

Оглащено  
02.06.97.

**ПОСЛАНИЕ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ПРАВИТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
О БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКЕ В 1998 ГОДУ**

Важнейшая задача всей работы Правительства в 1998 году - преодоление бюджетного кризиса и создание <sup>обеспечение</sup> на этой основе предпосылок перехода к устойчивому экономическому росту. Для этого необходимо создать обстановку максимального благоприятствования для частных капиталовложений, надежно гарантировать права собственника, обеспечить доверие населения к государству и предпринимательскому сектору, ориентировать государственную политику на поддержку и стимулирование инвестиционной деятельности.

Другая важнейшая задача - добиться существенного снижения уровня материального неравенства, сформировать действенную систему борьбы с бедностью, вывести из глубокого кризиса отрасли социального комплекса. на основе резкого упрощения всей системы социальной поддержки, увязки предоставляемой государством помощи с уровнем нуждаемости, перехода к адресной системе социальной защиты.

Однако <sup>Д</sup> добиться существенного продвижения по этим важнейшим направлениям <sup>лишь и в острей</sup> невозможно без решения <sup>и преодолев</sup> бюджетных проблем, <sup>и</sup> выхода из <sup>и</sup> особенно обострившегося в последнее время бюджетного кризиса. Второй год подряд наблюдается значительное расхождение между запланированными и фактическими показателями исполнения бюджета. В 1996 году бюджет был выполнен по доходам на 79 %, а по расходам на 76 %. В первом квартале 1997 году бюджет выполнен по доходам на 54 %, по расходам - на 52 %. Именно с этим связаны острейшие нынешние проблемы - невыплаты заработной платы и пенсий.

• Основные причины бюджетного кризиса это значительное снижение доли доходов бюджета в ВВП на фоне сокращения самого ВВП и сохранение неэффективной структуры расходов бюджета, их нецелевой характер, промедление с давно назревшими реформами сфер бюджетного финансирования.

Отсутствуют цивилизованные процедуры секвестирования бюджетных средств. Фактическое финансирование отдельных статей осуществляется произ-

срочно в последнее время 1997.  
не серьезная ситуация - это  
многие проблемы бюджета.

вольно, так что при общем выполнении бюджетных назначений на 52%, некоторые статьи оказываются профинансированными на 100%, а другие на 15 - 20%, что еще больше усугубляет социальное напряжение.

Широкое распространение получили неденежные формы расчетов. В результате за счет бюджета финансируются посредническая структуры, их обслуживающие.

При осуществлении закупок за счет бюджетных средств практически не осуществляются конкурсные процедуры, что приводит к значительному (на 30 - 40 %) завышению закупочных цен по сравнению с рыночными.

Существуют три принципиальных направления работы по оздоровлению государственного бюджета:

- реструктуризация расходной части бюджета;
- увеличение доходной базы бюджета;
- упорядочение бюджетных процедур.

При последовательном осуществлении необходимых мероприятий по этим направлениям уже в 1998 году удастся переломить негативные тенденции, заложить основы стабилизации бюджета в среднесрочной перспективе.

В 1996 году доходы консолидированного бюджета составили 22,6 % ВВП, расходы - 31,5 % ВВП, бюджетный дефицит - 8,9 % ВВП. Перед Правительством ставится задача повысить доходы бюджета до 24,7 % в 1998 году и сохранить их на этом уровне до 2000 года.

Расходы консолидированного бюджета должны сократиться до 30,7 % к ВВП в 1998 году и 29,7 % в 2000 г. Бюджетный дефицит составит 6 % ВВП в 1998 году и 5 % в 2000 году.

Особенно серьезно изменятся в 1998 году показатели федерального бюджета. Доходы составят 13,1 %, дефицит бюджета - 4,9 %, расходы - 18 %, в том числе непроцентные расходы - 13,5 %. Непроцентные расходы останутся в 1998 году на уровне 1996 года, однако они будут значительно меньше запланированных расходов 1997 года.

#### **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В 1998 г.**

Расходы на национальную оборону будут ограничены 2,9 % ВВП, что несколько больше, чем было фактически выделено в 1996 году. Однако в рамках этих же средств будут финансироваться мероприятия по военной реформе, которые в полном объеме начнут развертываться в 1998 году.

Будут снижены производственные субсидии в промышленности и сельском хозяйстве на 0,25 %. Существенно снизятся региональные трансферты - на 0,92 %.

