

ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

БЮДЖЕТНОЕ ПОСЛАНИЕ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКЕ В 2010-2012 ГОДАХ

Настоящее Бюджетное послание подготовлено в соответствии со [статьей 170 Бюджетного кодекса Российской Федерации](#) и содержит основные направления и ориентиры бюджетной политики в 2010-2012 годах.

Задачи, поставленные в предыдущем бюджетном послании, в целом последовательно реализовываются.

Политика предшествующих лет позволила заблаговременно создать ряд инструментов и резервов, необходимых для того, чтобы существенно смягчить воздействие на российскую экономику мирового финансового кризиса. Была заложена и хорошая основа для позитивных структурных изменений в экономической и социальной сфере.

Но бюджетное планирование на среднесрочную перспективу осуществляется в ситуации, при которой сохраняются высокие риски продолжения глобального экономического кризиса.

В 2009 году ожидается значительный спад ВВП, более глубокий по сравнению с первоначальными прогнозами. Перспективы восстановления положительного роста ВВП в 2010 году остаются неопределенными. Высок уровень числа безработных, медленно снижается инфляция, впервые за десятилетие прогнозируется снижение реального уровня доходов граждан.

Резкое падение государственных доходов в условиях мирового финансового кризиса заставило нас скорректировать бюджет на текущий год. Впервые за последние десять лет расходы бюджета будут выше доходов. Дефицит федерального бюджета составит не менее 7 процентов ВВП. Накопленные резервы позволили продолжить устойчивое выполнение социальных обязательств, минимизировать сокращение государственного спроса по ряду направлений и заложить возможность осуществления расходов на реализацию антикризисной программы. Общие расходы федерального бюджета превысят ранее запланированный уровень.

Кризис заставляет нас извлечь уроки, чтобы предотвратить в будущем подобные шоки для российской экономики.

Во-первых, бюджетное планирование должно базироваться на консервативных прогнозах цен на сырье. При этом необходимо продолжить сбережение части нефтегазовых доходов в условиях конъюнктурно высоких цен на сырье. Кризис показал, что структура российской экономики обуславливает высокую зависимость не только нефтегазовых, но и других бюджетных доходов от нефтегазового сектора и внешнеэкономической конъюнктуры.

Во-вторых, нужна разумная политика сдерживания роста государственных расходов. В нынешних условиях раздутые расходы становятся неподъемными для государства и могут стать дополнительным источником финансовой нестабильности.

В-третьих, при реализации антикризисных мер нельзя решать сиюминутные проблемы в ущерб долговременным приоритетам, принимать решения, влекущие за собой рост неэффективных расходов, иждивенчество, консервацию сложившихся перекосов и дисбалансов, нарушать базовые бюджетные принципы и процедуры, размывая финансовую, а значит, и правовую ответственность государства.

В-четвертых, поддержание макроэкономической стабильности является фундаментальным условием устойчивого развития экономики. Ее нарушение в конечном счете ведет к замедлению экономического роста из-за удорожания кредитных ресурсов для частного сектора, уменьшения частных инвестиций, роста инфляции и возрастания рисков для предпринимательской деятельности.

Нарушение макроэкономической стабильности чревато неисполнением государством принятых обязательств, необходимостью повышения налоговой нагрузки либо масштабным увеличением заимствований.

Учет данных уроков позволит сформировать и реализовать ответственную бюджетную политику, которая будет служить одним из ключевых инструментов достижения наших долгосрочных целей.

I. ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА 2010 ГОД И ДАЛЬНЕЙШУЮ ПЕРСПЕКТИВУ

Бюджетная политика должна быть ориентирована на адаптацию бюджетной системы к изменившимся условиям и на создание предпосылок для устойчивого социально-экономического развития страны в посткризисный период. Сложность современной экономической ситуации и связанные с этим проблемы формирования и исполнения бюджета не должны рассматриваться в качестве основания для отказа от ранее определенных стратегических целей.

Бюджет не должен становиться ни источником финансовой нестабильности, ни дополнительным фактором падения деловой активности. Бюджетная политика должна создавать источники повышения конкурентоспособности российской экономики, ее модернизации и технологического обновления. Эти обстоятельства требуют значительной реструктуризации бюджетных расходов.

В этих целях необходимо решение следующих основных задач.

Первое. Обеспечить исполнение социальных обязательств.

При этом надо добиться большей адресности предоставления социальной помощи, услуг и льгот. Деньги должны получить те, кто не имеет возможности заработать на достойную жизнь самостоятельно и нуждается в наибольшей степени.

Второе. Ограничить размеры бюджетного дефицита в целях сохранения макроэкономической стабильности и устойчивости выполнения социальных обязательств в последующие годы.

Следует предусмотреть последовательное снижение бюджетного дефицита, сохранив таким образом резервы, достаточные для устойчивого выполнения принятых социальных обязательств. Решение этой задачи подразумевает в том числе планирование бюджетных расходов исходя из консервативного сценария развития мировой экономики.

Третье. Перейти к режиму жесткой экономии бюджетных средств, предполагающему достижение максимально возможного мультипликативного экономического и социального эффекта от каждого бюджетного рубля.

