

1 июня 2002 года,  
Москва, Кремль

Бюджетное послание Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2003 году»

Настоящее Бюджетное послание подготовлено в соответствии со статьей 170 Бюджетного кодекса Российской Федерации и содержит основные направления и ориентиры бюджетной политики в 2003 году.

#### 1. Основные итоги бюджетной политики в 2001 году и в начале 2002 года

В прошедшем году бюджетная политика проводилась в соответствии с приоритетами, определенными на среднесрочную перспективу.

Федеральный бюджет в 2000 и 2001 годах был исполнен, а на 2002 год – сформирован с профицитом. В составе бюджета образован финансовый резерв, призванный обеспечить безусловное выполнение долговых обязательств и поддержание макроэкономической стабильности.

Текущие платежи по обслуживанию и погашению долга осуществляются своевременно и в полном объеме. В результате проведения взвешенной бюджетной политики и эффективного управления долгом смягчена долговая проблема.

Приняты ключевые главы Налогового кодекса Российской Федерации, направленные на снижение номинального налогового бремени, сокращение налоговых льгот, упрощение налоговой системы. В 2003 году перестанет действовать последний оборотный налог – на пользователей автомобильных дорог. В результате расширяется налоговая база, увеличивается собираемость налогов, повышается качество налогового администрирования. Можно говорить о том, что налоговая система в основном упорядочена.

Увеличилась степень концентрации бюджетных расходов на приоритетных направлениях, в том числе в рамках сокращенного перечня федеральных целевых программ. Проводится законодательная и организационная работа по переводу социальных льгот в денежную форму, усиливается адресность социальной поддержки.

Начата реализация Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года.

Осуществлены меры по усилению казначейского контроля за использованием государственных средств.

Федеральный бюджет в основном исполняется через казначейство. Практически полностью осуществлен перевод счетов организаций Минобороны России, а также большей части счетов по учету внебюджетных средств бюджетных учреждений в систему федерального казначейства.

Бюджеты практически всех субъектов Российской Федерации переведены полностью или частично на кассовое обслуживание органами федерального казначейства.

Принимаются меры, направленные на усиление бюджетной дисциплины. Вводятся элементы контроля за соблюдением бюджетополучателями лимитов бюджетных обязательств. Впервые в истории Российской Федерации на законодательном уровне были утверждены отчеты об исполнении федерального бюджета за 1999 и 2000 годы.

Вместе с тем бюджетный процесс нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Среди основных проблем необходимо отметить следующие:

сохраняющийся разрыв между объемом законодательно установленных государственных обязательств и объемом фактически имеющихся финансовых ресурсов;

неэффективность механизма финансирования значительной части бюджетных расходов, в особенности в части, касающейся финансирования бюджетных учреждений;

отсутствие четкого разграничения расходных полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы;

высокий уровень номинальной налоговой нагрузки;

сохраняющаяся сильная зависимость бюджета от внешнеэкономической конъюнктуры;

краткосрочность бюджетного планирования и его несоответствие задачам среднесрочной экономической политики.

На решение данных проблем должны быть направлены усилия всех ветвей власти в 2002–2003 годах.

## 2. Основные задачи бюджетной политики

Бюджетная политика должна способствовать росту деловой активности, проведению структурных преобразований, обеспечению социальной стабильности.

Должно повыситься качество среднесрочного бюджетного планирования. Следует предусмотреть возможность утверждения Правительством Российской Федерации структуры бюджетных расходов на три предстоящих года. Перспективный финансовый план должен стать основой для формирования ежегодных бюджетных проектировок, отражающей финансовые последствия принимаемых решений.

Должны быть упразднены нормы законодательства, регулирующие бюджетные правоотношения и входящие при этом в противоречие с бюджетным законодательством. Бюджетный кодекс Российской Федерации должен четко определять границы сектора государственного управления, распространять на все операции данного сектора единые требования по бюджетной классификации, разграничивать полномочия по оплате государственных (муниципальных) обязательств по уровням бюджетной системы. Данное разграничение должно основываться прежде всего на разграничении собственности, порождающей конкретные обязательства.