Важным элементом бюджетной политики станет рост расходов на науку, образование, культуру и здравоохранение, социальную политику - на 0,72 %.

Будут предприняты серьезные меры по экономии расходов других уровней бюджетной системы и внебюджетных фондов, прежде всего дотаций жилищно-коммунальному хозяйству.

### СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

В социальной сфере бюджетный процесс в ближайшие годы должен в полной мере быть ориентирован на решение двух главных задач:

- стабилизация положения, преодоление кризиса недофинансирования;
- начало широкомасштабных реформ, направленных на *существенное повышение эффективности использования средств бюджетов и внебюджетных фондов.*

Всё это требует большей обоснованности и адресности в использовании финансовых ресурсов, идущих на социальные цели. Будут сокращены отчисления от фонда оплаты труда во внебюджетные социальные фонды, что имеет принципиальное значение для улучшения финансового положения предприятий реального сектора и должно способствовать началу экономического роста.

Наиболее сложные проблемы накопились *в пенсионном обеспечении.*

В первую очередь необходимо нормализовать финансовое положение Пенсионного фонда с тем, чтобы не допускать возникновения задержек с выплатой пенсий. Это потребует:

- полной ликвидации задолженности Пенсионному фонду со стороны федерального бюджета к 1 июля 1997 года;
- проведения индексации пенсий только исходя из реальных финансовых возможностей Пенсионного Фонда. При этом за счет изменения размера компенсационной выплаты в первоочередном порядке поддерживается ныне достигну-

тый уровень минимальной пенсии (с компенсационной выплатой - 85 % прожиточного минимума пенсионера);

- постепенной передачи из Пенсионного фонда в бюджет выплат, не имеющих прямого отношения к пенсионному страхованию;
- снижения операционных расходов Пенсионного фонда за счет снижения издержек на доставку пенсий, содержание аппарата, повышения уровня финансовой работы и др.

Тариф отчислений из фонда оплаты труда в Пенсионный фонд должен быть снижен с нынешних 28 % до 25. Это позволит несколько облегчить нагрузку на фонд оплаты труда предприятий. При этом обязательные отчисления из заработной платы работника увеличатся с 1 % до 2 %.

Стабилизации финансового положения Пенсионного фонда должно способствовать перенесение выплат по льготным и досрочным пенсиям на работодателей. Для этого уже в 1997 году Правительству необходимо приступить к формированию профессиональных пенсионных систем, основанных на накопительных принципах. Это предполагает разработку и внесение в Государственную Думу проекта соответствующего закона, а также апробацию предлагаемой схемы в наиболее благополучных отраслях.

В 1998 году необходимо в основном завершить распространение персонализированного учета в системе пенсионных выплат и увязать его с персонализированным учетом взносов в другие социальные внебюджетные фонды и налоговых поступлений.

В 1997 году Правительство должно провести подробные прогнозные расчеты финансирования Пенсионного фонда и вариантов перехода к пенсионной системе, в основном построенной на накопительных механизмах, и на этой основе принять Программу пенсионной реформы на долгосрочную перспективу.

Проведение комплексной реформы в *жилищно-коммунальной сфере* является ключевым вопросом государственной социальной и экономической политики. Основными направлениями реформы жилищно-коммунального хозяйства должны стать:

- комплексное изменение системы финансирования, управления и контроля в этой сфере;
- демонаполизация отрасли и создание конкурентной среды;

- снижение издержек на жилищно-коммунальные услуги при поддержании стандартов их качества.

Реформа оплаты населением жилья и коммунальных услуг должна осуществляться при существенном совершенствовании адресной поддержки низкодоходных семей.

За субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления сохранится право устанавливать основные параметры перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг. Вместе с тем объем помощи из федерального бюджета (в первую очередь, в виде трансфертов) будет рассчитываться исходя из следующих федеральных стандартов:

- федеральный стандарт социальной нормы площади жилья - 18 кв. метров общей площади на одного члена семьи из трех и более человек; 42 кв. метра на семью из двух человек; 33 кв. метра на одиноко проживающего человека;

- федеральный стандарт стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. метр общей площади жилья, составляющий в 1997 г. в среднем по России 7900 рублей. В 1998 - 2000 гг. уровень этого федерального стандарта не должен повышаться;

- федеральный стандарт уровня платежей населения в процентах от реальных издержек, составляющий на 1997 год по всем видам жилищно-коммунальных услуг 35 %. В 1998 году этот уровень достигнет 60 %, а в 2000 году - 100 %;

- федеральный стандарт максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в процентах от совокупного семейного дохода. В 1998 году она повысится с нынешних 17 % до 23 %, в 2000 году - до 30 %;

- повсеместное предоставление жилищных субсидий тем семьям, доходы которых недостаточны, чтобы оплачивать социальную норму жилья в пределах федерального стандарта максимально допустимой доли собственных расходов.

