

30 мая 2003 года,  
Москва, Кремль

Бюджетное послание Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2004 году»

Настоящее Бюджетное послание подготовлено в соответствии со статьей 170 Бюджетного кодекса Российской Федерации и содержит основные направления и ориентиры бюджетной политики в 2004 году.

#### 1. Главные итоги бюджетной политики в 2002 году и начале 2003 года

При проведении бюджетной политики в прошедшем году удалось добиться заметных положительных результатов.

Федеральный бюджет формируется и исполняется с профицитом, обеспечивающим его устойчивость к влиянию внешнеэкономической конъюнктуры. Дополнительные доходы федерального бюджета позволили сформировать финансовый резерв в объеме около 230 миллиардов рублей, что существенно снизило бюджетные риски.

Сделаны реальные шаги по переходу к среднесрочному финансовому планированию.

Продолжена реализация налоговой реформы, обеспечивающей снижение налоговой нагрузки на экономику и повышение собираемости налогов. Налоговая система становится более рациональной, сокращается число налогов, снижаются налоговые ставки.

Принятый в 2003 году в новой редакции Таможенный кодекс Российской Федерации позволит сделать более прозрачными таможенные процедуры, создаст стимулы для уменьшения потоков «серого» импорта и надлежущей уплаты таможенных пошлин и сборов.

Стало более ритмично осуществляться финансирование расходов федерального бюджета. Впервые лимиты бюджетных обязательств на очередной финансовый год были доведены до бюджетополучателей заблаговременно.

Заметно возрос уровень заработной платы в бюджетной сфере. В 2003 году у работников бюджетных организаций и учреждений она вырастет еще на 33 процента. В результате перерасчета размеров пенсий в соответствии с новой системой пенсионного обеспечения около 12 миллионов человек уже получили существенную прибавку к пенсии.

Осуществлено реформирование денежного довольствия военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов. Ранее установленные для них льготы по оплате жилья, коммунальных услуг и услуг связи переведены в денежную форму. Практически урегулирована задолженность государства по оборонным заказам прошлых лет.

Обеспечена увязка бюджетного процесса с работой по пересмотру уровня регулируемых тарифов естественных монополий. Положено начало принятию соответствующих решений на этапе формирования проекта федерального бюджета на очередной финансовый год.

Продолжается реформирование межбюджетных отношений. Основная часть финансовой помощи субъектам Российской Федерации распределяется по единым объективным критериям. Улучшилось состояние бюджетов субъектов Российской Федерации.

В 2002 году удалось существенно сократить бремя государственного долга, вырос международный кредитный рейтинг России. Восстановлено доверие инвесторов к рынку внутренних заимствований, которые стали привлекаться на более длительные сроки и по более низкой, чем ранее, цене.

## 2. Основные проблемы, требующие решения

Закрепление достигнутых успехов в бюджетной политике невозможно обеспечить без решения ряда острых проблем.

Доходная база федерального бюджета в значительной степени формируется за счет добычи и экспорта сырьевых ресурсов. В связи с этим высока зависимость финансовой системы от внешнеэкономической конъюнктуры.

Налоговая система пока не в полной мере подстроена под цели обеспечения долговременного экономического роста и финансовой стабильности. Затянулись подготовка и принятие ряда глав Налогового кодекса Российской Федерации. Проблемой остается сложность налогового учета.

Существенные претензии имеются к качеству вносимых в Государственную Думу и принимаемых налоговых законов. Это приводит к необходимости внесения в них многочисленных поправок. Частота налоговых новаций и сроки принятия налоговых законов не позволяют ни предприятиям, ни налоговым органам заблаговременно подготовиться к их применению.

Распределение бюджетных ассигнований в основном осуществляется исходя из сложившихся ранее пропорций, без четкой увязки с результативностью бюджетных расходов.

Широкое распространение получила практика игнорирования конкурсного механизма закупки товаров и услуг для государственных нужд. Это происходит не только вследствие сложившихся инерционных подходов. Устарел и требует серьезной модернизации сам порядок государственных закупок.