Необходимо четко определить приоритеты и цели использования бюджетных средств, проведя подробную и внимательную инвентаризацию бюджетных расходов в целях исключения необязательных в текущей ситуации затрат. При принятии решений о финансировании должен быть ясно определен ожидаемый эффект и установлены индикаторы, позволяющие отслеживать его достижение.

Целесообразно в максимальной степени реализовать программно-целевой принцип планирования и исполнения бюджета. Основную часть бюджета должны составлять долгосрочные государственные программы (прежде всего программы развития инфраструктуры), федеральные и ведомственные целевые программы, приоритетные национальные проекты.

Контроль за целевым расходованием бюджетных средств должен сопровождаться содержательным анализом достигнутых результатов.

Четвертое. Определить оптимальные формы поддержки реального сектора экономики и финансовой системы, исключая иждивенчество и создающие стимулы для внедрения и развития современных технологий, повышения энергоэффективности экономики и производительности труда. Выполнение требований повышения эффективности должно быть обязательным условием оказания государственной поддержки.

Пятое. Обеспечить кардинальное повышение качества предоставления гражданам государственных услуг, модернизацию сети оказания услуг гражданам за счет бюджетных средств.

Требуется развитие, в том числе в рамках приоритетных национальных проектов и государственных программ, современных форм организации предоставления образовательных, медицинских, социальных услуг в государственном секторе, обеспечение их оплаты за реальный результат, завершение внедрения новых систем оплаты труда работников соответствующих учреждений.

Необходимо определить сферы, в которых целесообразен переход от производства услуг государством к их приобретению в интересах граждан на конкурентном рынке, и начать соответствующие преобразования.

Шестое. Усовершенствовать механизмы государственных закупок за счет применения современных процедур размещения заказов, консолидации заказчиков, а также использования комплексных методов управления инвестиционными проектами.

Система государственных закупок должна исключать случаи необоснованного завышения цен и заключения контрактов с заведомо некомпетентными исполнителями, а также задержки в реализации соответствующих процедур.

Государственные закупки должны использоваться в том числе в качестве инструмента управления структурными преобразованиями в российской экономике, способа стимулирования технологической модернизации и повышения конкурентоспособности эффективных производителей.

Седьмое. Определить экономически оправданный уровень налоговой нагрузки и структуру налогов, соответствующие современной стадии развития российской экономики и стимулирующие развитие предпринимательства, поиск и применение передовых технологий.

Необходимо определить, возможно ли снижение налоговой нагрузки в целях смягчения отрицательного для налогоплательщиков эффекта от увеличения страховых взносов в системе пенсионного и медицинского страхования.

Одновременно требуется принять меры по мобилизации дополнительных бюджетных доходов, в том числе за счет внедрения современных технологий налогового администрирования.

Восьмое. Обеспечить сбалансированность расходных полномочий и ресурсов для их обеспечения на каждом уровне публичной власти, установить ответственность за неэффективное расходование средств, создать стимулы для расширения собственного доходного потенциала.

Бюджетные субсидии должны ограничиваться целями исключения значительных дисбалансов в уровне предоставления отдельных публичных услуг или стимулирования внедрения наилучшей практики оказания таких услуг, в том числе в рамках реализации приоритетных национальных проектов.

Девятое. Завершить формирование надежной и сбалансированной пенсионной системы, основанной на страховых принципах ресурсного обеспечения и позволяющей обеспечить достойный уровень жизни гражданам старшего поколения.

Наряду с системой обязательных платежей, возрастающую роль должно играть добровольное пенсионное страхование, в том числе за счет использования механизмов государственного стимулирования.

Десятое. Определить и реализовать комплекс мер по созданию «безбарьерной» среды для инвалидов, а также иные мероприятия, связанные с ратификацией Конвенции о правах инвалидов.

II. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ И ФОРМИРОВАНИЕ ДОХОДОВ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

Налоговая политика должна быть нацелена на решение двух основных задач - модернизацию российской экономики и обеспечение необходимого уровня доходов бюджетной системы.

Структура и уровень налогообложения должны минимизировать искажающее и оказывать позитивное воздействие на структурные изменения в экономике, формировать комфортные условия для развития предпринимательской деятельности и инновационной активности.

Бизнес должен проявить высокую степень ответственности при выполнении обязанности по уплате налогов. Надо четко понимать - умышленное уклонение от уплаты налогов есть не что иное, как лишение общества особенно необходимых в современных условиях ресурсов. Поэтому подобные действия должны жестко пресекаться.

При формировании налоговой политики на среднесрочную перспективу должен учитываться ряд актуальных факторов.

Во-первых, в кризисный период произошло резкое снижение доходов бюджетной системы, прежде всего налоговых поступлений.

Во-вторых, большинство граждан и организаций находятся сегодня в сложном финансовом положении.

В-третьих, принятые решения о переходе на страховые принципы ресурсного обеспечения государственной пенсионной системы и соответствующее повышение размеров платежей приведут, при прочих равных условиях, к увеличению финансовой нагрузки на бизнес (даже с учетом снижения налоговой нагрузки по налогу на прибыль с 2009 года).

В 2009-2011 годах должна быть продолжена работа по оптимизации налоговой системы.