Демонополизация отрасли и создание конкуренции будут осуществляться путем коренного изменения системы управления и контроля жилищно-коммунального хозяйства. В основу системы управления в отрасли будет положена конкурсная модель предоставления услуг управляющих и обслуживающих организаций.

В 1998 году будет ужесточены государственный контроль и административное регулирование формирования тарифов на основные коммунальные услуги, предоставляемые предприятиями - естественными монополистами. Будут реализованы меры по прекращению перекрестного субсидирования в электроэнергетике и ряде других отраслей.

В 1998 году будет осуществляться широкомасштабная реформа *системы социальной поддержки*, направленная на обеспечение ее адресности и целевого характера, концентрацию финансовых ресурсов на оказание помощи тем, кто в ней реально нуждается. Для этого необходимо:

- финансировать льготы, предоставляемые по профессиональному признаку, за счет средств соответствующих организаций и ведомств;
- предоставлять льготы по оплате жилья и коммунальных услуг в увязке с системой жилищных субсидий малообеспеченным семьям;
- перевести в денежную форму стоимость льгот пенсионерам по оплате проезда на общественном транспорте, в том числе и междугороднем, по оплате телефона и др. и полученную сумму выдавать вместе с пенсией;
- упорядочить систему лекарственных льгот, имея в виду постепенный переход от льготного лекарственного обеспечения отдельных категорий граждан к льготному лекарственному обеспечению при наиболее тяжелых заболеваниях с дифференциацией возмещаемой доли затрат в зависимости от материального положения семей.

При этом указанные изменения не коснутся действующих льгот инвалидов и участников Великой Отечественной войны, инвалидов I группы и неработающих инвалидов II группы.

Пора изменить порядок предоставления целого ряда видов социальной помощи. Это касается прежде всего единого ежемесячного пособия на ребенка. Необходимо передать субъектам Федерации право устанавливать порядок предоставления и размер единого ежемесячного пособия на ребенка. Предоставление этого пособия должно базироваться на материальном положении каждой конкретной семьи.

В ряде регионов России уже действуют эффективные системы выявления малообеспеченных семей. Это позволяет предоставлять таким семьям материальную помощь на строго адресной основе и поддерживать уровень их доходов на

приемлемом уровне. Такой рода подход к социальной поддержке должен быть распространен повсеместно и его применение должно стать одним из необходимых условий для предоставления трансфертов из федерального бюджета.

На сегодняшний день критическое состояние *здравоохранения* обусловлено, в основном, несоответствием обязательств государства по оказанию бесплатной медицинской помощи гражданам выделяемым финансовым ресурсам.

Для разрешения кризиса здравоохранения необходимо привести в соответствие обязательства государства и выделяемые финансовые ресурсы. При этом необходимо обеспечить:

- сбалансирование предоставляемых государством социальных гарантий в виде бесплатной медицинской помощи и льготного лекарственного обеспечения с выделяемыми на эти цели финансовыми ресурсами;
- повышение эффективности использования выделяемых государством средств на здравоохранение.

Следует переориентировать государственные расходы по оказанию медицинской помощи на более эффективные. В настоящее время чрезмерно высокая доля выделяемых средств уходит на высокоспециализированную медицинскую помощь, где затраченные средства дают ограниченный эффект. Уровень же расходов, приходящийся на недорогостоящие и высокоэффективные виды медицинской помощи, явно недостаточен.

Поэтому будут осуществляться:

переориентация выделяемых государством финансовых ресурсов с клинического высокоспециализированного объема медицинской помощи на более высокоэффективные и малозатратные виды в районном звене,

изменение приоритетов финансирования со стационарной помощи на амбулаторно-поликлиническую,

сокращение и рационализация коечного фонда путем перепрофилирования части больничных мощностей в менее дорогостоящие учреждения экстенсивной терапии, больницы сестринского ухода, развитие дневных стационаров и стационаров на дому,

поэтапное реформирование первичной помощи и развитие института семейного врача и независимого врача общей практики,

развитие программ иммунизации населения.