Крайне низким остается удельный вес закрепленных на долгосрочной основе источников доходов региональных и местных бюджетов. Это снижает заинтересованность соответствующих органов власти в экономическом развитии вверенных им территорий.

Сохраняется неразграниченность расходных обязательств бюджетов разных уровней. Налицо недостаток полномочий региональных и местных органов власти по управлению общественными финансами. Широкое распространение получили «необеспеченные федеральные мандаты». Общий объем установленных законодательством расходных обязательств консолидированного бюджета Российской Федерации составляет 6,5 триллиона рублей, что почти в два раза превышает имеющиеся финансовые ресурсы.

В результате население теряет доверие к государству и принимаемым им законам, а органы власти разных уровней получают возможность перекладывать друг на друга ответственность за неэффективное выполнение своих функций, в том числе за популистские, финансово не обеспеченные решения.

## 3. Основные задачи бюджетной политики на 2004 год и среднесрочную перспективу

Главными задачами бюджетной политики остаются повышение благосостояния населения и обеспечение устойчивого роста экономики страны на основе стабильного функционирования и развития бюджетной системы. В связи с этим бюджетная политика должна способствовать повышению качества и доступности бюджетных услуг, формированию благоприятного предпринимательского климата, повышению конкурентоспособности отечественной экономики, сокращению масштабов бедности, обеспечению социальной стабильности на основе одновременного роста доходов работников как государственного, так и частного сектора экономики.

При этом бюджетная политика должна быть ориентирована на перспективу, исходить из четкого понимания возможностей федерального бюджета и приоритетов в расходах,

обеспечивать предсказуемость условий формирования бюджетов всех уровней. Федеральный бюджет на 2004 год не должен стать заложником предвыборных амбиций, отраслевого лоббизма и заведомо невыполнимых обещаний.

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

В условиях сохраняющейся в среднесрочной перспективе зависимости российской бюджетной системы от внешнеэкономической конъюнктуры требуется создание стабилизационного фонда.

Продолжение работы по совершенствованию налоговой системы и последовательному снижению налогового бремени остается среди приоритетных задач бюджетной политики.

Должен быть продолжен курс на ограничение роста непроцентных расходов бюджетной системы. Цель – обеспечить более низкие темпы их роста по сравнению с темпами роста экономики.

Уменьшение объема перераспределяемых государством финансовых ресурсов должно сопровождаться принятием адекватных мер по оптимизации бюджетных расходов, внедрению современных методов бюджетного планирования, ориентированных на достижение конечных результатов и стимулирующих органы власти разных уровней и бюджетные организации к максимально эффективному использованию бюджетных средств.

Государство должно отказаться от сметного финансирования бюджетной сети и прямого предоставления значительной части бюджетных услуг и перейти к принципу их оплаты в соответствии с получаемыми обществом результатами. Необходимо продолжить разработку предложений в этом направлении.

Приоритетной задачей 2003–2004 годов является также формирование финансовой основы для реализации начатой реформы федеративных отношений и местного самоуправления, предполагающей расширение бюджетной самостоятельности и ответственности региональных и местных органов власти.

#### 4. Основные направления налоговой политики

В 2004 году сохранится курс на дальнейшее снижение налогового бремени, прежде всего в обрабатывающих отраслях промышленности и в сфере услуг. Это придаст новый импульс инвестиционной активности, усилит мотивацию роста прибыли и отказа от теневой хозяйственной деятельности, будет стимулировать инновационную деятельность и развитие высоких технологий. Тем самым будут созданы необходимые условия для диверсификации структуры экономики и ее дальнейшего роста.

В этих целях в 2004 году можно было бы снизить с 20 до 18 процентов общую ставку налога на добавленную стоимость. В случае сохранения благоприятной финансовой ситуации начиная с 2006 года может быть введена единая, унифицированная ставка данного налога в размере 16 процентов.

