

20 апреля 2001 года,  
Москва, Кремль

Бюджетное послание Федеральному Собранию «О бюджетной политике на 2002 год»

Настоящее Бюджетное послание подготовлено в соответствии со статьей 170 Бюджетного кодекса Российской Федерации и содержит основные ориентиры бюджетной политики в 2002 году, вытекающие из стратегических направлений, сформулированных в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике на 2001 год и на среднесрочную перспективу» (далее именуется – Бюджетное послание на 2001 год).

#### 1. Основные итоги бюджетной политики в 2000 – начале 2001 года

В прошедшем году в экономическом развитии страны были достигнуты значительные успехи, что отчасти было связано с проводившейся бюджетной политикой.

В исполнении федерального бюджета сохранилось действие положительных тенденций, наметившихся с 1999 года. В 2000 году впервые был достигнут профицит федерального бюджета.

Рост бюджетных доходов в 2000 году позволил полностью ликвидировать задолженность федерального бюджета перед социальной сферой, дополнительно профинансировать ряд важных государственных и социальных программ. В полном объеме и без задержек осуществлялось финансирование расходов федерального бюджета. Бюджетная система в целом перестала быть источником неплатежей в экономике. Исполнение бюджетных обязательств способствовало повышению уровня политической и социальной стабильности в стране.

Распределение дополнительных доходов федерального бюджета на 2000 год, разработка федерального бюджета на 2001 год осуществлялись в соответствии с приоритетами, установленными Бюджетным посланием на 2001 год, – поддержкой вооруженных сил, правоохранительных органов, образования, проведения военной реформы. Были выделены значительные средства на ускорение судебной реформы.

Вместе с тем положительные тенденции в бюджетной сфере пока не стали устойчивыми. Они во многом явились результатом девальвации рубля и благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры.

#### 2. Основные задачи бюджетной политики в 2002 году

Бюджетная политика должна способствовать поддержанию устойчивых темпов экономического роста, снижению социального неравенства, достижению высокой эффективности государственных расходов. Отношения, возникающие между сектором государственных финансов и другими секторами экономики, должны стать примером ответственности за принятые обязательства, открытости, публичности и четкого соблюдения федерального законодательства.

Важнейшей задачей бюджетной политики в 2002 году и на долгосрочную перспективу является поддержание макроэкономической сбалансированности.

Профицит федерального бюджета в 2000 году составил 2,5 процента ВВП. На 2001 год также предусмотрена бездефицитность федерального бюджета. Такая политика должна быть продолжена в 2002 году и в последующие годы.

Федеральный бюджет должен быть в максимальной степени защищен от таких внешних воздействий, как изменение мировых цен на российские экспортные товары. Для этого он должен формироваться из двух частей. Первая его часть должна строиться на основе консервативного макроэкономического прогноза, исходя из пессимистической оценки значений цен на товары российского экспорта. Эти доходы обеспечивают финансирование государственных расходов независимо от влияния внешнеэкономической конъюнктуры. Вторая часть федерального бюджета формируется за счет дополнительных доходов, получаемых в условиях более высоких экспортных цен.

Бюджетная политика должна быть скоординирована с денежно - кредитной, внешнеэкономической, структурной политикой.

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

Увеличение доходов федерального бюджета должно происходить не за счет увеличения налоговой нагрузки на экономику, а за счет расширения налогооблагаемой базы благодаря созданию благоприятных условий для развития частного бизнеса, сокращению нелегального теневого оборота.

В 2001 году вступила в действие вторая часть Налогового кодекса Российской Федерации. Налоговая система стала менее обременительной и более прозрачной для налогоплательщиков. Появились стимулы для вывода из "тени" ранее укрываемых от налогообложения доходов, для роста налоговых поступлений.