Финансирование программы государственных гарантий должно осуществляться на основе минимального социального стандарта на 1 жителя. Это позволит обеспечить равные условия оказания медицинской помощи населению и надежность финансирования.

Решение проблем здравоохранения непосредственно связано и с реформированием системы *социального страхования*. Проверки показали, что средства Фонда социального страхования зачастую расходуются нецелевым образом. Неэффективно и имеющееся разделение по разным фондам функций по оплате медицинской помощи и выплате пособий по случаю временной нетрудоспособности. Мировая практика доказала преимущества осуществления этих двух видов деятельности одним страховым учреждением.

Объединение средств фондов социального страхования и обязательного медицинского страхования позволит упорядочить движение финансовых ресурсов, направляемых на здравоохранение, усилить государственный контроль за распределением и расходованием средств на оказание населению медицинской помощи. При этом удастся снизить платеж работодателя с нынешних 9 % по этим двум внебюджетным фондам до 7,4% от фонда оплаты труда.

Для повышения эффективности системы социального страхования должен быть пересмотрен порядок предоставления пособия по временной нетрудоспособности. Будут установлены следующие нормы:

- в первые 10 дней платить 80 % заработка, а в последующие дни - 100% независимо от продолжительности непрерывного трудового стажа;
- максимальный размер пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам не может превышать 5 прожиточных минимумов соответствующего субъекта Российской Федерации.

Для оптимизации финансирования *образования необходимо:*

- введение подушевого принципа при расчете бюджетных ассигнований на содержание аккредитованных общеобразовательных учреждений вне зависимости от формы собственности;
- переход от финансирования вуза к финансированию учащегося и образовательной программы;

- разработка национальных счетов образования, позволяющих оценить размеры и структуру затрат на образование в стране по всем уровням и по всем источникам финансирования;

- переход к системе поощрения за отличные успехи в учебе и адресной социальной поддержке малообеспеченных учащихся (студентов) в пределах выделяемого ныне из федерального бюджета стипендиального фонда;

- предоставление самостоятельности регионам в вопросах регулирования оплаты труда подведомственных им образовательных учреждений;

- расширение круга образовательных учреждений со статусом юридического лица;

- увязка материального обеспечения учащегося с уровнем дохода его семьи.

- В рамках подготовки бюджета 1998 года необходимо изменить место *минимальной оплаты труда* в системе формирования доходов населения, отменить увязку размера минимальной оплаты труда с другими видами денежных доходов населения, устанавливать часовую, а не месячную ставку минимальной оплаты труда, сделать Единую тарифную сетку оплаты труда в бюджетной сфере рекомендательной, а не обязательной как сейчас, передав ответственность за установление ставок и должностных окладов субъектам Российской Федерации.

Должен быть произведен *пересмотр функций фонда занятости населения*. Страховые взносы предприятий должны направляться на предоставление материальной помощи безработным. Следствием этого должно стать уменьшение финансовой нагрузки на фонд оплаты труда предприятий - с 1,5 % до 1 %.

- В связи с этим следует серьезно пересмотреть *порядок и систему выплат пособий по безработице*:

- предоставить регионам с критической ситуацией на рынке труда право самостоятельно определять порядок и условия назначения и выплаты пособий по безработице;

- сократить продолжительность выплаты пособия до 6 месяцев гражданам, впервые ищущим работу;

- приостанавливать выплаты пособий по безработице гражданам, впервые ищущим работу, а также гражданам, уволенным по собственному желанию, в случае их отказа от участия в оплачиваемых общественных работах по истечении 3-месячного периода безработицы;

- ограничить максимальный размер пособия по безработице величиной прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации.

### ВОЕННЫЕ РАСХОДЫ

Сохранение недофинансированной, небоеспособной и нереформированной армии становится серьезнейшей угрозой национальной безопасности страны.