С 2005 года одновременно с осуществлением мер в области пенсионного, медицинского и социального страхования может быть заметно снижена эффективная ставка единого социального налога, что станет серьезным стимулом для легализации заработной платы, ныне укрываемой от налогообложения.

В 2003–2004 годах необходимо коренным образом изменить систему имущественного налогообложения. Имущественные налоги должны стать серьезным источником доходов региональных и местных бюджетов, а принципы их взимания должны стимулировать эффективное использование имущества.

Важным направлением налоговой политики станут меры по повышению уровня налогового администрирования, в том числе на основе внедрения информационных технологий. Совершенствование налогового администрирования не только является потенциальным резервом для дальнейшего снижения налогового бремени, но и необходимо в целях обеспечения равенства конкурентного режима для добросовестных налогоплательщиков.

Период кардинальных изменений налоговой системы подходит к концу. На первый план постепенно выходит задача сохранения стабильности налоговой системы как фактора легализации бизнеса и увеличения массы налоговых платежей. Вносимые в законодательство о налогах и сборах отдельные изменения все в большей степени должны быть направлены на повышение ясности законодательства и на однозначность его применения налогоплательщиками.

Надо более рационально организовать работу налоговых инспекций, свести к минимуму временные затраты налогоплательщиков по ведению налогового учета, подготовке и сдаче налоговой отчетности, особенно в малом предпринимательстве.

Как следствие, должен начаться процесс снижения издержек налогоплательщиков и государства на обеспечение функционирования налоговой системы.

Положительный эффект от проведения налоговой реформы возможен только в случае ее синхронизации с другими экономическими преобразованиями, включая реформу бюджетной сферы, валютного и технического регулирования, повышение качества антимонопольной политики.

## 5. Основные направления повышения эффективности бюджетных расходов

Необходимость сокращения налогового бремени и обеспечения устойчивости федерального бюджета требует повышения эффективности расходования бюджетных средств в рамках четко определенных приоритетов.

На всех уровнях власти должны быть сформированы реестры расходных обязательств, предусмотренных ранее принятыми решениями органов власти, и организована работа по внесению изменений в эти акты в целях исключения нефинансируемых расходных обязательств органов государственной власти и органов местного самоуправления («необеспеченных мандатов»).

Должна быть проведена работа по инвентаризации организаций государственного сектора экономики. Все они должны быть подвергнуты тщательному анализу с точки зрения соответствия их функций и задач государственным нуждам. Те из них, которые не удовлетворяют этим критериям, должны быть сняты с бюджетного финансирования и либо приватизированы, либо ликвидированы. Там, где это возможно, нужно переводить бюджетные потоки с производителей на потребителей бюджетных услуг.

При реформировании системы образования в рамках разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями государственной власти подготовка специалистов с высшим профессиональным образованием будет сконцентрирована в основном на федеральном уровне. Расходы федерального бюджета на эти цели должны планироваться с учетом прогнозов потребности в соответствующих специалистах на различных рынках труда. Необходимо продолжить работу по оптимизации сети вузов, в том числе путем объединения их в комплексы университетского типа, включающие в себя образовательные учреждения различного уровня образования.

Основное место в реформировании здравоохранения должна занимать модернизация системы обязательного медицинского страхования населения, включая пенсионеров и нетрудоспособных лиц. Из системы государственного финансирования должны быть выведены не обеспеченные государственными заданиями медицинские учреждения.

Особое значение приобретает реформа комплектования российской армии, предусматривающая замещение призыва на воинскую службу системой комплектования по контракту. Это будут новые для федерального бюджета расходы, финансирование

которых следует осуществлять целевым назначением с последующим широким информированием общества о достигнутых результатах.

Необходимо обеспечить условия для полной самостоятельности и независимости судебной системы. Финансирование всех расходов федеральных судов должно осуществляться только из федерального бюджета.

В 2004 году необходимо завершить упорядочение функций федеральных органов исполнительной власти, начать подготовку к формированию ассигнований на их содержание на основе финансовой оценки затрат, необходимых для выполнения соответствующих функций. Следует провести реорганизацию и оптимизацию системы контрольно-надзорных органов, устранить дублирование их функций, полностью исключить прямое или косвенное их финансирование за счет принудительных отчислений, штрафов и оказания платных услуг.

