют определенного времени.

В представленных расчетах не учтено уменьшение доходной базы федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с исключением из доходов бюджетов платы за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы вредных веществ, размещение отходов в соответствии с постановлением Верховного Суда Российской Федерации от 28 марта 2002 года. В первом полугодии 2002 года таких платежей поступило в территориальные бюджеты на сумму 3,2 млрд. рублей.

Зачисление акцизов на табачные изделия в размере 100 % в доход федерального бюджета противоречит общей схеме разграничения основных налоговых полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы, предусмотренной Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, подрывает устойчивость и стабильность бюджетов ряда субъектов Российской Федерации (Ленинградская, Ярославская области и другие регионы) и может неблагоприятно сказаться на уровне доверия инвесторов.

При рассмотрении проекта федерального бюджета на 2003 год в Государственной Думе необходимо рассмотреть вопрос об объемах и порядке компенсации субъектам Российской Федерации выпадающих доходов в связи с зачислением в федеральный бюджет акциза на табачные изделия. При этом объемы компенсации должны носить долговременный характер, в противном случае в среднесрочной перспективе это может привести к увеличению числа дотационных регионов и необходимости оказания им дополнительной финансовой поддержки из центра.

По мнению Счетной палаты, предусматриваемая Правительством Российской Федерации в Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года централизация в федеральном бюджете доходов, налоговая база которых неравномерно размещена по субъектам Российской Федерации, и иные меры не должны приводить к снижению доходного потенциала бюджетов регионов и ограничивать их возможности для проведения долгосрочной социально-экономической политики.

В соответствии со статьей 180 Бюджетного кодекса Российской Федерации составление проекта бюджета осуществляется на основе налогового законодательства, действующего на момент составления проекта бюджета. Однако не все изменения налогового законодательства, учтенные в расчетах доходов федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2003 год, в настоящее время утверждены законодательно. Не отменен Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 120-ФЗ “О налоге на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте”, которым установлено распределение доходов от данного налога в федеральный бюджет в размере 60%, в бюджеты субъектов Российской Федерации - в размере 40%. В то же время в расчетах к бюджету учтена отмена данного налога, которая уменьшила доходную базу федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2,5 млрд. рублей и на 1,7 млрд. рублей соответственно. При этом в приложении 2 к законопроекту предусмотрено сохранение нормативов отчислений от данного налога.

Федеральным законом от 6 мая 1998 г. № 71-ФЗ “О плате за пользование водными объектами” определено, что 40% размера платы за пользование водными объектами должно поступать в федеральный бюджет и 60% - в бюджеты субъектов Российской Федерации. Однако законопроектом предусматривается также, как это было принято на 2002 год, направление всей суммы данного федерального налога в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации. Кроме того, в расчетах оценки ресурсной базы бюджетной системы Российской Федерации на 2003 год и, соответственно, в про-

гнозе консолидированного бюджета Российской Федерации на 2003 год не учтены в полном объеме средства, которые поступят в бюджетную систему в соответствии со статьями 10, 12, 13, 14, 18 законопроекта.

Статьей 9 законопроекта предусматривается, что региональные и местные налоги и сборы, являющиеся источниками формирования бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов (за исключением бюджетов субъектов Российской Федерации, не получающих в 2003 году дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации), зачисляются на счета органов федерального казначейства Минфина России для последующего перечисления доходов в бюджеты разных уровней. Указанная норма ведет к централизации управления региональными и местными финансами и нарушает принцип самостоятельности бюджетов, определенный статьей 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации, - право органов государственной власти и органов местного самоуправления на соответствующем уровне бюджетной системы Российской Федерации самостоятельно осуществлять бюджетный процесс.

Статьей 61 законопроекта предусмотрено приостановление до 31 декабря 2003 года действия абзаца второго пункта 1 статьи 5 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 "О закрытом административно-территориальном образовании", установившего особый порядок уплаты налогов в закрытых административно-территориальных образованиях. Действие этой нормы приостанавливалось также федеральными законами о федеральных бюджетах на 2001 и 2002 годы. По мнению Счетной палаты, целесообразно принять решение об исключении указанной нормы из Закона Российской Федерации "О закрытом административно-территориальном образовании".

Необходимо четко определить сферы налогового регулирования между бюджетным и налоговым законодательством. Основопологающим принципом при этом должно быть закрепление распределения налогов в Налоговом кодексе Российской Федерации и закрепление нормативов межбюджетного распределения доходов от поступления регулируемых налогов в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

Следует повысить значение прогноза консолидированного бюджета Российской Федерации, установить порядок рассмотрения этого документа и принятия решения по нему в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Необходимо также предусмотреть уточнение прогноза консолидированного бюджета Российской Федерации по итогам рассмотрения проекта федерального бюджета в Государственной Думе и Совете Федерации.

**8.3.** В соответствии с законопроектом общий объем финансовой помощи бюджетам других уровней в 2003 году должен составить 711,4 млрд. рублей, или 30,3 % общих расходов федерального бюджета.

Характерной особенностью проекта федерального бюджета на 2003 год является включение в состав финансовой помощи бюджетам других уровней средств, передаваемых государственным внебюджетным фондам, в объеме 416,9 млрд. рублей, что составляет 58,6% общего объема финансовой помощи. Без учета этих средств объем финансовой помощи составит 294,5 млрд. рублей и увеличится по сравнению с утвержденными показателями федерального бюджета на 2002 год на 10,9%, в реальном выражении расходы на оказание финансовой помощи субъектам Российской Федерации снижаются на 2,8%. Уменьшается также доля данных расходов к ВВП на 0,15 процентного пункта.

В 2003 году в соответствии с Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года предполагается поддержка регионов по следующим пяти фондам: Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Рос-

сийской Федерации, Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд реформирования региональных финансов и Фонд регионального развития.

Основным видом оказания финансовой помощи субъектам Российской Федерации по-прежнему остаются средства **Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации** (далее - ФФПР) в объеме **173,2 млрд. рублей**, что составляет 65% от общего объема средств, предусмотренных на оказание финансовой помощи (257,1 млрд. рублей).