Требуется дополнительно проанализировать последствия повышения страховых взносов в системе пенсионного и медицинского страхования для финансового положения организаций и определить, возможно ли снижение налоговой нагрузки в целях смягчения потенциального отрицательного эффекта.

При этом особое внимание необходимо уделить мерам в отношении субъектов малого предпринимательства, а также сельскохозяйственных производителей. При этом лица, занятые в этих секторах экономики, не должны столкнуться со снижением уровня пенсионного обеспечения.

Начиная с 2010 года необходимо увеличить в два раза предельный размер выручки, позволяющий применять упрощенную систему налогообложения, с 30 млн. рублей до 60 млн. рублей в год.

С учетом возникших сложностей по доступу организаций к кредитным ресурсам и проблем с ликвидностью следует принять следующие меры налоговой политики:

увеличить предельную величину процентов по долговым обязательствам, признаваемых расходами, в соответствии с текущими процентными ставками;

установить временный специальный порядок работы с налоговой задолженностью организаций, позволяющий по заявлению налогоплательщика использовать все имеющиеся инструменты изменения сроков уплаты налога.

Целесообразно также развитие института изменения срока уплаты налогов и сборов (предоставление отсрочек, рассрочек, инвестиционного налогового кредита).

В целях поддержания инвестиционной активности в экономике необходимо:

во-первых, в 2009 году в целях исчисления налога на прибыль организаций законодательно установить возможность признания затрат инвесторов на строительство или финансирование объектов транспортной, социальной и коммунальной инфраструктуры, а также инженерных сетей для государственных или муниципальных нужд;

во-вторых, разработать меры налогового стимулирования повышения энергоэффективности производства.

В целях создания условий для развития научно-технической и инновационной деятельности, а также внедрения результатов такой деятельности необходимо усовершенствовать порядок амортизации нематериальных активов. При этом для нематериальных активов, по которым невозможно определить срок полезного использования, целесообразно установить срок амортизации два года.

Актуальной остается проблема налогообложения добычи твердых полезных ископаемых, и в первую очередь угля, в части, касающейся перехода на взимание налога на добычу полезных ископаемых при добыче угля на основании специфических налоговых ставок, дифференцированных в зависимости от вида угля и отдельных условий его добычи.

Требуется принять меры по мобилизации дополнительных бюджетных доходов и одновременному сокращению издержек, связанных с выполнением налоговых обязательств, в том числе за счет внедрения современных технологий налогового администрирования.

Риск для стабильности доходной части бюджета по-прежнему представляет практика использования схем уклонения от уплаты налогов.

В этой связи целесообразно реализовать следующий комплекс мер.

Первое. Законодательно закрепить инструменты противодействия злоупотреблению нормами законодательства Российской Федерации о налогах и сборах в целях минимизации налогов, используя при этом практический опыт, накопленный арбитражными судами.

Второе. Оперативно принять поправки в [Налоговый кодекс Российской Федерации](#) в части, касающейся контроля за трансфертным ценообразованием. При этом соответствующие поправки должны исключить риски неоднозначного толкования законодательных норм участниками налоговых правоотношений, гарантировать работоспособность нового механизма контроля и быть направлены на минимизацию существующих рисков, связанных с использованием трансфертных цен.

Третье. Законодательно закрепить механизмы противодействия использованию соглашений об избежании двойного налогообложения в целях минимизации налогов при осуществлении операций с иностранными компаниями, когда конечными выгодоприобретателями не являются резиденты страны, с которой заключено соглашение.

Деятельность налоговых органов должна быть скорректирована с учетом экономической ситуации. Нужно исключить практику борьбы за формальные показатели собранных налогов, оптимизировать число выездных проверок, максимизировать результативность камерального изучения финансового состояния налогоплательщиков.

Необходимо совершенствовать процедуры администрирования, ведения и представления действительно востребованной налоговой отчетности, устраняя дублирующие друг друга показатели, энергичнее избавляясь от излишних процедур, форм отчетности, которые, кроме неэффективных затрат государственных средств, потери рабочего времени сотрудников налоговых органов Российской Федерации и граждан, не несут какой-либо значимой информации.

В условиях объективного снижения налоговых поступлений в бюджет особо пристального внимания требует проблема неналоговых доходов бюджета. Необходимо формирование экономически обоснованной дивидендной политики, обеспечивающей баланс дивидендов и инвестиций.

Прибыль компаний не должна рассматриваться как бесплатный ресурс для инвестиций. При ее распределении приоритет должен быть отдан не поощрительным выплатам руководству компаний, а выплатам дивидендов акционерам. Данная мера направлена прежде всего на сохранение инвестиционной привлекательности компаний и их капитализацию. Особое внимание в этой сфере должно быть уделено компаниям, осуществившим в последние годы открытые размещения акций на фондовом рынке.