В Бюджетный кодекс Российской Федерации должны быть внесены изменения, обеспечивающие переход к формированию бюджетов всех уровней в соответствии с принципом безусловности учета в них всех принятых государственных (муниципальных) обязательств. При этом возможность принятия новых обязательств должна определяться исключительно наличием бюджетных ресурсов для их реализации в течение всего времени действия новых обязательств.

В Бюджетный кодекс Российской Федерации необходимо внести также поправки, определяющие правовой статус финансового резерва, механизмы образования и использования его средств.

В 2003 году следует в основном завершить налоговую реформу, призванную создать налоговый режим, полностью обеспечивающий финансирование бюджетных обязательств, минимально обременительный с точки зрения администрирования, максимально благоприятный для экономической деятельности.

Формирование и исполнение профицитного бюджета создает финансовую основу для дальнейшего снижения государственного долга. В целях эффективного решения долговой проблемы в среднесрочной перспективе необходимо сформировать единую

систему управления государственным долгом, для чего в кратчайшие сроки подготовить необходимые организационные решения.

### 3. Первоочередные задачи бюджетной политики в области доходов

За последние два года удалось преодолеть негативную практику предыдущих лет, когда проекты федеральных законов, касающиеся изменений в налоговом законодательстве, вносились в парламент и рассматривались одновременно с проектом закона о бюджете. Теперь нужно сделать следующий шаг – обеспечить внесение необходимых изменений в налоговое законодательство не позднее первого квартала года, предшествующего году вступления таких изменений в силу.

Следует сделать налоговый учет максимально удобным как для налогоплательщиков, так и для налоговых органов.

В целях стимулирования легализации заработной платы нужно продолжить совершенствование механизма регрессии при уплате единого социального налога.

Предстоит принять и ввести в действие с 1 января 2003 г. главы Налогового кодекса Российской Федерации, регулирующие порядок уплаты государственной пошлины, таможенных пошлин и сборов, налогов и платежей, связанных с использованием природных ресурсов.

Необходима законодательная отмена с 1 января 2003 г. налога на покупку иностранных денежных знаков. Предстоит принять главы Налогового кодекса Российской Федерации, регулирующие порядок применения специальных режимов налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции, а также в отношении субъектов малого предпринимательства.

Необходимо также предусмотреть возможность выбора субъектами малого предпринимательства режима налогообложения, в том числе упрощенной и облегченной системы налогообложения, заменяющей стандартную налоговую систему и не требующей ведения сложного учета.

В нынешнем году необходимо завершить разработку глав Налогового кодекса Российской Федерации, посвященных имущественному налогообложению, включая налог на недвижимость. В качестве подготовительного этапа на пути к его введению необходимо определить принципы и порядок учета и оценки недвижимости в целях налогообложения.

Предстоит внести поправки в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации, направленные на повышение эффективности налогового администрирования.

Требуется создать систему эффективного управления государственными активами, в том числе в сфере использования объектов недвижимости, находящихся в ведении государственных предприятий и учреждений. Необходимо разработать публичный реестр государственной недвижимости, установить жесткий контроль со стороны государственных органов за использованием таких объектов, условиями их сдачи в аренду и за поступлениями арендной платы в доходы бюджетной системы.

Следует отказаться от практики направления доходов от использования государственного имущества на расходы субъектов сектора государственного управления, распоряжающихся этим имуществом, минуя федеральный бюджет. Требуется определить принципы дивидендной политики государства по отношению к находящимся в его собственности долям в капиталах акционерных обществ, а также принципы распределения прибыли государственных предприятий. Необходимо рационализировать государственное участие в коммерческих организациях. Приоритетной задачей является продажа долей участия в капиталах большинства банков, инвестиционных, фондовых и финансовых компаний, в особенности мелких пакетов акций.