В законопроекте размер **Фонда компенсаций** составляет **47 млрд. рублей** (27,1% от общих расходов на финансовую помощь бюджетам других уровней), средства которого в основном будут направлены на реализацию двух социальных законов: Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ “О государственных пособиях гражданам, имеющим детей” и Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ “О социальной защите инвалидов в Российской Федерации” (30,5 млрд. рублей). В то же время в 2003 году, как и в 2002 году, в Фонде компенсаций не предусмотрены расходы на финансирование Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ “О ветеранах” (ряд норм указанного законопроекта предлагается Правительством Российской Федерации приостановить на 2003 год).

Финансовая помощь субъектам Российской Федерации на реализацию федеральных программ развития регионов будет осуществлена в рамках **Фонда регионального развития** (далее - ФРР), размер которого составляет **24,4 млрд. рублей**, или 8,3% от общей суммы финансовой помощи бюджетам других уровней (294,5 млрд. рублей без учета средств, передаваемых государственным внебюджетным фондам).

В 2003 году за счет средств ФРР предусмотрено финансирование 7 федеральных программ развития регионов. Помимо финансируемых в 2002 году программ в состав ФРР дополнительно включено финансирование федеральной целевой программы “Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан до 2006 года”, на реализацию которой предусмотрено в 2003 году 7,4 млн. рублей. Объем средств ФРР без учета программ социально-экономического развития Республики Башкортостан и Республики Татарстан предусматривается в сумме лишь 5,8 млрд. рублей, что ниже уровня 2002 года в реальном выражении на 2,2%. При рассмотрении законопроекта необходимо рассмотреть вопросы дополнительного финансирования из ФРР программ развития регионов, имеющих геополитическое значение (Калининградская область, Дальний Восток и Забайкалье, Курильские острова, Юг России).

В 2003 году предусмотрено выделение дотаций и субвенций бюджетам закрытых административно-территориальных образований, городов Байконур, Сочи и ряда субъектов Российской Федерации в размере 30,5 млрд. рублей. В то же время в законопроекте предусмотрено выделение субвенций бюджету г. Москвы только на выполнение федеральных полномочий по сбору и утилизации радиоактивных отходов в Центральном регионе, и не запланированы субвенции бюджету г. Москвы в 2003 году для осуществления функций столицы Российской Федерации, что противоречит статье 70 Конституции Российской Федерации и статье 6 Закона Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 “О статусе столицы Российской Федерации”.

Сокращение в 2003 году доходной базы региональных бюджетов Правительством Российской Федерации предполагается осуществить при одновременном уменьшении доли расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации в соответствии с представленным прогнозом консолидированного бюджета Российской Федерации на 2003 год. Удельный вес расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в общих расходах консолидированного бюджета Российской Федерации составит в 2003 году

39,4% (без учета средств, передаваемых государственным внебюджетным фондам, - 44,1%) против 49,2% в 1997 году.

Повышение доли федерального бюджета в налоговых доходах и расходах консолидированного бюджета Российской Федерации в течение ряда лет на фоне возросших за последние годы расходных полномочий субъектов Российской Федерации до настоящего времени не основывается на четком разделении предметов ведения федерального и региональных бюджетов, законодательно утвержденных минимальных государственных социальных стандартах и нормативах финансовых затрат на предоставление законодательно закреплённого набора государственных услуг, а следовательно, и обоснованных нормативах минимальной бюджетной обеспеченности.

Предусматриваемое Правительством Российской Федерации образование в целом профицита бюджетов субъектов Российской Федерации не соответствует реальным показателям исполнения бюджетов в разрезе регионов, так как по отдельным из них имеется как профицит, так и дефицит. Об этом свидетельствуют данные отчетности об исполнении бюджетов за предыдущие годы. Выводы о сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2003 году в настоящее время делать преждевременно из-за отсутствия в проекте федерального бюджета данных в разрезе регионов как по доходам, так и по расходам бюджетов субъектов Российской Федерации и сумм финансовой помощи, которая будет предоставляться в индивидуальном порядке субъектам Российской Федерации из федерального бюджета в будущем году.

В этой связи следует особо подчеркнуть, что сведения о средствах, которые предполагается направить в виде финансовой помощи субъектам Российской Федерации, традиционно появляются в законопроекте лишь к его третьему чтению, что из года в год не позволяет не только Счетной палате оценить достаточность этих средств, но и субъектам Российской Федерации своевременно получить необходимые отправные данные для разработки собственных бюджетных проектировок.

**8.4.** Законопроектом не определены порядок предоставления и расчета конкретных размеров финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, порядок предоставления и расчет субвенций и субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, что противоречит статьям 135 и 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Законопроектом не определены цели предоставления бюджетных ссуд субъектам Российской Федерации на финансирование кассовых разрывов, порядок предоставления, условия их оплаты и возврата, что противоречит пункту 1 статьи 137 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В соответствии с представленной одновременно с проектом федерального бюджета на 2003 год методикой средства ФФПР должны распределяться на основе сопоставления реальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации - удельного (в расчете на душу населения) налогового потенциала соответствующих субъектов Российской Федерации, скорректированного на относительную стоимость (с учетом региональных условий) одного и того же набора бюджетных услуг. При этом первая, большая часть средств ФФПР (80%) распределяется между субъектами Российской Федерации пропорционально отставанию реальной бюджетной обеспеченности от среднероссийского уровня, а вторая часть средств ФФПР распределяется таким образом, чтобы гарантировать наименее развитым субъектам Российской Федерации минимальный уровень реальной бюджетной обеспеченности. Вместе с тем данные подходы не устраняют базовых недостатков методики - недостаточной надежности оценок налогового потенциала регионов на основе данных об объеме валового регионального продукта и отсутствия стандартов по всему кругу бюджетных услуг для различных регионов страны.