Необходимы также решения и активная работа по следующим направлениям:

инвентаризация и оптимизация установленных федеральным законодательством льгот по региональным и местным налогам (прежде всего по налогу на имущество физических лиц), расширение налоговой автономии региональных и местных властей;

скорейшее создание условий для введения местного налога на недвижимость, прежде всего, завершение формирования кадастра объектов недвижимости;

увеличение доходов от использования недвижимости, в том числе на основе решения вопросов оформления собственности на земельные участки и недвижимое имущество, их объективной оценки, а также взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при администрировании налогов;

повышение ставок акцизов на табачную и алкогольную продукцию темпами, превышающими прогнозируемую инфляцию, с учетом необходимости решения задач в области охраны здоровья населения;

оптимизация системы налогов и таможенных платежей, связанных с добычей и экспортом нефти и нефтепродуктов, с учетом того, что поступления от данного сектора в среднесрочной перспективе будут в значительной степени формировать доходную базу бюджетной системы.

III. ОСНОВНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

Снижение под воздействием мирового финансового кризиса доходов федерального бюджета и необходимость соблюдения объективно обусловленных ограничений размера дефицита бюджета, а также обеспечение сбалансированности пенсионной системы в условиях ее реформирования определяют потребность пересмотра объемов и структуры бюджетных расходов, что может привести по ряду направлений к сокращению объемов расходов федерального бюджета в 2010-2012 годах по сравнению с 2009 годом.

Эта вынужденная мера должна реализовываться совместными усилиями всех участников бюджетного процесса, направленными на оптимизацию бюджетных расходов. Необходимо обеспечить максимально эффективное использование ресурсов, отказаться от реализации задач, не носящих первоочередной характер, пересмотреть сроки реализации и объемы финансового обеспечения ранее заявленных проектов и программ, сократить участие государства в тех сферах, где в необходимых объемах и качественно услуги гражданам могут предоставляться рыночными частными институтами.

В связи с этим необходимо ввести среднесрочные «потолки» бюджетных расходов по конкретным направлениям государственной политики, с тем чтобы отвечающие за них министерства были заинтересованы не в постоянном наращивании расходов, а в росте их эффективности при реструктуризации действующих обязательств.

При этом следует применять единые, прозрачные принципы, учитывающие как приоритеты государственной политики, так и полномочия ведомств по оптимизации расходов в рамках действующего законодательства.

В дальнейшем необходимо расширять полномочия министерств по внедрению и использованию инструментов реализации государственной политики в соответствующей сфере, в том числе путем внесения изменений в законодательство Российской Федерации, направленных на повышение эффективности соответствующих расходов. Принятие новых обязательств по инициативе министерств должно осуществляться только в рамках установленных ограничений расходов, при условии и в пределах сокращения действующих расходных обязательств.

В складывающихся условиях считаю, что повышение денежного содержания государственных служащих и заработной платы работников бюджетной сферы должно осуществляться в пределах установленных на 2009 год объемов расходов учреждений.

Требуется дополнительно проанализировать по итогам шести месяцев текущего года возможности индексации фондов оплаты труда и минимального размера оплаты труда с учетом результатов исполнения бюджета, ситуации на рынке труда и финансового состояния организаций.

Необходимо обеспечить выполнение принятых решений по ограничению размеров вознаграждений руководителям и менеджерам государственных корпораций, государственных унитарных предприятий, компаний с государственным участием, а также других организаций, получающих различные виды государственной поддержки. При этом Правительству Российской Федерации необходимо дополнительно рассмотреть вопрос об упорядочении оплаты труда в государственных корпорациях.

По отдельным направлениям государственной политики целесообразно использование следующих подходов.

1. ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПЕНСИОННОЙ РЕФОРМЫ

Формирование современной пенсионной системы, позволяющей обеспечить достойный уровень жизни пенсионерам, требует завершения перехода к новой структуре ресурсного обеспечения пенсионной системы в течение двух лет. Кроме того, необходимо принятие дополнительных решений, направленных на увеличение роли добровольного пенсионного страхования.

Целевая структура пенсионной системы должна быть надежной и сбалансированной, располагать собственной финансовой базой, основу которой составят страховые взносы на обязательное пенсионное страхование. Шкала тарифов должна подлежать ежегодной корректировке в увязке с ростом средней заработной платы в стране. Должны быть также предусмотрены достаточные трансферты для покрытия возникающего дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, в том числе за счет средств Фонда национального благосостояния.

Пенсионная система должна обеспечивать достойный уровень жизни граждан пожилого возраста. К 2024 году средний размер трудовых пенсий по старости должен возрасти до величины, обеспечивающей минимальный воспроизводственный потребительский бюджет пенсионера (2,5 прожиточного минимума пенсионера). При этом в

целях решения проблемы более справедливой оценки ранее приобретенных пенсионных прав граждан уже в 2010 году следует произвести их переоценку по следующей формуле: пенсионные права, приобретенные до 2002 года, индексируются на 10 процентов плюс 1 процент за каждый год трудового стажа, заработанного до 1991 года. В итоге уже в 2010 году средний размер трудовой пенсии по старости должен превысить 8 тыс.рублей в месяц. Должна быть ликвидирована бедность среди пенсионеров, в том числе за счет социальных доплат к пенсиям, размер которых оказывается меньше прожиточного минимума в субъектах Российской Федерации.

2. БЕЗУСЛОВНОЕ ВЫПОЛНЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ГОСУДАРСТВА С ОДНОВРЕМЕННЫМ ПОВЫШЕНИЕМ АДРЕСНОСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ

Средства, направляемые на социальную поддержку, не должны необоснованно расплываться среди широкого круга получателей. Несправедливо, когда государственная поддержка равномерно распространяется как на действительно нуждающихся в ней, так и на обеспеченных граждан.