### 4. Первоочередные задачи бюджетной политики в области расходов

Достигнутый уровень непроцентных расходов консолидированного бюджета не соответствует нынешнему уровню экономического развития страны, а их динамика

препятствует снижению налогового бремени и закреплению тенденций экономического роста. Дальнейшее увеличение отдельных категорий расходов может быть допущено только в целях финансирования конкретных программ, обеспечивающих снижение соответствующих бюджетных расходов в ближайшие годы. В последние два года в некоторых регионах наблюдается резкий рост непроцентных расходов, что свидетельствует об углублении дисбаланса в бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Исполнительная и законодательная власть должны осуществить рационализацию расходов бюджета, сократить неэффективные государственные (муниципальные) обязательства и расходы, создать действенную систему управления государственными расходами.

Для этого необходимо провести работу, в частности, по следующим направлениям.

Первое. Обеспечить законодательную отмену нефинансируемых "федеральных мандатов". Практика временного приостановления в течение ряда лет действия одних и тех же положений законов, возлагающих на федеральный бюджет невыполнимые обязательства, себя исчерпала.

Второе. Следует продолжить упорядочение системы социальных льгот и выплат, предусмотрев при этом замену большинства категориальных льгот адресными формами социальной поддержки населения, а также ликвидацию ведомственных льгот.

Третье. Необходимо создать систему планирования и мониторинга социально-экономической результативности бюджетных расходов с помощью качественных и количественных индикаторов – как в отношении бюджетов всех уровней, так и в отношении конкретных бюджетополучателей.

Четвертое. Необходимо перейти от традиционного финансирования потребностей бюджетных учреждений к реструктуризации этого сектора на основе использования новых организационно-правовых форм и механизмов финансирования. Недопустимо принятие бюджетными учреждениями обязательств, не санкционированных государством.

На законодательном и исполнительном уровнях необходимо перейти к использованию механизмов, обеспечивающих заинтересованность государственных органов и бюджетных учреждений в повышении качества предоставляемых услуг, а также в разумной экономии средств.

В течение трех лет необходимо перейти к системе государственных заказов организациям на предоставление социальных услуг, в которой субвенции и субсидии будут выделяться только на осуществление деятельности, соответствующей приоритетам государственной политики. В большинстве случаев следует перейти от сметного принципа финансирования к принципу самостоятельности в принятии финансовых решений соответствующими организациями.

Необходимо прекратить практику софинансирования бюджетных учреждений. При признании целесообразности такого софинансирования следует менять организационно-правовую форму соответствующих учреждений.

Пятое. Следует принять меры по обеспечению конкурентоспособности государственной службы на рынке труда. В частности, следует подготовить и внести изменения в федеральное законодательство, позволяющие перейти к использованию общепринятых контрактных принципов найма государственных служащих.

Необходимо разработать решения, позволяющие без ущемления конституционных полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований значительно сократить размеры административного аппарата на региональном и местном уровне. Предусмотреть для этого использование различных инструментов, включая и корректировку федеральных трансфертов.

Шестое. Необходимо разработать принципы формирования государственной инвестиционной программы. С 2003 года следует перейти к утверждению

Правительством Российской Федерации проекта федеральной адресной инвестиционной программы с последующим направлением ее в Государственную Думу вместе с проектом федерального закона о бюджете.

Седьмое. В бюджетах всех уровней на очередной финансовый год должны учитываться планируемые изменения тарифов на продукцию (услуги) предприятий монопольного сектора. Решения об уровне тарифов следует принимать до внесения проектов бюджетов в законодательные органы власти.

#### 5. Политика в области межбюджетных отношений

Существующая система межбюджетных отношений нуждается в глубоких преобразованиях. До сих пор основное внимание уделялось механизмам перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы и между регионами. Сейчас стоит задача разграничения бюджетных обязательств и ответственности за их исполнение между органами власти разных уровней.