Поэтому необходимо в 1998 году реализовать набор мероприятий, которые позволят без увеличения доли военных расходов в бюджете существенно повысить эффективность направляемых на оборонные нужды средств, создать внутренние резервы для финансирования военной реформы. Это, в частности:

- переход к тендерной системе закупок продовольствия, обмундирования, вооружения, военной техники, военных НИОКР;
- сокращение штатной численности Вооруженных сил до фактической численности;
- сокращение гражданского персонала Министерства обороны;
- сокращение генеральских должностей, в первую очередь за счет сокращения штатной численности Министерства обороны, упрощения его структур;
- инвентаризация существующих военных учебных заведений и существенное сокращение их числа. Часть специальных военных вузов может быть преобразована в военные факультеты при профильных гражданских высших учебных заведениях, обеспечивающих годичную дополнительную военную подготовку для студентов, желающих продолжить военную службу в качестве офицеров,
- приватизация части недвижимости и иного дорогостоящего имущества Вооруженных сил;
- Будет проведена реформа финансирования содержания мобилизационных мощностей. Существующая их структура никак не соответствует радикально изменившейся военно-политической обстановке. К тому же, недостаточное финансирование мобилизационных мощностей - серьезный фактор, усугубляющий кризис в оборонном комплексе промышленности. В этой связи важнейшей задачей Правительства должна стать разработка новой, существенно сокращенной структуры необходимых мощностей;
- Меры по сокращению управленческого аппарата, числа генеральских должностей, численности вольнонаемного персонала, рационализации сети учебных

заведений, переход на тендерные механизмы закупок необходимо провести и в других силовых структурах.

### УГОЛЬНАЯ ОТРАСЛЬ

Сейчас более 70 % бюджетных средств, направляемых в угольную отрасль, расходуется не на реструктуризацию, а на дотирование производства. При этом бюджетные средства зачастую используются нецелевым образом.

В 1998 году будет прежде всего осуществляться финансирование ликвидации особо убыточных шахт и мероприятий по социальной защите высвобождаемых шахтеров. Для этого должно быть полностью прекращено совмещение компанией «Росуголь» коммерческой деятельности и функций государственного управления. Ее монополия как распределителя бюджетных средств будет устранена за счет перехода к бюджетной поддержке, а также предоставлению государственных инвестиций лишь тем угольным компаниям, в федеральные пакеты акций которых будут на конкурсной основе проданы либо переданы в доверительное управление.

Будет введена строгая ответственность получателей за нецелевое использование средств. Обязательным условием предоставления бюджетной поддержки будет государственное регулирование хозяйственной деятельности предприятий, включая определение объемов и цен продукции, размеров оплаты труда, ограничение учредительской деятельности.

Для контроля выполнения договорных обязательств должны проводиться регулярные аудиторские проверки. Показатели, отражающие эффективность использования средств государственной поддержки, будут включены в государственную отчетность.

Бюджетное финансирование проектов ликвидации убыточных шахт должно осуществляться исключительно на конкурсной основе.

Бюджетное финансирование программ местного развития и содействия занятости высвобождаемых шахтеров будет выделено отдельной строкой в рамках господдержки и должно осуществляться непосредственно через органы местной.

Реализация этих мер позволит снизить бюджетные затраты в 1998 г. с нынешних 10 трлн. руб. до 5 трлн. , в том числе 1,5 трлн. руб. - производственные

дотации, 1 трлн. руб. - государственные возвратные инвестиции, 2,5 трлн. руб. - затраты на ликвидацию убыточных шахт и решение социальных проблем.

### **СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО**

В целях эффективного использования государственных финансовых ресурсов объемы закупок сельскохозяйственной продукции в федеральные фонды должны быть сокращены и ограничены только теми потребностями, которые не могут быть удовлетворены рыночными механизмами. К ним относятся закупки в стратегические резервы, поставки в армию, систему МВД, в отдельные регионы Крайнего Севера.

Бюджетные ссуды на закупки должны распределяться исключительно на конкурсной основе.

Практика последних лет показала низкую эффективность почти всех типов дотаций и компенсаций, выплачиваемых сельскохозяйственным производителям из федерального бюджета. Средства бюджета для выплат компенсации затрат на минеральные удобрения, горюче-смазочные материалы гораздо эффективнее могли бы быть использованы для гарантий части рисков поставщиков сельскому хозяйству на условиях коммерческого кредита. Дотации на племенной скот будут сконцентрированы не более чем на 50 - 100 наиболее ценных стадах.

Необходимо внедрить, эффективный механизм банкротства в сельском хозяйстве, без которого невозможно преодолеть практику списания и пролонгирования долгов сельскохозяйственных производителей, финансовую безответственность.

Необходимо переключение неэффективных производственных субсидий, особенно в наиболее кризисных аграрных зонах, на социальную поддержку населения.

Будет прекращена практика государственных гарантий под импорт продовольствия.