Добросовестные плательщики налогов должны знать: чем меньше доходов укрывается, чем значительнее поступления в федеральный бюджет, тем больше возможности государства по дальнейшему снижению налогового бремени. Первый шаг по пути уменьшения ставок некоторых налогов был сделан в прошлом году. Первые результаты сбора налогов по новым ставкам позволяют продолжить политику последовательного снижения налогового бремени.

Дальнейшее развитие налоговой реформы будет проходить по следующим направлениям.

Первое. Требуется принять главу Налогового кодекса Российской Федерации, регулирующую вопросы налогообложения прибыли. В составе расходов предприятий должны учитываться экономически обоснованные и документально подтвержденные расходы, необходимые для ведения бизнеса, включая затраты на рекламу и имущественное страхование.

С 2002 года необходимо перейти на обязательное применение метода начислений для определения момента признания доходов и расходов, как это принято в мировой практике. Возможность применения кассового метода должна быть сохранена только для предприятий малого бизнеса. Следует отказаться от двойного налогообложения дивидендов.

Второе. Не позднее чем с 2003 года необходимо полностью исключить из налоговой системы налоги и сборы, уплачиваемые с выручки от реализации товаров (работ, услуг), а также налог на покупку иностранных денежных знаков.

Третье. С начала этого года стал действовать единый социальный налог. Следующим шагом должно стать уточнение параметров регрессии при начислении указанного налога. В дальнейшем следует продолжить снижение ставок единого социального налога.

Четвертое. Первые результаты перехода к единой ставке налога на доходы физических лиц в размере 13 процентов обнадеживают. Неизменность нынешней ставки является принципиальной позицией государства на годы вперед.

Пятое. Следует продолжить реформу налогообложения пользования природными ресурсами. Необходимо вводить и постепенно расширять применение рентных принципов в отношении налоговых платежей за пользование недрами. Целесообразно перейти к исчислению платы за пользование недрами на основе рыночных цен, сохранив практику установления экспортных пошлин на добываемые ресурсы.

Соответствующие поправки в Налоговый кодекс Российской Федерации по названным направлениям должны быть подготовлены и приняты уже в текущем году, чтобы их можно было положить в основу бюджетной политики на предстоящий год.

Кроме того, потребуется уточнение отдельных положений Налогового кодекса Российской Федерации для устранения их неоднозначной трактовки. Рост количества обращений налогоплательщиков в суды, отмена и приостановление судами взысканий, предъявленных налоговыми органами, свидетельствуют о различном подходе налоговых органов и судов к данному вопросу. Надо минимизировать различия в толкованиях норм со стороны исполнительной и судебной власти.

Нужно продолжить работу по погашению накопившейся налоговой задолженности предприятий. В отношении неработающих предприятий необходимо более решительно применять процедуру банкротства.

Серьезные резервы в работе с налогоплательщиками скрыты в разъяснительной и информационной деятельности.

В деятельности таможенных органов наметились перемены к лучшему. Однако уклонение от уплаты таможенных пошлин и налога на добавленную стоимость, подлежащего уплате при ввозе товаров на территорию Российской Федерации, недостоверное декларирование стоимости товаров по-прежнему имеют массовый характер. Повышение эффективности таможенного администрирования остается существенным резервом пополнения доходной части федерального бюджета.

В 2000 году возросли поступления в федеральный бюджет от дивидендов на принадлежащие государству акции в акционерных обществах с государственным участием. Однако пока эти успехи весьма скромны. Система эффективного управления государственными активами находится лишь в стадии становления. Создание такой системы необходимо ускорить, чтобы начиная с 2002 года обеспечить значительный рост доходов федерального бюджета, получаемых от использования федеральной собственности. Существенным источником пополнения федерального бюджета должно стать наведение порядка в использовании объектов недвижимости, находящихся в хозяйственном ведении государственных предприятий и учреждений. Необходимо установить жесткий контроль за использованием таких объектов, условиями сдачи их в аренду и за поступлением доходов от аренды государственной собственности в федеральный бюджет.