Методические подходы к формированию бюджетов ФФПР, Фонда компенсаций не меняют, по существу, сложившуюся за последние пять лет систему межбюджетных отношений, основанную на распределении трансфертов, а не на укреплении собственной доходной базы субъектов Российской Федерации. Предлагаемые Правительством Российской Федерации меры в проекте федерального бюджета на 2003 год не становятся основой целостной и стабильной системы межбюджетных отношений, не решают главную задачу - снижение числа дотационных регионов.

**По мнению Счетной палаты, основой формирования стабильной системы межбюджетных отношений должны стать законодательно установленное рациональное разграничение доходных и расходных полномочий и повышение заинтересованности регионов в наращивании собственных доходов и преодолении их дотационности.**

**Объемы оказания финансовой помощи субъектам Российской Федерации должны обеспечивать минимальные государственные социальные стандарты на оказание услуг населению, а также увязываться с объективной оценкой их доходного потенциала, учитывать рациональность структуры региональных расходов и социально-экономические и природно-климатические особенности регионов.**

## **9. Программная часть проекта федерального бюджета**

**9.1.** Законопроектом предусмотрено финансирование 49 федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, включающих в себя 91 подпрограмму (в 2002 году - 56 программ и 77 подпрограмм), в объеме 147,8 млрд. рублей, что (в сопоставимых ценах) соответствует уровню 2002 года. При этом удельный вес расходов на федеральные целевые программы и федеральные программы развития регионов в общих расходах проекта бюджета на 2003 год составит 6,3% против 6,7% в 2002 году, то есть уменьшится на 0,4 процентного пункта.

В законопроекте не предусмотрено кардинальное изменение структуры финансирования федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов по видам финансирования в части сокращения расходов на прочие нужды. Затраты на прочие нужды в общих расходах на федеральные целевые программы неоправданно возросли по сравнению с 2002 годом с 65,5% до 68,7% и в 3,25 раза превышают государственные капитальные вложения. Это связано, в том числе, и с включением в прочие нужды части расходов на капитальные вложения и НИОКР. Так, по программе “Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года” в расходы на прочие нужды необоснованно включены капитальные затраты на освоение производства грузовых автомобилей в ОАО “КамАЗ”, строительство и реконструкцию дорог общего пользования, развитие нефтедобывающего производства в ОАО “Татнефть”, строительство и реконструкцию предприятий пищевой и перерабатывающей промышленности, развитие объектов жилищно-коммунального хозяйства.

В проекте федерального бюджета на 2003 год предусматривается сокращение с 11,6% до 10,2% удельного веса расходов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в общей структуре расходов на финансирование федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов.

В подраздел “Социальная помощь” раздела “Социальная политика” функциональной классификации расходов федерального бюджета на 2003 год включены значительные объемы финансирования федеральных целевых программ, реализация которых закончилась в 2000 году. Так, по целевой статье 395 “Программа ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций” предусмотрены ассигнования: по виду расходов 250 “Программа ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС” в объеме 6,6

млрд. рублей, по виду расходов 251 “Программа ликвидации последствий ядерного выброса в Челябинской области” в объеме 281,4 млн. рублей, по виду расходов 252 “Программа ликвидации последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне” в объеме 161,9 млн. рублей.

По состоянию на 26 августа 2002 года Счетная палата не располагает информацией об утверждении постановлениями Правительства Российской Федерации федеральных целевых программ “Дети России”, “Государственная граница Российской Федерации”, “Социальное развитие села до 2010 года” на общую сумму 3,7 млрд. рублей.

По программе “Мировой океан” (целевая статья 634) в федеральный бюджет на 2003 год без утверждения и дополнительной расшифровки по виду расходов 725 включены ассигнования на “мероприятия Минэкономразвития России - государственного заказчика-координатора программы” в сумме 57,1 млн. рублей, что составляет 23% средств, предусмотренных на Программу в целом, и 100% расходов на прочие нужды указанной Программы.

В структуре расходов федеральных программ развития регионов неоправданно высоки ассигнования на программу “Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан” - 7,35 млрд. рублей, или 25%.

В отличие от Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” в проекте федерального закона “О федеральном бюджете на 2003 год” не предусмотрена статья о предоставлении Правительством Российской Федерации в Государственную Думу информации об исполнении федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов в разрезе программ и государственных заказчиков.

В нарушение статьи 197 Бюджетного кодекса Российской Федерации не представлены в полном объеме необходимые материалы ни по одной федеральной целевой программе, впервые предлагаемой для утверждения и финансирования за счет средств федерального бюджета, а также по федеральным целевым программам, финансирование которых из средств федерального бюджета предлагается приостановить или прекратить с начала 2003 года.

**9.2.** Предполагаемые законопроектом расходы федерального бюджета на реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы предусмотрены в сумме 56,1 млрд. рублей и составляют 2,4% от общего объема расходов федерального бюджета на 2003 год (в 2002 году - 2,3%), но это значительно ниже реальной потребности, определенной сметами строительства объектов и заявленной на предстоящий год министерствами (ведомствами) - заказчиками программ.

Программная часть Федеральной адресной инвестиционной программы составит 31,2 млрд. рублей, или 55,7% от общего объема средств на ее реализацию, что ниже соответствующей доли расходов в 2002 году на 5,2 процентного пункта. Ограниченность объемов государственных инвестиций и распыление выделяемого финансирования (2001 год - 1308 объектов, 2002 год - 2018 объектов, 2003 год - перечень объектов окончательно не сформирован) не позволят сосредоточить средства на решении важнейших задач социально-экономического развития страны, решении в необходимых объемах жилищной проблемы по таким направлениям, как переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фондов и ряда других категорий граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, а также оказать более весомую поддержку строительству дорогостоящих объектов коммунального хозяйства. Не в полном объеме решается задача финансирования в первоочередном порядке переходящих (не завершенных строительством) объектов с высокой степенью готовности, а также пусковых объектов.