### **БЮДЖЕТНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ**

Ключевым моментом в нормализации бюджетного процесса является разработка и принятие Бюджетного Кодекса, который должен регламентировать основные компоненты бюджетного процесса, в частности, порядок секвестиро-

вания государственных расходов, порядок расчетов с бюджетополучателями, процедуры контроля за расходованием бюджетных средств, составление консолидированной отчетности бюджетополучателями, процедуры государственных закупок.

В 1998 году будет введена прозрачная и регламентированная процедура секвестирования бюджетных расходов в случае невозможности их профинансировать.

С 1998 года будет установлено и казначейское исполнение федерального бюджета по принципу единства счета, а также расчетное обслуживание бюджетополучателей органами федерального казначейства. Сметы государственных внебюджетных фондов также будут исполняться органами федерального казначейства.

Должна быть упорядочена система счетов, в которых исполняется и планируется бюджет. Необходимо перейти на международные стандарты бюджетной отчетности, в частности учитывать в бюджетном дефиците обслуживание заимствований.

Необходимо вести дело к консолидации в бюджет внебюджетных фондов, особенно тех из них, которые не соответствуют федеральному законодательству. Прежде всего это касается регионального уровня, где создают десятки внебюджетных фондов, зачастую ведомственного характера, средств которых расходуются без должного контроля.

Все доходы и расходы бюджета будут проходить через единый счет федерального казначейства на основе принципа единства кассы. Необходимо предусмотреть исключительно целевое выделение бюджетных средств по конкретным статьям и подстатьям бюджета с ежеквартальным отчетом руководителей организаций-бюджетополучателей о своевременном и целевом использовании бюджетных средств.

Все бюджетные организации должны финансироваться строго на основе смет доходов и расходов при этом все доходы бюджетных организаций должны отражаться в бюджете.

Прозрачность бюджетных статей и процедур, правильность и законность расходования бюджетных средств должны удостоверяться системой контроля и аудита исполнения бюджета.

За нарушения закона о бюджете и бюджетного кодекса, таких как нецелевое использование бюджетных средств, несвоевременное финансирование, нерегламентированное секвестирование, нарушение целостности бюджета, обход его законных процедур будет введена неотвратимая имущественная, административная, а в необходимых случаях - и уголовная ответственность.

Современное состояние **межбюджетных отношений** нетерпимо. Практика трансфертов из федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации не только не привела к выравниванию уровней социально-экономического развития регионов, но и усугубила их различия. Зависимость регионов от помощи из федерального бюджета нарастает, число регионов-доноров неуклонно сокращается.

•В этих условиях необходимо коренное изменение трансфертной политики, направленное на повышение финансовой самостоятельности и ответственности регионов, поощрение их собственных усилий в преодолении бюджетного кризиса, ускорение социально-экономических реформ.

Целью бюджетной политики государства должно стать сокращение доли межбюджетных трансфертов с нынешних 12 % расходов федерального бюджета до 10 % в 1998 г. и 7 % к 2000 году, что будет способствовать выходу из бюджетного кризиса, ~~сокращению дефицита бюджета~~ и сокращению налоговой нагрузки на экономику. Имеется в виду, что к концу указанного срока число регионов-бюджетополучателей <sup>существенно</sup> сократится более, чем вдвое, в их составе останутся только регионы, которые по объективной бюджетной обеспеченности значительно отстают от среднероссийского уровня.

Федеральный центр должен разработать и довести до регионов рекомендации по программам бюджетного оздоровления, следование которым будет важнейшим условием выделения субвенций. Основным параметром при этом станет доля приоритетных расходов (образование, здравоохранение, культура) в расходах регионального бюджета. К числу параметров также должно относиться: доля населения в оплате издержек жилищно-коммунального хозяйства и общественно-

го транспорта, наличие административного контроля цен, наличие и интенсивность ограничений доступа на региональные товарные рынки, предельные бюджетных заимствований и гарантий, а также объем налоговых освобождений и льгот.

Оздоровлению региональных бюджетов должно способствовать упорядочение бюджетного процесса в регионах: обеспечение "прозрачности" статей бюджета, их соответствие федеральному классификатору, консолидация в бюджет региональных внебюджетных фондов, казначейское исполнение бюджетов. Должна быть установлена стандартная финансовая отчетность, исключающая нецелевое использование бюджетных средств, единая методология мониторинга проводимой в субъектах федерации социально-экономической политики.