После завершения работы по оптимизации государственного участия в капиталах банков, инвестиционных, фондовых, финансовых компаний необходимо с максимальной выгодой для федерального бюджета осуществить продажу рекомендованных к отчуждению государственных акций, долей и паев.

Одновременно с проведением налоговой реформы необходимо продолжать работу по дальнейшему укреплению системы налогового администрирования, отмене экономически необоснованных и неэффективных налоговых льгот, повышению экономической заинтересованности налогоплательщиков в своевременном и полном исполнении налоговых обязательств, совершенствованию налогового контроля за правильностью применения цен в целях налогообложения.

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

В 2000 – 2001 годах начата работа по инвентаризации и оценке эффективности расходов и обязательств федерального бюджета. Основными направлениями дальнейшей оптимизации бюджетных расходов являются следующие.

Первое. Следует установить жесткие сметы расходов для всех государственных органов и бюджетных учреждений.

Необходимо пересмотреть статус государственных унитарных предприятий. Большинство из них должно получить статус акционерных обществ со 100-процентным государственным участием. Главным распорядителям средств федерального бюджета необходимо взять под контроль обязательства, принимаемые от их имени бюджетными

учреждениями, фиксировать их на лицевых счетах в органах федерального казначейства.

Второе. Следует завершить формирование механизма, препятствующего принятию законов без учета их последствий для бюджетной системы. Основы такого механизма к настоящему времени созданы. И законодательная, и исполнительная власть значительно повысили ответственность за принимаемые решения и их реализацию.

Однако очень многие из ранее принятых законов по-прежнему возлагают на федеральный бюджет груз непомерных обязательств. Одной только ежегодной приостановкой действия финансово необеспеченных положений этих законов не обойтись. Поэтому в 2001 – 2002 годах нужно принять принципиальные решения о полной отмене таких положений.

Третье. Расходная часть федерального бюджета должна стать инструментом достижения важнейших социальных и экономических целей. Для этого необходимо овладеть современными методами оценки рациональности бюджетных расходов, внедрять индикаторы результативности затрат государственных средств.

Четвертое. Предстоит продолжить оптимизацию сети высших и профессиональных учебных заведений в соответствии с потребностями страны. Нуждаются в уточнении источники финансирования этих организаций. Оптимизация сети научных учреждений, финансируемых из федерального бюджета, должна быть проведена путем сосредоточения средств на поддержке наиболее перспективных тем и направлений. Прозрачность соответствующих финансовых потоков должна быть обеспечена за счет внедрения практики публичной отчетности. Необходимо ускорить внедрение контрактных форм финансирования учреждений социальной сферы по принципу: деньги выделяются организации не потому, что она существует, а в зависимости от результатов ее работы.

Пятое. В текущем году Правительству Российской Федерации предстоит разработать Концепцию реформирования системы социальных льгот и выплат, предусмотрев при этом замену большинства категориальных льгот адресными формами социальной поддержки населения и ликвидацию ведомственных льгот. Особые условия труда отдельных категорий работников должны отражаться в форме денежных выплат.

Шестое. Осуществление государственных закупок (заказов) должно происходить прозрачно, на конкурсной основе.

Седьмое. Осуществление расходов на оплату бюджетными организациями потребляемых топливно – энергетических ресурсов должно быть жестко увязано с тарифной политикой государства в этой сфере.

Восьмое. Повышение оплаты труда государственных служащих в размерах, необходимых для обеспечения конкурентоспособности государственной службы на рынке труда, при прочих равных условиях должно происходить в том числе за счет сокращения общей численности занятых в государственном секторе.

Девятое. До конца текущего года следует определить механизм перехода к новой модели пенсионной системы, включающей накопительную составляющую, выработать план необходимых мероприятий по ее осуществлению и принять соответствующие законы. В 2002 году необходимо начать пенсионную реформу. При ее осуществлении нельзя допустить снижения достигнутого уровня пенсионного обеспечения сегодняшних пенсионеров.