Необходимо в кратчайшие сроки обеспечить реализацию мер, направленных на повышение адресности социальной помощи, на исключение из числа получателей тех, кто в ней реально не нуждается.

Считаю необходимым подготовить предложения по расширению полномочий субъектов Российской Федерации в сфере социальной защиты населения в целях увязки предоставления субсидий и льгот социального характера с уровнем доходов получателей соответствующих видов социальной поддержки.

Одновременно следует исключить саму возможность волокиты и коррумпированности на стадии оформления гражданами необходимых документов для получения той или иной поддержки, а в случае подобных проявлений жестко на них реагировать, обеспечить реальные гарантии поступления средств адресатам поддержки без прохождения унизительных, оскорбляющих честь и достоинство граждан процедур.

3. ФОРМИРОВАНИЕ ЗАДЕЛОВ НА БУДУЩЕЕ

Прежде всего требуется обеспечить полноценную реализацию приоритетных национальных проектов, сконцентрировав усилия на распространении наилучшего опыта, полученного в предшествующие годы. Целесообразно продолжить последовательный переход к реализации проектов в рамках долгосрочных государственных программ.

Особого внимания требует сфера жилищного строительства. Возможность улучшения жилищных условий не должна быть привилегией лишь немногочисленной группы лиц с очень высокими доходами. Необходимо добиться повышения доступности жилья для граждан до уровня, ранее определенного в рамках соответствующего национального проекта, прежде всего на основе реализации программ ипотечного кредитования, в том числе с использованием механизмов субсидирования первоначальных взносов и процентных ставок.

Использование государственных средств, выделяемых на решение этой задачи по различным направлениям, включая развитие рынка ипотечного жилищного кредитования, обеспечение жильем военнослужащих, ветеранов Великой Отечественной войны и ряда других категорий граждан, а также деятельность фондов реформирования жилищно-коммунального хозяйства и содействия развитию жилищного строительства должны быть скоординированы.

При этом государственный спрос в этом секторе не должен становиться причиной роста цен на жилье.

При осуществлении расходов на образование и здравоохранение, прямо связанных с развитием человеческого капитала, интеллектуальным ресурсом нации, ее духовным и физическим здоровьем, необходимо применение финансовых механизмов, обеспечивающих нацеленность на максимальную отдачу и эффективное использование ресурсов, на доступ к качественным услугам для возможно большего числа граждан.

В то же время расходы, не связанные с конкретными положительными результатами, а поддерживающие существование неэффективных организаций, должны быть исключены из практики.

Требуется реализовать меры государственной поддержки предоставления образовательных кредитов студентам высших учебных заведений.

4. СТИМУЛИРОВАНИЕ ПРОГРЕССИВНЫХ СТРУКТУРНЫХ СДВИГОВ В ЭКОНОМИКЕ

Не должны приниматься и реализовываться меры, которые, решая краткосрочные проблемы отдельных секторов экономики, в дальнейшем могут помешать достижению долгосрочных целей, привести к консервации образовавшихся перекосов и дисбалансов.

Из этого следует, что должны быть четко определены приоритеты в расходовании бюджетных средств. Кризис не должен становиться поводом для иждивенческих настроений в экономике и социальной сфере. Государственная поддержка за счет бюджетных средств должна оказываться по веским основаниям, при этом финансовая помощь должна выделяться только в обоснованных и выверенных размерах.

В нынешних условиях нельзя идти на принятие популистских решений, которые повлекут за собой рост неэффективных бюджетных расходов.

Регионы и организации должны ориентироваться на обеспечение своей деятельности в большей степени за счет собственных средств. Оказание дополнительной финансовой помощи должно рассматриваться не как стандартное финансирование, а как временная мера. Следует задействовать необходимые стимулы для решения вопросов обеспеченности собственной финансовой базы самими регионами и организациями.

5. ПОВЫШЕНИЕ ОБОСНОВАННОСТИ И ПРОЗРАЧНОСТИ ОТБОРА ПОЛУЧАТЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ

Приоритет должен отдаваться мероприятиям, направленным на модернизацию производства и создание спроса со стороны смежных отраслей. Поддерживать нужно только те предприятия реального сектора экономики, которые имеют рынки сбыта своей продукции. Или же государство само должно выступать заказчиком этой продукции.

В случае же необходимости принятия решений об отказе в поддержке неэффективных предприятий следует предусматривать компенсирующие механизмы, обеспечивающие сохранение стабильной социальной среды. Все такие решения должны также сопровождаться информационной поддержкой.

6. РЕАЛИЗАЦИЯ МЕР, НАПРАВЛЕННЫХ НА СТАБИЛИЗАЦИЮ СИТУАЦИИ НА РЫНКЕ ТРУДА

Прежде всего бюджетные ассигнования следует направить на профессиональную подготовку и переподготовку безработных и лиц, находящихся под риском увольнения, а также на поддержку граждан, которые хотят и готовы начать собственное дело, задействовав при этом механизмы софинансирования региональных программ содействия занятости населения.