При формировании перечня объектов необходимо сконцентрировать государственные капитальные вложения на пусковых объектах, используя реестр, составленный комиссией Минимущества России по координации и контролю работ по учету и вовлечению в хозяйственный оборот объектов незавершенного строительства, который содержит более 6000 таких объектов, в том числе объектов, строительство которых осуществляется по федеральным целевым программам. Однако по программе “Экология и природные ресурсы России” Госкомрыболовство России в 2003 году планирует направить бюджетные средства на закладку и строительство 12 вновь начинаемых объектов и проектно-изыскательские работы для строительства 5 объектов. В перечень строек и объектов включено новое строительство рыбоводных заводов, строительство производственных баз для инспекций рыбоохраны в количестве 6 единиц.

В целом в законопроекте по сравнению с 2002 годом государственные капитальные вложения на производственные комплексы уменьшаются в сопоставимых ценах на 550 млн. рублей, или на 7 %, их удельный вес в объеме Федеральной адресной инвестиционной программы снижается с 15,8 % в 2002 году до 13,1 % в 2003 году. Также снижается на 1,5 млрд. рублей, или на 12,6 %, объем капитальных вложений на развитие специального комплекса, включающего в себя обустройство государственной границы, строительство специальных самолетов, обустройство внутренних войск МВД России.

Финансирование государственных инвестиций в 2003 году запланировано по 36 федеральным целевым программам. По 28 из них (77,8 %) объемы государственных инвестиций (в сопоставимых ценах) значительно сокращены по сравнению с 2002 годом. Так, по программе “Сейсмобезопасность территории России” они сократились на 49,4 %, “Старшее поколение” - на 60 %, “Экология и природные ресурсы России” - на 38,5 %, “Социальная поддержка инвалидов” - на 24 %.

В 2002 году Федеральной адресной инвестиционной программой предусматривалось выделение государственных инвестиций на 2018 объектов, количество которых увеличилось по сравнению с 2001 годом на 54,3 %. Из 772 строек, предусмотренных к вводу в 2002 году, в первом полугодии введено в эксплуатацию на полную мощность 5 строек (0,6 %) и 3 стройки - частично. Кроме того, введено 10 строек (1 - на полную мощность и 9 - частично) из числа предусмотренных к вводу в последующие годы.

Фактически в 2002 году на каждой второй стройке, предусмотренной инвестиционной программой, в первом полугодии строительство не велось. По состоянию на 1 июля 2002 года техническую готовность от 51 % до 99,9 % имеют 397 строек (19,7 % от общего количества), а полностью профинансировано 116 строек, или 15 % от предусмотренных к вводу. В результате строительство Бурейской ГЭС продолжается уже 25 лет при нормативной продолжительности ее строительства - 15 лет; завершение строительства атомного ледокола “50 лет Победы” перенесено с 1999 года на 2005 год; с 1993 года по настоящее время в г. Нижнем Новгороде была сдана в эксплуатацию лишь одна станция метрополитена, не введен в эксплуатацию ни один из 10 запланированных объектов по производству детского питания, специальных и лечебных продуктов.

**9.3.** Федеральные целевые программы являются важным инструментом повышения эффективности использования средств федерального бюджета, позволяющим обеспечить перераспределение имеющихся ресурсов в пользу конкурентоспособных секторов экономики, активизации развития инвестиционного и инновационного потенциала российской экономики и концентрации его на ключевых направлениях экономического развития.

Так, в области создания и производства конкурентоспособной наукоемкой продукции в интересах решения приоритетных задач социально-экономического развития и

национальной безопасности разработанные и внедренные в промышленное производство высококачественные композиционные материалы позволили создать уникальную конструкцию крыла самолета “Су-27”, снизившую его массу на 30 %, и в 1,5 - 2 раза увеличить ресурс высоконагруженных элементов конструкции самолета. В сфере техники гражданского назначения создано опытное производство набора имплантантов из остеопроводящего материала для медицины, стоимость которого в 5 - 7 раз дешевле импортных аналогов.

В настоящее время большинство предприятий реального сектора не сориентированы на выпуск инновационной и конкурентоспособной продукции, поскольку их финансовое положение недостаточно стабильно, а состояние их материально-технической базы критическое.

В Бюджетном послании говорится о том, что “главная задача в сфере управления государственными финансами состоит в четкой организации бюджетных процедур, направленных на обеспечение разумной равномерности расходования средств федерального бюджета в течение года”. Однако существенным недостатком бюджетного финансирования программ является неравномерное, непропорциональное выделение бюджетных средств. Финансирование большинства программ начинается во втором квартале, при этом на четвертый квартал приходится до 50 и более процентов годовых бюджетных назначений. Так, из отчетов министерств и ведомств - заказчиков программ, представленных в Счетную палату, следует, что федеральные целевые программы в первом полугодии 2002 года в целом профинансированы на 40 % годовых бюджетных назначений. Однако программы “Развитие социально-экономической и культурной базы возрождения российских немцев” и “Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе” вообще не финансировались. Программы “Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера” и “Преодоление последствий радиационных аварий” профинансированы в объеме 4,3 % и 5,7 % годовых назначений соответственно. По состоянию на 1 июля 2002 года 15 программ (32 %) профинансировано менее чем на 35 % годовых бюджетных назначений.

Несмотря на значительное улучшение финансирования федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов в 2000-2001 годах, ни по одной из них не обеспечена реализация всех запланированных мероприятий. Из отчетов федеральных органов исполнительной власти за первое полугодие 2002 года следует, что сложившееся за предыдущие годы отставание в финансировании программ пока преодолеть не удастся. Накопившееся недофинансирование программ, недостаточный контроль за рациональным расходованием средств, а также слабая организация и координация работ по выполнению этих программ приводят к дискредитации программно-целевого метода финансирования расходов федерального бюджета, призванного обеспечить концентрацию ресурсов на приоритетных направлениях, затягивают сроки достижения целей программ, снижают ожидаемую эффективность их выполнения, а в ряде случаев приводят к полному срыву программ и “омертвлению” вложенных средств. Так, по программе “Обеспечение населения России питьевой водой” не проведены работы по восстановлению второй очереди Терновского водозаборного узла в г. Кирсанове Тамбовской области, объектов водоснабжения г. Орла, по расширению и реконструкции водопровода г. Тулы. В связи с дефицитом средств федерального бюджета по программе “Жилище” не введено в эксплуатацию 3,8 млн. кв. метров жилья, что не позволило переселить более 200 тысяч человек. Из-за недостатка инвестиционных ресурсов район Приэльбрусья Кабардино-Балкарской Республики по-прежнему остается неконкурентоспособным по сравнению с европейскими горнолыжными курортами.