Десятое. Хотя перечень осуществляемых федеральных целевых программ был существенно сокращен, это сокращение произошло в основном за счет объединения ранее действовавших программ при сохранении прежних объемов их ресурсного обеспечения. В 2002 году особое внимание при подготовке программ должно быть уделено реформе государственной службы, реформе судебной системы и ее развитию.

Необходимо усилить ответственность государственных заказчиков федеральных целевых программ за реалистичность предусматриваемых в них мероприятий, а также за результаты их осуществления. Федеральные целевые программы должны

базироваться на четко определенных критериях, ясных индикаторах, увязанных с их ресурсным обеспечением. Контроль за выполнением программ должен обеспечиваться государственным заказчиком.

#### 5. Политика в области межбюджетных отношений

При разработке федерального бюджета на 2001 год была внедрена новая, сформулированная в Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 годах, более объективная и прозрачная методика распределения средств Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Эта методика предусматривает выравнивание обеспеченности регионов бюджетными средствами при одновременном создании стимулов для проведения в регионах рациональной бюджетной политики. Начато упорядочение разделения расходов и доходов между бюджетами всех уровней, сокращены обязательства региональных и местных бюджетов, возложенные на них без определения источников финансирования, ликвидирована тенденция к индивидуализации налогово - бюджетных отношений между центром и регионами.

Однако сложившаяся система бюджетных отношений требует более глубокого и энергичного реформирования. В 2001 году Правительство Российской Федерации должно разработать и утвердить программу развития бюджетного федерализма на период до 2005 года. Ее основной целью является установление четкого разграничения расходных и доходных полномочий, позволяющего обеспечить финансовую самостоятельность и ответственность региональных и местных органов власти, повышение их заинтересованности в эффективном управлении общественными финансами, поддержку экономического развития территорий, проведение структурных реформ. Федеральный бюджет на 2002 год должен стать первым шагом на пути реализации этой программы.

Необходимо обеспечить стабильность источников формирования региональных и местных бюджетов путем закрепления за ними на долгосрочной основе доходов от поступления налогов на доходы физических лиц, налогов на совокупный доход, платежей за пользование общераспространенными природными ресурсами, а также значительной части поступлений налога на прибыль.

В 2002 году и в последующие годы будет продолжено сокращение "нефинансируемых федеральных мандатов" за счет отмены действия законодательных норм, не обеспеченных источниками финансирования, предоставления субъектам Российской Федерации целевой финансовой помощи на реализацию федеральных социальных законов, освобождения региональных и местных бюджетов от обязательств по финансированию ведомственных льгот, федеральных организаций и учреждений.

Следует начать практическую отработку финансовых механизмов, стимулирующих проведение на региональном уровне экономических и бюджетных реформ, продолжить совершенствование методологии бюджетного выравнивания с законодательным закреплением ее основных положений на среднесрочную перспективу.

Средства Фонда регионального развития следует переориентировать на восстановление инфраструктуры жилищно - коммунального хозяйства. В то же время основными источниками бюджетных средств на эти цели должны оставаться ресурсы региональных и местных бюджетов.

#### 6. Политика в области управления государственным долгом

В 2000 году действия Правительства Российской Федерации в сфере управления государственным долгом были направлены на уменьшение его уровня. Государственный внешний долг был сокращен на 14 млрд. долларов США и достиг величины 144 млрд. долларов США. Стратегия в области управления государственным долгом остается важнейшим направлением бюджетной политики. Она должна быть нацелена на смягчение "пиков" платежей, на улучшение структуры долга и снижение стоимости его обслуживания.

Для этого следует создать единую систему управления государственным долгом, включающую в себя всеобъемлющую и унифицированную систему учета государственных

долговых обязательств, выработку и реализацию единой стратегии управления государственным долгом. Потребуется внести существенные изменения в нормативные документы, касающиеся государственного долга и государственных заимствований, активно использовать известные в международной практике рыночные механизмы для улучшения структуры долга.