Основными направлениями работы по совершенствованию межбюджетных отношений являются следующие.

Первое. В 2003 году необходимо завершить разграничение расходных обязательств между федеральными, региональными и местными органами власти. Следует четко определить полномочия органов власти каждого уровня по нормативно-правовому регулированию, обеспечению финансовыми средствами и финансированию бюджетных расходов.

Второе. Разграничение налоговых полномочий и источников доходов должно быть зафиксировано на длительный период, что станет одним из условий повышения заинтересованности региональных и местных органов власти в создании благоприятных условий для экономического роста, наращивании и эффективном использовании налогового потенциала соответствующих территорий.

Третье. Следует отказаться от принятия на федеральном уровне решений, налагающих на территориальные бюджеты расходные обязательства без определения источников их финансирования. Основные функции по определению размера, структуры и порядка осуществления расходов, финансируемых из этих бюджетов, должны быть переданы региональным и местным органам власти.

Региональным и местным органам власти следует провести дополнительную мобилизацию доходов (за счет сокращения налоговых льгот и более эффективного использования собственности), а также оптимизацию расходов, сконцентрировав имеющиеся ресурсы на безусловном выполнении принятых на себя обязательств. Необходимо привести условия оплаты труда работников бюджетной сферы, государственных служащих субъектов Российской Федерации, муниципальных служащих в соответствие с федеральным законодательством. Стратегической задачей является отказ от обязательности использования Единой тарифной сетки для работников организаций бюджетной сферы, финансируемых из региональных и местных бюджетов. К ее решению полагаю возможным приступить с 2004 года.

Четвертое. Необходимо завершить разделение финансовой помощи на инвестиционную и текущую, обеспечив при этом максимальную формализацию и прозрачность механизма распределения средств.

Пятое. Следует ввести механизмы ответственности региональных и местных органов власти за проводимую бюджетную политику, выполнение финансовых обязательств перед населением, бюджетными учреждениями, кредиторами.

#### 6. Совершенствование казначейских технологий

Предстоит продолжить совершенствование казначейских технологий исполнения бюджета прежде всего на основе применения технологии единого счета федерального казначейства в части расходов.

Применение казначейских технологий обеспечивает преимущество не только в сфере контроля за использованием государственных средств (в перспективе – на основе обязательной регистрации контрактов на закупку товаров и услуг за счет бюджетных средств), но и в вопросах формирования своевременной и достоверной отчетности по исполнению федерального бюджета, необходимой для принятия решений в налоговой и бюджетной сферах. Следует ускорить разработку нового Плана счетов бюджетного учета, который бы объединил план счетов по исполнению бюджетов, план счетов бюджетных учреждений и бюджетную классификацию. Этот План счетов должен стать обязательным для бюджетов всех уровней, включая бюджеты государственных внебюджетных фондов. Он также должен быть приемлемым для перехода к учету в секторе государственного управления, основанному на методе начислений.

#### 7. Совершенствование управления государственными финансами

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.

Необходимо перейти к более точному планированию расходов сезонного характера. Ответственность за ритмичность расходования бюджетных средств должны нести их главные распорядители. Бюджетная роспись министерств и ведомств должна рассматриваться ими как их собственный кассовый план.

Необходимо разработать решения, позволяющие не позже декабря каждого года доводить до бюджетополучателей лимиты бюджетных обязательств (или часть таких лимитов), обеспечивающие бесперебойное функционирование бюджетной сферы в начале предстоящего финансового года. В целях повышения равномерности осуществления бюджетных расходов в течение года необходимо обеспечить принятие в начале финансового года решений, направленных на реализацию положений федерального закона о федеральном бюджете. Проекты решений должны готовиться уже в процессе рассмотрения проекта федерального бюджета в палатах Федерального Собрания Российской Федерации.