Следует отметить, что существующая отчетность как государственных заказчиков, так и статистическая отчетность не дают объективных данных, позволяющих оценить эффективность реализации программ с учетом индивидуальности и специфики каждой программы, и не позволяют сопоставить предусматриваемые затраты с ожидаемыми результатами.

**9.4.** На основе анализа результатов контрольных и экспертно-аналитических материалов по исполнению федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов за ряд лет Счетная палата полагает целесообразным:

– в ходе рассмотрения законопроекта Федеральным Собранием Российской Федерации предложить Правительству Российской Федерации провести инвентаризацию и дополнительно обосновать критерии отбора объектов строительства при формировании Федеральной адресной инвестиционной программы, увязав их финансирование с приоритетами структурной политики государства, предусмотреть завершение финансирования строительства объектов с высокой степенью готовности;

– выделять из федерального бюджета средства на финансирование мероприятий федеральных целевых программ развития регионов при условии обязательного софинансирования за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников;

– ввести мораторий на разработку новых федеральных целевых программ, за исключением программ, связанных с национальной обороной и обеспечением безопасности государства;

– с целью повышения качества подготовки представляемых годовых отчетов о реализации федеральных целевых программ возложить персональную ответственность за подготовку и представление докладов о ходе работ по программам и эффективности использования финансовых ресурсов за отчетный год на руководителя целевой программы. При этом отчеты, подготавливаемые государственными заказчиками, должны содержать материалы, отражающие степень соответствия достигнутых результатов целям программы, информацию об эффективности расходования средств федерального бюджета;

– в качестве мер по совершенствованию нормативной правовой базы необходимо внести изменения в Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ “О поставках продукции для государственных федеральных нужд” в части, касающейся федеральных целевых программ, включая статьи, уточняющие функции государственных заказчиков-координаторов программ. Затем внести изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 “Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ”;

– в соответствии с задачами, определенными Президентом Российской Федерации в Бюджетном послании, продолжить разработку принципов финансирования Федеральной адресной инвестиционной программы и аудита эффективности федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов.

## **10. Взаимоотношения федерального бюджета с бюджетами государственных внебюджетных фондов**

**10.1.** В законопроекте отсутствуют нормы, предусматривающие компенсацию бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации (далее - ПФР) потерь в результате отмены уплаты плательщиками ЕСН, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, единого налога на вмененный доход для отдельных видов

деятельности и единого сельскохозяйственного налога, за счет средств этих налогов, зачисляемых в федеральный бюджет.

**10.2.** В законопроекте прямо не предусмотрено перечисление в бюджет ПФР доходов федерального бюджета за счет средств, поступающих от налогоплательщиков в счет погашения задолженности по состоянию на 1 января 2002 года по ЕСН, штрафов и пеней за несвоевременную уплату указанного налога, в части, зачислявшейся ранее в бюджет ПФР.

**10.3.** В законопроекте не решены вопросы погашения задолженности федерального бюджета перед бюджетом Фонда социального страхования Российской Федерации.

**10.4.** Проблемы задолженности федерального бюджета бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации в законопроекте урегулированы лишь частично.

В соответствии с действующим законодательством и взаиморасчетами ПФР с федеральным бюджетом за прошлые годы величина некомпенсированной задолженности федерального бюджета перед ПФР за 1996-2002 годы по возмещению расходов на выплату пенсий и пособий, доставку и пересылку всех видов пенсий, финансируемых на возвратной основе, должна составить на начало 2003 года (по предварительным данным) 15,4 млрд. рублей.

Законопроектом (статья 86) предусмотрено погашение задолженности перед ПФР за 2001 год по расходам на выплату пенсий и пособий, выплата которых осуществляется за счет средств федерального бюджета в соответствии с законодательством Российской Федерации, в сумме 473,5 млн. рублей, а также погашение части задолженности, установленной статьями 6 и 7 Федерального закона “Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2000 год”, подлежащей реструктуризации и погашению, начиная с 2003 года, в сумме 500,0 млн. рублей. В случае принятия законопроекта и исполнения указанной статьи в полном объеме задолженность федерального бюджета перед ПФР на начало 2004 года составит по предварительной оценке 14,4 млрд. рублей.

## **11. Выводы и предложения**

**11.1.** Законопроект внесен на рассмотрение Государственной Думы в срок, установленный статьей 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Перечень и содержание документов, представленных в составе материалов к законопроекту, в основном соответствуют требованиям указанной статьи Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Вместе с тем План развития государственного и муниципального секторов экономики не содержит показателей и информации, установленных статьей 178 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Перечень и содержание материалов по ряду федеральных целевых программ и программ развития регионов не соответствуют статье 197 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Проект программы приватизации государственных и муниципальных предприятий на 2003 год представлен Правительством Российской Федерации без необходимых расчетов и обоснований. Одновременно с законопроектом не представлен доклад об итогах работы по реализации соглашений о разделе продукции, как это предусмотрено статьей 19 Федерального закона от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ “О соглашениях о разделе продукции”.

**11.2.** Анализ законопроекта позволяет сделать вывод о том, что Правительством Российской Федерации не принято достаточных мер по формированию проекта бюджета

в строгом соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации и иных актов законодательства Российской Федерации.

Законопроект не основывается на плане развития государственного и муниципального секторов экономики.

