

12 июля 2004 года,  
Москва, Кремль

Бюджетное послание Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2005 году»

Настоящее Бюджетное послание подготовлено в соответствии со статьей 170 Бюджетного кодекса Российской Федерации и содержит основные направления и ориентиры бюджетной политики в 2005 году.

#### 1. Итоги бюджетной политики в 2003 году и в начале 2004 года

Бюджетная политика в прошедшем году характеризовалась последовательностью достижения намеченных целей и повышением ее роли в обеспечении макроэкономической стабильности.

В целом завершено формирование основных элементов современной налоговой системы, в большей мере обеспечивающей стимулирование позитивных структурных изменений в экономике и социальной сфере.

Началось внедрение элементов среднесрочного финансового планирования. Определены концептуальные подходы к новым механизмам программно-целевого бюджетирования, предполагающего тесную увязку бюджетных расходов и планируемых результатов.

Законодательно установлены расходные полномочия и меры ответственности за их осуществление на всех уровнях государственной власти и местного самоуправления. Это позволило начать работу по внесению в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации изменений, которые направлены на обеспечение сбалансированности доходов и расходов бюджетов всех уровней публичной власти, закрепление за ними на долгосрочной основе собственных доходных источников, выравнивание исходя из объективных критериев бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов.

В 2003 году проведена плановая индексация заработной платы работников организаций бюджетной сферы и государственных служащих. Увеличился реальный размер пенсий. Впервые для работающих пенсионеров проведен перерасчет пенсий по новым правилам, позволяющим увеличивать размер пенсии за счет продолжения трудовой деятельности в пенсионном возрасте.

Обеспечена увязка бюджетного процесса с работой по пересмотру регулируемых тарифов естественных монополий. Законодательно запрещен пересмотр тарифов чаще одного раза в год. Приняты решения о формировании тарифных планов естественных монополий на 3-летний период.

Пройден максимальный пик платежей по внешнему долгу. Международный кредитный рейтинг России достиг инвестиционного уровня.

Создана правовая база формирования Стабилизационного фонда Российской Федерации. Его объем достиг к началу 2004 года почти 200 млрд. рублей. Тем самым повышена устойчивость бюджетной системы к колебаниям внешнеэкономической конъюнктуры.

#### 2. Основные проблемы, требующие решения

Дальнейшее повышение качества бюджетной политики невозможно без решения ряда проблем.

Бюджетное законодательство пока не в полной мере отвечает современным требованиям. Сложившиеся механизмы и процедуры ограничивают возможности и институциональные стимулы повышения эффективности управления государственными финансами.

Остается низкой экономическая эффективность государственного сектора экономики. Он по-прежнему слишком велик и трудноуправляем. Значительная часть государственного имущества не используется для исполнения публичных полномочий. Сохраняются необоснованные ограничения на приватизацию отдельных видов государственного имущества.

Сложившаяся сеть бюджетополучателей не является оптимальной, что снижает эффективность использования средств федерального бюджета. Бюджетные ассигнования по-прежнему распределяются между бюджетными учреждениями вне зависимости от объема и качества предоставляемых услуг, их общественной полезности. Контроль со стороны государства за внебюджетной деятельностью федеральных учреждений и принимаемыми ими на себя обязательствами носит в основном формальный характер.

При формировании бюджета в малой степени используются программно-целевые методы. Действующие федеральные целевые программы в основной своей массе не являются эффективным инструментом структурных реформ.

Не урегулирована проблема обеспечения выполнения государственных обязательств по инвестиционным проектам и другим программам, продолжительность реализации которых превышает финансовый год. При формировании бюджета перечень таких обязательств каждый раз подвергается ревизии, часто на основе субъективных критериев.

Применяемые механизмы закупки товаров и услуг для государственных нужд зачастую не способствуют рациональному использованию бюджетных средств. Отвечающий современным реалиям закон о государственных закупках не принят.