Единая система управления государственным долгом должна обеспечивать соответствие уровня государственного долга и его структуры экономическим возможностям страны по обслуживанию и погашению финансовых обязательств, а при возникновении потребностей государства в заемных средствах – их удовлетворение на максимально выгодных для страны условиях. Являясь частью бюджетной политики, политика в области управления государственным долгом должна быть увязана с другими элементами экономической политики государства, прежде всего с ее денежно – кредитной частью.

Принимаемая в составе федерального бюджета программа внешних заимствований нуждается в существенной корректировке. Следует окончательно отказаться от доказавшей свою неэффективность практики привлечения под государственные гарантии иностранных связанных кредитов, от кредитов международных финансовых организаций на оказание консультационных услуг.

В нынешнем году Правительство Российской Федерации и Банк России подготовили программу бюджетной, денежно – кредитной и структурной политики, получившую поддержку международных финансовых организаций. Мы вышли на новый этап сотрудничества с МВФ, особенностью которого является самостоятельная разработка экономической программы и ее реализация без привлечения кредитов МВФ. Такую политику следует проводить и в 2002 году.

#### 7. Совершенствование казначейских технологий

В 2000 году на обслуживание органами федерального казначейства были полностью переведены счета таможенных органов и большая часть счетов Минобороны России. К 1 октября 2001 года все получатели средств федерального бюджета, оставшиеся неохваченными казначейским контролем, должны быть также переведены на обслуживание в казначейство. Таким образом, формирование казначейской системы исполнения федерального бюджета будет завершено. Этот процесс необходимо интенсифицировать и на региональном, и на местном уровне.

Качественно новой технологией исполнения федерального бюджета, обеспечивающей эффективное управление государственными средствами, является формирование единого счета федерального казначейства. Работу по ее практическому внедрению необходимо активизировать. Такая технология позволит получать оперативную информацию о доходах и расходах федерального бюджета, сократить срок прохождения средств от плательщиков налогов до федерального бюджета, снизить потребность федерального бюджета в заемных средствах.

Необходимо создать систему по выявлению и учету в органах федерального казначейства средств, получаемых бюджетными учреждениями от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Для обеспечения эффективной работы казначейства потребуются внесение изменений в Федеральный закон "О бюджетной классификации Российской Федерации", а также в нормативные акты, регулирующие план счетов бухгалтерского учета исполнения бюджетов.

Задачи, стоящие перед федеральным казначейством, потребуют адекватных финансовых вложений в его техническую инфраструктуру.

#### 8. Совершенствование управления государственными финансами

Для повышения эффективности функционирования системы управления государственными финансами необходимо упорядочение законодательства в этой сфере. Введение в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации завершило период активного

реформирования бюджетной системы и бюджетного процесса. Однако отдельные положения этого документа нуждаются в доработке.

Одновременно следует уточнить принципы формирования проекта федерального закона о федеральном бюджете. Из него должны быть исключены текстовые статьи, предусматривающие особый порядок использования доходов и другие меры в нарушение общих принципов формирования и исполнения федерального бюджета.

Необходимо отказаться от кредитования предприятий и предоставления им финансовых гарантий за счет средств федерального бюджета и полностью передать эти функции специализированным агентствам, страховым компаниям и банкам с государственным участием.

В 2002 году должна быть преодолена практика запоздалого – в среднем на три месяца – принятия Правительством Российской Федерации постановлений, содержащих меры по реализации федерального закона о федеральном бюджете на очередной год. Применительно к 2002 году проекты соответствующих решений Правительства Российской Федерации нужно подготовить в кратчайшие сроки после подписания закона о федеральном бюджете.

\* \* \*

Без здоровой и эффективной системы государственных финансов нельзя достичь успехов ни в экономике, ни в социальной сфере, ни в военном, ни в государственном строительстве. Решение обозначенных в настоящем Бюджетном послании задач даст новый импульс к развитию России в 2002 году и в последующие годы.