Представленным законопроектом не предусмотрено утверждение источников финансирования дефицита федерального бюджета по основным видам привлеченных средств, предельного объема государственных кредитов, предоставляемых Российской Федерацией иностранным государствам, их юридическим лицам, международным организациям, государствам - участникам Содружества Независимых Государств, не установлены предельные объемы обязательств по государственным гарантиям.

В Программе предоставления Российской Федерацией государственных кредитов иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям на 2003 год не указаны цели предоставления кредитов, наименования получателей кредитов, объем кредитов, предоставляемых в 2003 году.

Порядок предоставления и расчета конкретных размеров финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, порядок предоставления и расчет субвенций и субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации не определены специальным федеральным законом и не предусмотрены в законопроекте. Не определены цели предоставления бюджетных ссуд субъектам Российской Федерации на финансирование кассовых разрывов, порядок их предоставления, условия оплаты и возврата. Предлагаемые в законопроекте пропорции распределения налоговых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации по уровням бюджетной системы Российской Федерации и сроки их действия не соответствуют нормам Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Правительством Российской Федерации не внесены соответствующие изменения и дополнения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, определяющие правовой статус финансового резерва, механизмы его образования, порядок использования и учета его средств, на что было указано в Бюджетном послании. При этом в законопроекте отсутствует предусмотренное в 2002 году положение о представлении в Государственную Думу отчета о порядке и об объемах размещения средств финансового резерва, о направлениях их расходования.

Статьей 3 законопроекта предусматривается сохранение принципов формирования, использования и управления финансовым резервом, действующих в соответствии со статьей 2 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2002 год", за исключением размещения средств финансового резерва (такая норма в законопроекте отсутствует). Это не позволяет обеспечить прозрачность исполнения федерального бюджета и необходимый государственный финансовый контроль за формированием, использованием и управлением средствами финансового резерва.

Семь статей законопроекта не соответствуют статье 35 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой доходы бюджета и поступления из источников его финансирования не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета.

Нормами восьми статей рассматриваемого законопроекта предполагается увеличение ресурсной части федерального бюджета. Однако оценка этих объемов не осуществлена, что создает дополнительные резервы поступлений в федеральный бюджет и нарушает статью 32 Бюджетного кодекса Российской Федерации, устанавливающую принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов, означающий, что все доходы и расходы бюджетов, иные обязательные поступления, определенные налоговым и бюджетным законодательством Российской Федерации, подлежат отражению в бюд-

жетах в обязательном порядке и в полном объеме. В представленном законопроекте в нарушение пункта 2 статьи 42 Бюджетного кодекса Российской Федерации не учтены доходы бюджетных учреждений, полученные от предпринимательской и иной деятельности, приносящей доход.

Ряд статей законопроекта расширяет полномочия Правительства Российской Федерации в ходе исполнения бюджета по сравнению с правами, предоставленными Бюджетным кодексом Российской Федерации.

В целом Счетной палатой выявлено несоответствие 25 статей внесенного законопроекта Бюджетному кодексу Российской Федерации.

В законопроекте не зафиксированы макроэкономические показатели, которые в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации являются исходными для составления проекта федерального бюджета на 2003 год: объем ВВП, темп его роста и уровень инфляции. Установлены несоответствия норм законопроекта иным актам действующего законодательства.

Исходя из положений Бюджетного послания, указанные противоречия требовалось устранить посредством внесения необходимых изменений и дополнений в соответствующие законодательные акты либо их полной отмены. Однако уже несколько лет подряд Правительством Российской Федерации предлагается Федеральному Собранию Российской Федерации лишь приостановить полностью либо частично действие некоторых законодательных актов в связи с отсутствием средств на их реализацию, что подрывает основы законодательства Российской Федерации.

Счетная палата полагает целесообразным в ходе рассмотрения законопроекта в Государственной Думе привести в соответствие статьи представленного законопроекта и нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации и иных актов действующего законодательства Российской Федерации, найти решения по структурированию текстовых статей законопроекта, сокращению их количества и исключению статей, содержание которых дублирует соответствующие целевые статьи и виды расходов в разрезе функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации.

**11.3.** Прогноз параметров основных макроэкономических показателей социально-экономического развития Российской Федерации, являющихся исходными для составления законопроекта, основан на экономическом курсе Правительства Российской Федерации, который предполагает создание условий для благоприятного инвестиционного климата, стимулирование внутреннего платежеспособного спроса населения посредством обеспечения роста его реальных доходов, проведение сдержанной политики укрепления рубля, снижение темпов инфляции и ограничение государственных расходов.

В целом прогноз объема ВВП на 2003 год в размере **13050 млрд. рублей** представляется более реалистичным по сравнению с прогнозами прошлых лет. Вместе с тем в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2003 год еще недостаточно учтены как факторы, сдерживающие рост объема ВВП, связанные в основном с излишне оптимистичной оценкой усиления инвестиционной составляющей экономического роста и расширением импорта, так и факторы, стимулирующие рост его номинального объема, связанные с динамикой уровня инфляции.

Достижение установленных в прогнозе социально-экономического развития на 2003 год темпов роста ВВП в значительной мере будет зависеть от конъюнктуры мировых цен на товары традиционного российского экспорта, и прежде всего на нефть и газ. Прогнозируемые на 2003 год индекс-дефлятор ВВП и индекс потребительских цен



имеют, в значительной степени, целевой характер и будут зависеть от усилий Банка России и Правительства Российской Федерации, направленных на сдерживание инфляции. При этом Счетная палата полагает необходимым обратить внимание Правительства Российской Федерации и палат Федерального Собрания Российской Федерации на допускаемые ежегодно существенные отклонения фактических макроэкономических показателей от прогнозируемых, в том числе индекса-дефлятора ВВП и индекса потребительских цен, а также объема ВВП, фонда заработной платы, объема прибыли, амортизации и параметров некоторых других макроэкономических показателей.