До сих пор не выработаны эффективные механизмы, обеспечивающие реализацию права на получение доступной и качественной медицинской помощи для всех слоев населения, и в первую очередь для неработающих граждан. Формирование новой системы обязательного медицинского страхования задерживается.

Хотя общая налоговая нагрузка на предпринимательскую деятельность снизилась, для многих видов экономической деятельности она все еще неоправданно велика. В результате снижаются возможности для модернизации и диверсификации производства, создания новых рабочих мест.

Налоговая реформа пока в малой степени затрагивает вопросы налогового администрирования. Не произошло существенных сдвигов в упрощении налогового учета, улучшении взаимодействия налоговых органов с налогоплательщиками.

### 3. Основные задачи бюджетной политики на 2005 год и среднесрочную перспективу

Бюджетная политика призвана способствовать эффективному решению важнейших социально-экономических задач. В основу бюджета должны быть положены долгосрочные приоритеты развития страны.

Важнейшей задачей бюджетной политики остается обеспечение общей макроэкономической сбалансированности. Основные параметры бюджета должны обеспечивать:

гарантированное исполнение заложенных в бюджет обязательств;

связывание избыточной денежной ликвидности;

последовательное сокращение расходов на обслуживание государственного долга с учетом приходящегося на 2005 год значительного объема платежей по внешнему долгу.

В этих условиях использование средств Стабилизационного фонда Российской Федерации на непроцентные расходы при увеличении его объема сверх установленной законом отметки 500 млрд. рублей является нежелательным. Средства Стабилизационного фонда Российской Федерации, накопленные в 2005 году сверх установленного минимума, целесообразно использовать исключительно на замещение источников погашения внешнего долга и финансирование дефицита Пенсионного фонда Российской Федерации при отсутствии иных способов решения соответствующих задач.

Акценты бюджетного процесса необходимо перенести с управления затратами на управление результатами. Бюджет следует формировать, исходя из целей и планируемых результатов государственной политики, а бюджетные ассигнования должны иметь четкую привязку к государственным функциям.

В этих целях необходимы действия по следующим направлениям.

Первое. Реформа бюджетной классификации и бюджетного учета.

На федеральном уровне должны определяться лишь основные, обязательные для всех уровней бюджетной системы позиции экономической и функциональной классификации. Такой подход обеспечит большую свободу маневра для органов государственной власти в ходе бюджетного процесса.

Второе. Упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета, включая аналитическое разделение действующих и вновь принимаемых расходных обязательств.

Действующие обязательства подлежат безусловному включению в расходную часть бюджета, если не принято решение об их отмене или приостановлении. Новые расходные обязательства могут приниматься лишь при наличии соответствующих финансовых возможностей на весь период их действия и при условии обязательной оценки их ожидаемой эффективности. Это позволит упростить процедуру рассмотрения бюджета, повысит степень прогнозируемости всей системы бюджетирования, обеспечит определенность в финансировании долгосрочных программ и проектов.

Третье. Повышение роли перспективного финансового плана в бюджетном процессе.

Начиная с 2006 года этот документ должен утверждаться Правительством Российской Федерации. Это позволит расширить горизонт планирования, повысить предсказуемость бюджетной политики и качество подготовки бюджета, создать стимулы для оптимизации бюджетных расходов.

Четвертое. Распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами в зависимости от планируемого уровня достижения поставленных перед ними целей, в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.

Это предполагает расширение самостоятельности администраторов бюджетных средств при повышении их ответственности за обеспечение планируемых результатов, которые должны быть описаны с использованием четких критериев и индикаторов оценки достижения этих результатов.

Пятое. Четкое определение показателей результативности деятельности федеральных государственных органов.

Шестое. Ориентация федеральных целевых программ на решение крупных и требующих длительных сроков реализации инвестиционных, научно-технических и структурных проектов межотраслевого характера с четко сформулированными и количественно измеримыми индикаторами результативности.

Необходимо ввести в практику формирование ведомственных целевых программ. В эти программы целесообразно перенести значительную часть бюджетных расходов, осуществляемых в настоящее время по сметному принципу.