Обязательным условием предоставления финансовой поддержки из федерального бюджета должно стать предоставление ежегодного квалифицированного аудиторского заключения об исполнении бюджета и внебюджетных фондов региона в отчетном году, отчетности о структуре затрат бюджета и формировании и расходовании внебюджетных фондов, заключения Минюста о соответствии принимаемых в субъекте Российской Федерации нормативно-правовых актов федеральному законодательству.

Уклониться от федерального контроля использования средств региональных бюджетов можно будет при единственном условии - полном отказе от получения субвенций из федерального бюджета.

В случае экстремально высокой зависимости регионального бюджета от субвенций из федерального бюджета (свыше 25 % собственных доходов региональных бюджетов), опасности бюджетного кризиса в регионе должен вводиться режим исполнения регионального бюджета исключительно через территориальные органы федерального казначейства. При этом все решения органов власти субъекта Российской Федерации, влекущие бюджетные траты, должны согласовываться с представителями Минфина.

Чтобы исключить практику многократного финансирования одних и тех же бюджетных потребностей субъекта Российской Федерации вся поддержка по текущим бюджетным расходам должна осуществляться только через Федеральный фонд финансовой поддержки регионов по единой методике.

### НАЛОГОВАЯ РЕФОРМА И РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТА В 1998 ГОДУ

Возможности наращивания доходов бюджета за счет увеличения номинального налогового бремени исчерпаны. Поэтому основной прирост доходов бюджета предполагается получить за счет значительного сокращения количества налоговых льгот и упрощения процедур, а также за счет повышения собираемости таможенных платежей и доходов от производства и продажи алкоголя.

Поэтому основным приоритетом **налоговой реформы** становится не увеличение доходов бюджета, а обеспечение благоприятных условий для предпринимательской и деловой активности, для оживления производства.

Налоговая система страны находится в глубоком кризисе. В соответствии с налоговым законодательством в государственный бюджет и внебюджетные фонды России должны поступать доходы в размере 42 - 45 % ВВП. Однако на практике в систему государственных финансов в 1996 году поступило доходов лишь около 29 % ВВП. Для добросовестных и не имеющих льгот налогоплательщиков уровень налогов чрезмерен. В то же время значительное число налогоплательщиков имеет льготы или противозаконно уклоняется от налогов.

Поэтому для выхода из бюджетного кризиса очень важна серьезная **налоговая реформа**, включающая:

- совершенствование налогового законодательства с целью его упрощения, придания налоговым законам большей прозрачности, расширения базы налогообложения, снижения налоговых ставок, обеспечение нейтральности налогов по отношению категориям налогоплательщиков;
- пересмотр и отмену налоговых льгот;
- совершенствование норм, регламентирующих деятельность налоговой администрации и налогоплательщиков;
- установление жесткого оперативного контроля за соблюдением налогового законодательства, пресечение теневых экономических операций, повышение ответственности граждан и организаций за уклонение от налогов.

Имеется в виду отменить налоги, базой которых является оборот предприятия (на содержание жилого фонда и объектов социально-культурной сферы, на пользователей автодорог), снизить прогрессию подоходного налога при обеспечении прогрессивности налоговой системы за счет повышения ставок акцизов на

алкогольные товары, бензин, дорогие автомобили, украшения, увеличения роли налога на имущество физических лиц.

Для вывода из кризиса государственных финансов необходимо четкое вменение определенных налогов различным уровням финансовой системы, введение и строгий контроль закрытого перечня региональных и местных налогов. При этом на федеральном уровне будут определены общие принципы установления этих налогов и предельные значений их ставок.

Поступления от НДС целесообразно целиком направлять в федеральный бюджет. Это позволит избежать искажений финансовых потоков, вызванных тем, что налог, начисляемый на обороты, осуществленные в одних регионах, зачисляется в бюджеты других. В целях компенсации сокращения доходов региональных бюджетов в них будет полностью зачисляться налог на прибыль, а также вновь вводимый налог на розничные продажи.

Должна быть проведена реформа подоходного налога в тесной увязке порядка его взимания с отчислениями во внебюджетные фонды. Вводятся две ставки подоходного налога - базовая (12 %) и повышенная (30 %). Базовая ставка применяется к доходам, получаемым по основному месту работы, и доходам от второй занятости, если величина доходов у каждого источника доходов не превышает установленного потолка (60 млн. руб. в год). С этих доходов производятся отчисления во внебюджетные фонды, по ставкам, в сумме составляющим 35,4 % фонда заработной платы (вместо нынешних 41 %). Отчисления предприятий в Пенсионный фонд составят 25 % (плюс 2 % уплачиваемые самим работником), в Фонд социального страхования - 3,9 %, в Фонд обязательного медицинского страхования - 3,5 %, в Фонд занятости - 1 %. При этом отменяется транспортный налог, сборы на содержание милиции, благоустройство территории, на нужды образовательных учреждений.