Так как прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2003 год, представленный Правительством Российской Федерации, не учитывает данных Госкомстата России по итогам за первое полугодие 2002 года в части объема ВВП и других показателей, может быть рассмотрен вопрос о дополнительном уточнении параметров ВВП базового 2002 года и соответственно ВВП на 2003 год.

Решение проблемы надежности прогноза макроэкономических показателей, являющихся исходными для составления законопроекта, видится в повышении качества базовых статистических данных, а также всей системы экономического прогнозирования путем улучшения экономико-статистических методов прогнозирования и разработки, утверждения методического инструментария по составлению годовых, средне- и долгосрочных прогнозов.

**11.4.** Проект федерального бюджета на 2003 год, сформированный с превышением доходов над расходами в размере 72,1 млрд. рублей, или 0,6 % к ВВП, разработан на основе изменений налогового законодательства, обеспечивающих общее снижение налогового бремени на организации на 0,4 % к ВВП.

При формировании проекта федерального бюджета на 2003 год учтены отдельные предложения Счетной палаты, направленные на повышение качества бюджетного планирования, увеличение поступлений от использования государственной собственности. Проект федерального бюджета впервые сформирован с учетом представленных Банком России основных направлений денежно-кредитной политики на 2003 год и планируемых изменений тарифов на продукцию (услуги) естественных монополий.

Вместе с тем в законопроекте не в полной мере учтены риски макроэкономического характера. Правительством Российской Федерации не предложен план действий по обеспечению исполнения федерального бюджета на 2003 год в случае снижения цен на нефть ниже прогнозного уровня, заложенного в расчет доходов и расходов бюджета на будущий год (21,5 доллара США за баррель). Не проработаны пути достижения макроэкономической сбалансированности и в случае превышения указанного уровня мировых цен на нефть.

Принципиальным вопросом бюджетной политики является предполагаемое формирование федерального бюджета и в целом бюджета расширенного правительства с нарастающим профицитом на 2004-2005 годы. Положительным итогом такой политики является снижение долговой нагрузки без осуществления значительных государственных заимствований. Рост остатков на счетах по учету средств федерального бюджета используется с целью формирования финансового резерва для обеспечения долговых обязательств государства и стерилизации денежной массы, что сдерживает инфляцию.

Однако оборотной стороной профицитной бюджетной политики являются объективно сохраняющиеся относительно высокое налоговое бремя и потери в связи с обесценением замораживаемых в остатках бюджетных средств. При этом в решении задачи

стерилизации денежной массы более активную роль должен играть Банк России посредством эффективного использования имеющихся в его распоряжении инструментов денежно-кредитной политики.

Усилия Правительства Российской Федерации по снижению инфляции до уровня целевых параметров необходимо сконцентрировать главным образом в сфере регулирования тарифов и цен на продукцию и услуги естественных монополий и жилищно-коммунального хозяйства, на обеспечении равномерности бюджетных расходов в течение всего финансового года и государственного контроля над проводимыми структурными преобразованиями в отраслях экономики.

По мнению Счетной палаты, продолжение в среднесрочной перспективе Правительством Российской Федерации профицитной бюджетной политики, связанной с наращиванием профицита бюджета, требует дополнительного рассмотрения и обоснования в зависимости от складывающихся объемов долговой нагрузки и темпов социально-экономического развития страны.

**11.5.** Отмечая повышение среднего уровня собираемости налоговых доходов по сравнению с предшествующими годами (с 87,7 % в 2000 году до 95,4 % в 2003 году), Счетная палата полагает целесообразным дополнительно рассмотреть определенные резервы увеличения доходов федерального бюджета:

- повышение уровня собираемости НДС по товарам, производимым на территории Российской Федерации, только на 1 % (с 93 до 94 %) позволит увеличить доходы федерального бюджета на 10 млрд. рублей, а по акцизам на этиловый спирт-сырец и спирт этиловый из всех видов сырья, спирт питьевой и спиртосодержащие растворы с 81,9 % до 90 % - на 0,3 млрд. рублей;

- уточнение суммы налога на прибыль, подлежащей уплате в доход федерального бюджета в 2003 году;

- увеличение суммы поступлений дивидендов по акциям, принадлежащим государству, за счет уточнения прогноза их поступлений - на 0,8 млрд. рублей.

Потенциальными резервами увеличения доходов бюджета также являются меры по совершенствованию налогового администрирования, в том числе за счет усиления контроля за налогоплательщиками, включаемыми в создаваемый единый государственный реестр, таможенного администрирования в части взыскания задолженности по таможенным платежам, по усилению контроля за поступлением доходов от сдачи в аренду государственной собственности за счет применения рыночных ставок арендной платы и снижения имеющейся задолженности по арендным платежам, активизации работы по погашению долговых обязательств иностранных государств, бюджетных кредитов и ссуд.

Существенным резервом ресурсной части федерального бюджета являются остатки на счетах по учету средств федерального бюджета, которые по состоянию на 1 июля 2002 года достигли 302,6 млрд. рублей.

**11.6.** Правительством Российской Федерации в законопроекте предусматривается ограничение объема непроцентных расходов федерального бюджета (без ЕСН) на уровне 13 % к ВВП, что ниже ожидаемой оценки соответствующего соотношения в текущем году на 0,7 процентного пункта.

Наиболее весомыми направлениями расходов федерального бюджета в 2003 году должны стать расходы на оборону и безопасность (34,7 % к объему непроцентных расходов без ЕСН), финансовую помощь бюджетам других уровней (20,3 %), социальную сферу (20,8 %). Правительством Российской Федерации в проекте бюджета

предусматривается следующий рост объявленных приоритетных расходов федерального бюджета по сравнению с утвержденными показателями 2002 года: расходы на судебную власть увеличатся на 16,7 % (с учетом индекса-дефлятора ВВП), национальную оборону - 10,8 %, правоохранительную деятельность - на 27,8 %, образование - на 6,8 %.