Должно быть обновлено законодательство в части, касающейся федеральных целевых программ. Надо установить отвечающие современным экономическим реалиям процедуры их разработки и реализации. Следует определить стратегические приоритеты государственной инвестиционной политики и четко следовать им. Нужно выработать механизм ответственности государственных заказчиков и соответствующих должностных лиц за достижение поставленных в программах целей, установить способы обеспечения ресурсной сбалансированности программ.

Следует в 2004 году законодательно закрепить основные принципы формирования федеральной адресной инвестиционной программы, в том числе с учетом разграничения расходных полномочий.

В целях обеспечения снижения стоимости закупаемой государством продукции нужно шире использовать возможности централизованных закупок однородной продукции, необходимой нескольким государственным заказчикам.

Необходимо еще более повысить ритмичность расходования средств федерального бюджета. Предстоит принять меры по повышению эффективности организации кампании по заключению контрактов на поставку продукции для государственных нужд и сокращению сроков ее проведения. Решения Правительства Российской Федерации, необходимые для реализации положений федерального закона о федеральном бюджете, должны приниматься не позднее чем через 15 дней со дня его вступления в силу.

Следует усилить контроль со стороны главных распорядителей средств федерального бюджета за обязательствами находящимся в их ведении организаций и учреждений. Объемы несанкционированных обязательств, по которым казна вынуждена нести субсидиарную ответственность, сохраняются на недопустимо высоком уровне. Каждый такой случай должен быть предметом служебного разбирательства, а соответствующие должностные лица нести административную и иную ответственность.

Должен быть ускорен переход на технологии единого казначейского счета по расходам федерального бюджета. Необходимо принять меры по максимальному сосредоточению всех средств бюджетной системы в учреждениях Банка России. Практически это реализуемо посредством проведения операций в рамках исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов через систему федерального казначейства.

## 6. Совершенствование межбюджетных отношений

Отличительной особенностью 2004 года станет углубленная подготовка к разграничению начиная с 2005 года доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации.

Создание системы четкого и стабильного разграничения доходных и расходных полномочий является необходимым условием приведения государственных и муниципальных обязательств в соответствие с реально имеющимися ресурсами для их исполнения. В итоге более эффективным станет выполнение органами государственной власти и органами местного самоуправления своих функций, возрастет самостоятельность этих органов при проведении бюджетной политики, усилится их

ответственность за ее результаты, повысится качество и доступность бюджетных услуг, возникнут новые условия для устойчивого экономического роста.

Внесенные в Государственную Думу проекты федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» создают основу для решения этой стратегической задачи. В 2003 году необходимо обеспечить принятие этих законов.

Правительству Российской Федерации следует подготовить и внести в Государственную Думу законопроекты о внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Налоговый кодекс Российской Федерации, вытекающие из требований начатой реформы федеративных отношений и местного самоуправления и обеспечивающие реализацию принципов, определенных правительственной Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года.

Одновременно следует начать системную работу по анализу и пересмотру в соответствии с новыми принципами разграничения предметов ведения и полномочий всего массива федерального законодательства, требующего бюджетного финансирования. Начиная с 2004 года необходимо признать утратившими силу нормы, не исполняемые в течение последних лет. Должны быть подготовлены и приняты решения об оптимизации системы льгот, установленных для военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, иных федеральных государственных служащих, судей, депутатов.

При этом нельзя идти по пути принятия новых неисполнимых обязательств. Большая ответственность в этом вопросе ложится на депутатов Государственной Думы (особенно в предвыборный период), а также на членов законодательных собраний субъектов Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления должны быть наделены реальными полномочиями по самостоятельному установлению и реструктуризации расходных обязательств в сферах, относимых с 2005 года к их ведению, в том числе по регулированию заработной платы в бюджетной сфере и социальной защите населения.