Седьмое. Создание новой нормативной базы и обеспечение четкого соблюдения правил государственных закупок, распространяемых на все осуществляемые в интересах государства закупки (в том числе в сфере обороны и безопасности).

#### 4. Основные направления налоговой политики

В 2004 – 2005 годах предстоит в основном завершить налоговую реформу. Налоговая система должна обеспечивать финансирование бюджетных потребностей, быть при этом необременительной для субъектов экономики и не препятствовать повышению их конкурентоспособности и росту деловой активности.

Условия налогообложения должны быть четкими и не допускать произвольной интерпретации, что позволит разграничить правомерную практику налоговой оптимизации и случаи криминального уклонения от уплаты налогов.

Необходимо добиться, чтобы налоговая система способствовала формированию рынка доступного жилья, развитию образования и здравоохранения.

Реформирование единого социального налога призвано обеспечить повышение экономических стимулов для увеличения заработной платы и легализации ее выплаты при одновременном снижении нагрузки на бизнес. Для этого необходимо снизить эффективную ставку единого социального налога, скорректировать механизм применения регрессии, в том числе снять неоправданные ограничения на доступ к применению регрессии налогоплательщикам.

В 2004 году надлежит принять главы Налогового кодекса, касающиеся налога на наследование и дарение, местного налога на недвижимость и земельного налога. Эти налоги должны способствовать цивилизованному обороту земли и другого имущества, стать стабильным источником доходов региональных и местных бюджетов.

Налоговый кодекс следует также дополнить главой о водном налоге, предусмотрев сокращение льгот и количества объектов налогообложения.

Необходимо определиться с размерами государственной пошлины и перечнем юридически значимых действий, при которых она взимается. Размер и порядок уплаты государственной пошлины должны быть экономически обоснованными и необременительными для граждан и юридических лиц.

Изменения, которые предполагается внести в лесное и водное законодательство, должны предусматривать установление системы платежей за пользование природными ресурсами, способствующей их рациональному использованию. Размер платежей должен быть адекватен реальной стоимости этих ресурсов.

Актуальной остается проблема налогообложения добычи и экспорта сырьевых ресурсов в целях экономически обоснованного изъятия в бюджет доходов сырьевых компаний.

Назрела необходимость усовершенствовать порядок взимания налога на добавленную стоимость: исключить налогообложение авансовых платежей, решить вопросы своевременного возмещения НДС при экспорте и осуществлении капитальных вложений. С 2006 года целесообразно снизить ставку этого налога.

Работу налоговых инспекций следует оценивать по таким показателям, как строгое выполнение требований налогового законодательства, качество работы с налогоплательщиками. Необходимо приступить к разработке и применению на практике стандартов деятельности налоговых инспекций, в том числе учитывающих временные издержки налогоплательщиков на сдачу налоговой отчетности.

Проведение выездных налоговых проверок не должно препятствовать предпринимательской деятельности законопослушных налогоплательщиков и не может применяться в качестве карательного инструмента. Недопустимо превышение фактических сроков таких проверок, установленных законом.

#### 5. Основные приоритеты бюджетных расходов

Основные приоритеты бюджетных расходов на 2005 год лежат в сфере финансового обеспечения социальных реформ, модернизации военной организации государства, развития общественной инфраструктуры.

Снижение единого социального налога может привести к возникновению в 2005 году текущего дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации. В этих условиях необходимо предусмотреть возможность выделения из федерального бюджета средств Пенсионному фонду Российской Федерации, с тем чтобы обеспечить безусловное выполнение обязательств государства по выплате пенсий.

Следует определить и законодательно закрепить объем государственных гарантий в сфере здравоохранения и подкрепить их необходимыми финансовыми ресурсами. Финансовые взаимоотношения федерального и региональных фондов обязательного медицинского страхования должны строиться с учетом формирования в субъектах Российской Федерации механизмов страхования неработающего населения.