Эти действия необходимо скоординировать с мерами, направленными на поддержку малого и среднего предпринимательства. Граждане, имеющие возможности работать, должны быть сориентированы на экономически активную позицию, а не только на гарантированное государством получение пособия по безработице.

7. ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МОДЕРНИЗАЦИИ АРМИИ И ФОРМИРОВАНИЯ ЕЕ КАЧЕСТВЕННО НОВОГО ОБЛИКА

Необходимо комплексное финансирование мероприятий по переходу к формированию нового облика Вооруженных Сил Российской Федерации, отвечающего характеру современных угроз и соответствующего положениям Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.

При этом требуется строгое соблюдение законодательства Российской Федерации в части обеспечения прав и гарантий военнослужащих - как подлежащих увольнению из рядов Вооруженных Сил Российской Федерации (обеспечение их постоянным жильем), так и тех, кто продолжает выполнять воинский долг (прежде всего обеспечение их достойным служебным жильем).

Комплекс мероприятий по формированию нового облика армии предполагает ее оснащение современными видами вооружений и военной техники, что должно быть финансово подкреплено как в рамках действующей Государственной программы вооружения на 2007-2015 годы, так и при ее последующем уточнении.

Параметры увеличения денежного довольствия военнослужащих и пенсий военных пенсионеров целесообразно определить по итогам исполнения бюджета за шесть месяцев текущего года.

8. ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫПОЛНЕНИЯ ПРИНЯТЫХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

Необходимо предусмотреть финансовое обеспечение выполнения принятых Российской Федерацией международных обязательств, в том числе в части содействия развитию беднейших стран, а также по проведению крупных международных мероприятий - саммита Азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества в г.Владивостоке в 2012 году, Универсиады в г.Казани в 2013 году, Олимпиады в г.Сочи в 2014 году.

IV. ПОЛИТИКА В СФЕРЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Несмотря на положительные изменения в системе межбюджетных отношений и в организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, достигнутые в ходе реформы межбюджетных отношений, сохраняются существенные диспропорции доходных поступлений и расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Объем принятых на этих уровнях бюджетной системы расходных обязательств зачастую существенно превосходит объем располагаемых доходов. В условиях снижения доходов и сохранения практически на прежнем уровне расходных обязательств проблема несбалансированности бюджетов усугубляется.

Действующая система разграничения расходных обязательств между уровнями власти в ряде случаев не обеспечивает эффективного предоставления бюджетных услуг.

Неоправданно возросло число субвенций и субсидий, не связанных с реализацией национальных приоритетов, что, с одной стороны, усложняет их администрирование, с другой - ограничивает самостоятельность и ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, приводит к дублированию и распылению бюджетных средств. Софинансирование со стороны Российской Федерации, по сути, превращается в финансирование того или иного расходного обязательства субъекта Российской Федерации.

Ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления за обеспечение эффективного расходования средств, создание базы для расширения собственного доходного потенциала снижается. В ряде субъектов Российской Федерации и муниципальных образований управление бюджетным процессом остается на низком уровне, не внедряются в бюджетный процесс принципы бюджетирования, ориентированного на результат, отсутствует система оценки эффективности бюджетных расходов.

Причины существования и роста неэффективных расходов ясны - сохранение устаревшей системы финансирования сети учреждений исходя из фактических затрат, отсутствие конкуренции и барьеры на пути привлечения частного сектора к оказанию бюджетных услуг.

Стимулы для увеличения собственной доходной базы на региональном и местном уровнях невелики. Практически ни один элемент налоговой базы, кроме относительно небольших источников (налоги на имущество), не относится напрямую к источникам доходов этих бюджетов. Даже передача на региональный уровень дополнительного норматива отчислений по налогу на прибыль проблему пополнения доходной части бюджетов не решила, поскольку уже с ноября 2008 года поступления от взимания этого налога существенно сократились, а возможность воздействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации на поступление этого налога фактически отсутствует.

Бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты недополучают доходы в связи с предусмотренными федеральным законодательством налоговыми льготами и изъятиями.

В целях решения проблем в сфере межбюджетных отношений следует действовать в следующих направлениях:

инвентаризация, анализ финансового обеспечения и оптимизация публичных обязательств;

обеспечение режима экономного и рационального использования бюджетных средств, оптимизация расходов на содержание органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

обеспечение реструктуризации бюджетной сети при сохранении качества и объемов государственных и муниципальных услуг, разработка критериев качества предоставления услуг, методик расчета финансового обеспечения государственных и муниципальных заданий, переход от финансирования бюджетных учреждений к финансированию предоставления государственных и муниципальных услуг;

при значительном снижении доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов (более 30 процентов по сравнению с аналогичным периодом предыдущего финансового года), что требует предоставления финансовой помощи из вышестоящих бюджетов, необходимо усиление механизмов финансового администрирования, предусматривающих подписание соглашений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления об объеме и направлениях расходов бюджетов соответствующих публично-правовых образований, в которых произошло снижение доходов;

создание стимулов для повышения качества управления бюджетным процессом на региональном и местном уровнях, включая создание системы мониторинга и оценки качества управления бюджетным процессом в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, разработка показателей оценки качества такого управления;

выделение субсидий субъектам Российской Федерации исключительно в случаях, когда они направлены на снижение значительных различий между субъектами Российской Федерации в обеспечении предоставления отдельных государственных (муниципальных) услуг, а также на повышение качества (объема) отдельных государственных (муниципальных) услуг в целом по Российской Федерации;

переход в ряде случаев от предоставления субсидий к конкурсной системе выделения грантов из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации на структурные преобразования;

активное расширение региональных и местных полномочий с учетом принципа закрепления за каждым уровнем власти тех из них, которые могут быть наиболее эффективно выполнены на данном уровне власти;

дальнейшее усиление стимулов для увеличения собственной доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, прежде всего за счет развития и поддержки малого и среднего предпринимательства.