К доходам, превышающим установленный потолок, будет применяться повышенная ставка налога (30 %). Одновременно с этого уровня дохода снижаются взносы предприятий во внебюджетные фонды. Они составят 4,6 % в Пенсионный фонд, 1,5 % в Фонд социального страхования, 2,5 % в Фонд обязательного медицинского страхования. Прекращаются отчисления в Фонд занятости, а также отчисления работников в Пенсионный фонд. Налог со всех видов доходов, получаемых помимо основного места работы, будет взиматься у источника дохода.

Для предотвращения утаивания доходов от налогообложения налоговые органы будут иметь право в случае явного несоответствия между образом жизни налогоплательщика и его официально уплачиваемыми налогами применять метод определения величины подоходного налога по внешним признакам богатства.

Важнейшее значения для стабилизации налоговой и бюджетной системы страны будет иметь пересмотр и отмена налоговых льгот, в том числе по налогу на прибыль, подоходному налогу, НДС. В самых необходимых случаях (льготы предприятиям обществ инвалидов и т. п.) отмена льгот может быть компенсирована прямыми ассигнованиями из бюджета.

Для прекращения практики ложного экспорта в целях неуплаты НДС должен быть законодательно установлен порядок подтверждения факта экспортной поставки в стране назначения.

Будет ~~снижена до 30%~~ <sup>уменьшена с 35%</sup> ставка налога на прибыль. На федеральном уровне будут устанавливаться <sup>этой же</sup> его ставка, база и порядок уплаты. <sup>этой же</sup> Зачисляться же он будет целиком в региональный бюджет.

Упорядочение взимания налога на прибыль предполагает установление единой ставки налога на распределяемую и нераспределяемую прибыль. При этом после уплаты налога на прибыль, дивиденды, выплачиваемые предприятиям, не должны облагаться ни у их источника, ни в составе прибыли или подоходного налога получателей дивидендов.

Необходимо придание налоговому законодательству **большой четкости и прозрачности**, не оставляющей места для неоднозначного толкования налоговых норм.

- Для улучшения собираемости налогов и предотвращения уклонения от налогообложения должны быть осуществлены меры по рационализации и упрощению **бухгалтерского учета**.

- Будет серьезно усилена борьба с предоставлением незаконных льгот и с ведением хозяйственной деятельности, не отражаемой в бухгалтерском учете, ужесточен контроль за движением наличных в легальном секторе и перекрыты каналы их перетока в теневой сектор, ужесточится контроль за зарубежными банковскими счетами юридических и физических лиц, в том числе за оффшорными счетами, а также за предприятиями, оказывающими услуги по созданию оффшор-

ных фирм и открытию зарубежных банковских счетов.

Для решения проблемы недоимки по налогам необходимо существенно ужесточить бюджетные ограничения деятельности предприятий:

- законодательно обеспечить преимущество налоговых платежей при установлении порядка списания средств со счета предприятия - должника;
- наладить работу по обращению взыскания задолженности на имущество недоимщиков;
- осуществлять процедуру банкротства при наличии устойчивой задолженности по налогам;
- установить ответственность собственников и управляющих предприятий за неуплату налогов в бюджет;
- отказаться от использования зачетных схем уплаты налогов в бюджет, вызывающих рост отсроченных недоимок;
- наладить индивидуальную работу с крупными неплательщиками налогов путем установления налоговых постов, введения представителей налоговой администрации в аппарат управления;
- предусмотреть возможность оплаты налогов за счет средств, полученных от продажи пакетов акций предприятий-должников, в том числе за счет выпуска новых акций.

Скорейшее введение в действие указанной системы взаимосвязанных мер позволит существенно повысить собираемость налогов, соотнести налоговую систему с задачами достижения экономического роста.

Осуществление указанных мероприятий - абсолютно необходимое условие вывода государственных финансов из затянувшегося кризиса, создания предпосылок устойчивого экономического роста, активной социальной политики, повышения благосостояния россиян. На это должны быть направлены все усилия Правительства Российской Федерации во взаимодействии с Федеральным собранием и органами власти субъектов федерации.

*написать*