Требуется кардинально пересмотреть действующий механизм обеспечения жильем военнослужащих. При этом должна использоваться накопительно-ипотечная схема, в соответствии с которой средства на приобретение жилья зачисляются на индивидуальные счета военнослужащих. Новую систему обеспечения жильем следует ввести для военнослужащих, которые будут заключать контракты о прохождении военной службы после 1 января 2005 г. В отношении военнослужащих, проходящих службу в настоящее время, необходимо выполнить ранее принятые обязательства по обеспечению их жильем.

В целях повышения эффективности бюджетных расходов на государственное управление необходимо поэтапно внедрять современные методы прогнозирования, финансирования, оценки деятельности, стимулирования, материально-технического обеспечения федеральной государственной гражданской службы.

Следует продолжить работу по оптимизации государственного сектора экономики. Организации, непосредственно не обеспечивающие реализацию функций государства, подлежат снятию с бюджетного финансирования. Для этого требуется создать законодательную базу приватизации государственных (муниципальных) учреждений либо их преобразования в иные некоммерческие организации.

Уже в 2005 году необходимо прекратить реализацию неэффективных и (или) должным образом не проработанных федеральных целевых программ, а высвобождаемые ресурсы сконцентрировать на стратегических программах развития социальной сферы и инфраструктуры в соответствии с определенными приоритетами.

#### 6. Совершенствование межбюджетных отношений

В 2004 году предстоит внести изменения в Бюджетный и Налоговый кодексы, что позволит закрепить на долгосрочной основе распределение налоговых доходов и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы, а также механизмы формирования и распределения межбюджетных трансфертов из бюджетов всех уровней.

Подготовка проектов федерального и региональных бюджетов на 2005 год и последующие годы должна осуществляться с учетом нового бюджетного законодательства, которое станет прочной основой для стабильного, не подверженного ежегодным изменениям распределения налогов между уровнями бюджетной системы. Это повысит качество среднесрочного бюджетного планирования и ответственность регионов за реализуемую бюджетную политику.

В 2005 году предстоит скорректировать действующую систему распределения финансовой помощи регионам из федерального бюджета. Процедура формирования и распределения межбюджетных трансфертов должна стать более прозрачной.

Принимая во внимание расширение с 2005 года полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, усиление их ответственности за реализацию возложенных социальных обязательств, необходимо повысить эффективность финансовой помощи, предоставляемой из федерального бюджета. Особое значение в этих условиях приобретает предоставляемая на условиях

софинансирования финансовая помощь, которая позволяет создать стимулы для исполнения регионами социальных обязательств, обеспечить соблюдение ими федеральных стандартов, улучшить состояние региональных финансов.

Важно повысить предсказуемость формирования основного источника межбюджетных трансфертов регионам – Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, значительно упростив методику распределения средств этого фонда. Необходимо преодолеть иждивенческий подход к распределению средств этого фонда, создать условия для наращивания собственной налоговой базы субъектов Российской Федерации в целях выполнения основной задачи повышения бюджетной обеспеченности нуждающихся в финансовой помощи регионов. Объем фонда финансовой поддержки регионов на 2005 год и последующие годы должен формироваться с учетом его индексации на уровень инфляции.

Для развития деловой активности в субъектах Российской Федерации, укрепления финансового положения регионов следует особое внимание уделить инвестиционной составляющей финансовой помощи, направляемой на развитие инфраструктуры регионов. В связи с этим необходимо определить единые подходы к распределению разрозненных ныне источников инвестиционной поддержки регионов в рамках Фонда регионального развития.

Особо следует подчеркнуть важность осуществления в следующем году работы по методологическому и нормативному обеспечению разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Правительству Российской Федерации, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации необходимо оказать содействие органам местного самоуправления в обеспечении их финансовых подразделений квалифицированными кадрами, особенно во вновь создаваемых муниципалитетах.

Регионы не должны пострадать в результате проводимых преобразований. Решение этой задачи будет зависеть от повышения эффективности финансовой помощи из федерального бюджета, обеспечения методологической основы для успешной реализации начатых реформ межбюджетных отношений.