Необходимо рассмотреть вопрос о разработке механизма компенсации бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам выпадающих доходов в связи с льготами и изъятиями из объекта налогообложения по региональным и местным налогам, установленным федеральным законодательством.

Должна быть повышена ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления за выполнение возложенных на них функций.

В период экономического кризиса особо важное значение приобретает мониторинг финансового состояния субъектов Российской Федерации, выполнения ими расходных обязательств, в первую очередь мониторинг своевременности и полноты выплат заработной платы работникам бюджетной сферы и социальных выплат гражданам, состояния кредиторской задолженности по этим обязательствам.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления должны осуществить оптимизацию расходов, принять все меры по мобилизации доходов и сокращению дефицита. Необходимо более ответственно подходить к принятию новых обязательств, в том числе решений по регулированию оплаты труда в бюджетной сфере, которые должны приниматься соответствующими органами власти на региональном и местном уровнях самостоятельно с учетом имеющихся бюджетных ограничений.

В случае невыполнения субъектами Российской Федерации или муниципальными образованиями своих обязательств, а также в случае неэффективного использования финансовой помощи следует инициировать введение временной финансовой администрации. При этом в целях более оперативного решения вопросов восстановления платежеспособности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований необходимо уточнить критерии и упростить процедуру ее введения.

Для повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации к кризисным явлениям в экономике необходимо предусмотреть в бюджетном законодательстве норму об обязательном формировании стабилизационных

фондов в субъектах Российской Федерации, имеющих моноотраслевую структуру экономики.

V. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ТЕХНОЛОГИЙ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА

В 2010 году и в среднесрочной перспективе необходимо осуществить действия по следующим направлениям.

1. МИНИМИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ РИСКОВ

Бюджетное планирование должно быть основано на консервативном варианте прогноза.

В федеральном бюджете на 2010 год должен быть предусмотрен достаточный объем резервов, которые могли бы использоваться по решениям Правительства Российской Федерации, а на 2011 и 2012 годы необходимо увеличить объемы условно утверждаемых расходов.

Необходимо на практике реализовать принцип безусловного исполнения действующих расходных обязательств, ряд из которых остается недооцененным. Принятие новых расходных обязательств должно сопровождаться расчетами средств, необходимых для их исполнения не только в очередном году и плановом периоде, но и за его пределами.

В связи с этим остается актуальной задача по расширению горизонта экономического прогнозирования и финансового планирования. Трехлетние экономические прогнозы и бюджеты должны разрабатываться в рамках средне- и долгосрочных прогнозов на срок до 20 лет.

Кроме того, необходимо провести тщательный анализ текущих условных обязательств, оценить их объемы и продумать подходы к снижению бюджетных рисков, вызванных этими обязательствами. Правительству Российской Федерации нужно определить возможные варианты действий в случае, если условные обязательства придется исполнять.

2. ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ СРЕДСТВАМИ ФОНДА НАЦИОНАЛЬНОГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ И РЕЗЕРВНОГО ФОНДА

Необходимо сохранить бюджетные резервы в форме средств Фонда национального благосостояния и Резервного фонда, поскольку в ближайшие годы сохранятся риски негативного воздействия внешних условий на бюджетную систему.

Следует рассмотреть возможности по сдерживанию темпов расходования средств Резервного фонда за счет некоторого повышения в финансировании дефицита бюджета доли государственных заимствований и, на последующем этапе, средств от приватизации федерального имущества.

Управление средствами Резервного фонда должно оставаться консервативным.

Цель Фонда национального благосостояния изначально формулировалась как обеспечение стабильности бюджетной системы, в том числе поддержка пенсионной системы, на долгосрочный период. Для достижения этой цели необходимо воздержаться от чрезмерного распыления средств Фонда национального благосостояния на решение текущих экономических задач.

Следует также сформировать на долговременной основе эффективный механизм управления средствами Фонда, их надежного инвестирования. Предлагаю рассмотреть вопрос о создании в этих целях специализированного государственного агентства.

3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ РИТМИЧНОСТИ ИСПОЛНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

Все необходимые меры для организации исполнения федерального бюджета должны приниматься до начала финансового года.

Все решения в процессе исполнения бюджета, в особенности связанные с реализацией антикризисных мер, должны приниматься и реализовываться максимально оперативно.

4. РАСШИРЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ГЛАВНЫХ РАСПОРЯДИТЕЛЕЙ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

Организации ритмичного исполнения бюджета могло бы способствовать укрупнение утверждаемой законом ведомственной структуры расходов с возможностью ее детализации при формировании и ведении сводной бюджетной росписи, а также предоставление права главным распорядителям бюджетных средств на ведение своих бюджетных росписей.

В то же время расширение полномочий главных распорядителей при исполнении бюджета должно опираться не только на четкие целевые ориентиры их деятельности, но и на отлаженные бюджетные процедуры, механизмы внутреннего контроля, высокий уровень бюджетной дисциплины.

В связи с этим необходимо развивать систему мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями бюджетных средств, использовать ее результаты при оценке деятельности федеральных органов исполнительной власти и их руководителей в целях повышения их ответственности за достижение установленных показателей.

5. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РЕСУРСОВ ПРИ ЗАКУПКАХ ТОВАРОВ И УСЛУГ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

Необходимо совершенствование механизма государственных закупок за счет консолидации заказов, применения современных процедур их размещения, исключения неоправданных ограничений, усложненных и неэффективных процедур.

Следует также обеспечить практическую реализацию принятых решений о преференциях для малого и среднего бизнеса при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд. Следует рассмотреть целесообразность введения в организациях раздельного учета средств, получаемых при исполнении государственного заказа (прежде всего государственного оборонного заказа).

При осуществлении государственных закупок необходимо обеспечить снижение расходов и за счет исключения практики необоснованного завышения цен, особенно когда подобное происходит в таких чувствительных сферах, как закупки для нужд обороны, закупки лекарств, строительство и реконструкция автомобильных дорог. Это означает не что иное, как резкое сокращение ресурсов на обеспечение обороноспособности страны и развитие транспортной инфраструктуры, а также лишение лекарств нуждающихся в них граждан.

Целесообразно рассмотреть возможность применения современных способов реализации проектов капитального строительства в отдельных сферах, предусматривающих ответственность исполнителей за все стадии их осуществления, а также за последующую эксплуатацию объектов.

6. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

Должны быть кардинально изменены подходы к осуществлению государственного и муниципального контроля. Его содержание должно состоять не только в фиксации факта выделения и расходования средств, но и в подтверждении достижения эффекта, на который рассчитывали при принятии решений об их выделении.

Необходимо четко разграничить полномочия и ответственность органов государственного и муниципального контроля, устранить параллелизм и дублирование в их работе.

7. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РЕСУРСОВ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

Нужно создать стимулы для повышения эффективности использования трудовых и материальных ресурсов в государственном секторе экономики, включая бюджетную сферу.

Необходимо на практике обеспечить внедрение государственных заданий на оказание государственных услуг и их оплату по реальным результатам, создать стимулы для ориентации государственных учреждений на запросы потребителей, в том числе за счет внедрения новых систем оплаты труда, привязанных к реальным результатам

работы.

Необходимо создать стимулы для государственных учреждений к обеспечению экономии материальных ресурсов, используемых для оказания государственных услуг. В частности, следует продумать вопрос о сохранении в их распоряжении, в рамках бюджетных процедур, сэкономленных средств по оплате коммунальных услуг.

Публично-правовые образования должны обеспечивать соблюдение общих требований по энергоэффективности в приоритетном порядке.

Целесообразно рассмотреть возможность перевода значительной части бюджетных учреждений со сметного принципа финансирования на формирование государственных заданий с обеспечением финансирования за счет субсидий, в том числе на основе преобразования бюджетных учреждений в автономные учреждения.

8. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОМОЩИ ОРГАНИЗАЦИЯМ

Государственная помощь организациям должна представлять собой механизм рефинансирования долговых обязательств, а не переход на государственное финансирование. Необходимо замещение, где это возможно, механизмов прямого бюджетного финансирования увеличения уставных капиталов организаций рыночными инструментами привлечения денежных средств.

Требуется совершенствование механизмов предоставления государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым организациями на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения.

9. ВНЕДРЕНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПРИНЦИПА БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Предлагается рассмотреть возможность перехода начиная с 2011 года к программной структуре бюджета с одновременной корректировкой классификации расходов.

В ее основу могут быть положены долгосрочные целевые программы. При этом в долгосрочных целевых программах могут предусматриваться и другие, кроме бюджетных, инструменты достижения заданных целей: правовое регулирование, проведение структурных реформ, контроль, использование имущества, меры налоговой, таможенной и тарифной политики, соглашения с субъектами Российской Федерации и так далее.

Совершенствование в рамках нового формата бюджета различных инструментов программно-целевого планирования (федеральных целевых программ, приоритетных национальных проектов, проектов Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации), а также создание комплексной федеральной контрактной системы, обеспечивающей соответствие показателей и итогов выполнения государственных контрактов первоначально заложенным в них параметрам и утвержденным показателям бюджета, - все это позволит более четко определить приоритеты, цели и результаты использования бюджетных средств, установить индикаторы, характеризующие их достижение, организовать на постоянной основе мониторинг эффективности бюджетных расходов.

Президент
Российской Федерации
Д.Медведев
25 мая 2009 года

Электронный текст документа
подготовлен ЗАО "Кодекс" и сверен по:
Парламентская газета,
N 28, 29.05.2009