Правительству Российской Федерации не удалось реализовать принятые решения Совета Безопасности Российской Федерации, президиума Государственного совета Российской Федерации, Совета при Президенте Российской Федерации по науке и высоким технологиям в части расходов на научные исследования и содействие научно-техническому прогрессу, закупку и ремонт вооружений и военной техники для оснащения Вооруженных Сил Российской Федерации и органов внутренних дел Российской Федерации.

Непроцентные расходы федерального бюджета не основаны на плане предоставления государственных и муниципальных услуг, законодательно установленных нормах финансовых затрат и контрактных формах бюджетного финансирования. Их предлагаемое ограничение носит механистический характер, не способствует полноценному финансовому обеспечению реализации государственных функций, не направлено на повышение их эффективности, обеспечение заинтересованности бюджетных учреждений в улучшении качества предоставляемых услуг и разумной экономии средств. Увеличение расходов федерального бюджета на 2003 год должно обосновываться изменением качественных показателей в конкретной области.

**11.7.** Правительством Российской Федерации предприняты меры по упорядочению и сокращению количества федеральных целевых программ (до 49). В то же время анализ формирования и исполнения программ за ряд лет, в том числе предлагаемых в законопроекте, позволяет сделать вывод о недостаточно системном и комплексном подходе к их формированию, недостаточной концентрации финансовых ресурсов на реализации действительно приоритетных проектов, о продолжающемся распылении бюджетных средств по многочисленным объектам, ведущим к росту незавершенных работ и снижению эффективности использования бюджетных средств.

Общий объем государственных капитальных вложений по сравнению с 2002 годом в сопоставимых условиях снижается в реальном выражении на 2,3 %.

Удельный вес расходов федерального бюджета на реализацию федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов на 2003 год сократится с 6,7 % в 2002 году до 6,3 % в 2003 году. При этом сохраняется неоправданно высокий удельный вес расходов федерального бюджета на прочие нужды в структуре расходов на финансирование федеральных программ (68,7 %), и они превышают государственные капитальные вложения в 3,3 раза.

**11.8.** Анализ открытой части расходов проекта федерального бюджета на 2003 год показывает, что ее доля практически остается на уровне федерального бюджета 2002 года. Вместе с тем, по мнению Счетной палаты, ряд расходов федерального бюджета 2003 года (расходы на строительство и реконструкцию объектов за рубежом, данные по ведомственной структуре расходов на Государственную противопожарную службу и другие) необоснованно исключены из открытой (несекретной) части федерального бюджета.

**11.9.** Важнейшей особенностью проекта федерального бюджета на 2003 год является существенный рост выплат по государственному долгу. Для их обеспечения в 2002 году предусматривается создать финансовый резерв в объеме 197,4 млрд. рублей, который по состоянию на 1 июля 2002 года сформирован в объеме лишь 49,1 млрд. рублей. В этой связи Правительством Российской Федерации должны быть представ-

лены дополнительно расчеты формирования финансового резерва в 2002 году в разрезе источников поступления средств.

**11.10.** Отмечая усилия, направленные на упорядочение и сокращение долговых обязательств, Счетная палата констатирует, что Правительством Российской Федерации не завершено создание единой системы управления государственным внутренним и внешним долгом, а также унифицированной системы учета государственных долговых обязательств, не утверждена Концепция управления государственным долгом, в то время как данная задача неоднократно ставилась Президентом Российской Федерации в бюджетных посланиях и отмечалась в заключениях Счетной палаты на проекты федеральных бюджетов прошлых лет.

Правительство Российской Федерации не создало систему, позволяющую обеспечить привлечение иностранных кредитов на решение актуальных и важных проблем социально-экономического развития страны, а также систему действенного контроля за целевым использованием и своевременным возвратом российскими предприятиями и организациями предоставленных займов. Снижение объемов государственных внешних заимствований в части нефинансовых (связанных) кредитов в 2003 году предусматривается главным образом не за счет кардинального пересмотра Программы государственных внешних заимствований и отказа от финансирования неэффективных проектов, а за счет ограничения сумм использования нефинансовых кредитов в 2003 году и переноса их дальнейшего использования на будущие годы.

**11.11.** Меры, предусмотренные Правительством Российской Федерации в проекте федерального бюджета на 2003 год, не решают должным образом главную задачу реформирования межбюджетных отношений: стабильное разграничение налогово-бюджетных полномочий и закрепление доходных источников за бюджетами разных уровней.

В законопроекте не урегулированы в полном объеме вопросы компенсации выпадающих доходов регионов в связи с отменой с 1 января 2003 года налога на пользователей автомобильных дорог и налога с владельцев транспортных средств, централизацией в федеральном бюджете акцизов на табачные изделия в полном объеме, вопросы финансирования федеральных программ развития регионов, достаточности средств бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с повышением заработной платы работникам бюджетной сферы с 1 октября 2003 года в 1,33 раза.

**11.12.** Учитывая вышеизложенное, Счетная палата полагает, что законопроект может быть рассмотрен Государственной Думой в первом чтении с учетом замечаний и предложений Счетной палаты, содержащихся в настоящем Заключении.

В ходе рассмотрения законопроекта в Федеральном Собрании Российской Федерации Правительству Российской Федерации необходимо предпринять дополнительные меры по мобилизации всех имеющихся ресурсов, повышению реалистичности и прозрачности бюджета.

Необходимо упорядочить правоотношения государства и бюджетных учреждений, приступить к созданию системы эффективного управления государственными активами для обеспечения значительного роста доходов от использования федеральной собственности, приступить к созданию системы планирования социально-экономической эффективности расходов бюджетополучателей, оптимизировать структуру государственных расходов с целью исключения неэффективных расходов, привязать финансирование бюджетных организаций к уровню качества предоставляемых ими услуг, разработать механизмы управления финансово-экономическими

рисками, связанными с непредсказуемыми изменениями внешнеэкономической конъюнктуры.

Реализация этих предложений позволит значительно повысить эффективность бюджетного процесса в соответствии с положениями Бюджетного послания.

**Председатель Счетной палаты  
Российской Федерации**

**С. В. СТЕПАШИН**