1. СОДЕРЖАНИЕ, ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

Бюджетная политика в России постоянно находится в центре общественного внимания, что обусловлено как местом, занимаемым ею среди основных инструментов экономической политики, так и весьма острой критикой, которой она регулярно подвергается со стороны различных органов власти, общественных сил, политических движений, независимых экспертов, международных организаций, средств массовой информации. Это и неудивительно, поскольку именно в бюджетной политике, как, пожалуй, ни в какой другой, наиболее ярко проявляются и наиболее жестко сталкиваются интересы различных общественных групп.

Бюджетная политика государства в сжатом выражении – это выработка и реализация подходов по формированию основных доходных источников, определению приоритетов в финансировании государственных расходов и регулированию дефицита бюджета. Данная триада направлена на активное регулирование экономических процессов, обеспечивающих рост объемов производства, развитие здоровой конкурентной среды во всех секторах экономики, социальную защиту населения.

Основной целью бюджетной политики является обеспечение условий для устойчивого экономического роста на основе повышения эффективности участия государства в перераспределении финансовых ресурсов в экономике.

Основными задачами бюджетной политики в среднесрочной перспективе являются:

- повышение устойчивости бюджетной системы, снижение ее зависимости от внешнеэкономической конъюнктуры;

- обеспечение достаточного для поддержания среднесрочной финансовой стабильности профицита государственного бюджета;

- усиление роли налогово-бюджетной политики в качестве инструмента, направленного на стимулирование инвестиционной активности;

- повышение качества управления государственными активами и пассивами; совершенствование управления государственным долгом;

- совершенствование бюджетного процесса и упорядочение бюджетных процедур, в том числе:

- обеспечение прозрачности процедур выработки и реализации бюджетной политики, делающей ее открытой и понятной;

- обеспечение единства и взаимоувязанности бюджетного процесса и бюджетных процедур на всех уровнях бюджетной системы;

- повышение качества планирования, исполнения бюджета и обеспечение их соответствия обязательствам, принятым на всех уровнях бюджетной системы;

- уточнение разграничения расходных полномочий между различными уровнями бюджетной системы;

- реорганизация системы государственных и муниципальных унитарных, казенных предприятий и бюджетных учреждений с целью снижения стоимости и повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг населению.

Фундаментальная цель бюджетной политики состоит в том, чтобы ликвидировать безработицу или инфляцию. В период спада проводится стимулирующая бюджетная политика. Она включает в себя увеличение государственных расходов, или снижение налогов, или и то и другое. Т.е. если в начале мы имеем сбалансированный бюджет, то бюджетная политика должна двигаться в направлении бюджетного дефицита в период спада или депрессии.

И наоборот, если в экономике имеет место вызванная избыточным спросом инфляция, то проводится сдерживающая фискальная политика. Она включает в себя уменьшение правительственных расходов, или увеличение налогов, или и то и другое. Бюджетная политика должна двигаться в направлении бюджетного профицита, если перед экономикой стоит проблема контроля над инфляцией.

При наличии бюджетного дефицита его стимулирующее воздействие на экономику будет зависеть от методов финансирования дефицита. Существуют два основных метода: займы у населения или выпуск новых денег. Рассмотрим первый метод: если правительство выходит на денежный рынок и размещает там свои займы, то оно вступает в конкуренцию с частными предпринимателями за финансовые средства. Этот дополнительный спрос приводит к росту уровня процентной ставки. Таким образом, правительство будет выталкивать некоторые расходы частных инвесторов и чувствительные к величине процента потребительские расходы. Второй же метод позволяет избежать выталкивания частных инвестиций. И, следовательно, считается, что создание новых денег является по своему характеру более стимулирующим способом финансирования дефицита.

При наличии бюджетного профицита его дефляционное влияние зависит от того, как он будет ликвидироваться. Возможно погашение задолженности государства, но, выкупая свои долговые обязательства, правительство передает свои избыточные налоговые поступления обратно на денежный рынок, вызывая падение ставки процента и стимулируя инвестиции и потребление. С другой стороны, правительство может просто изъять избыточные суммы. Это означает, что правительство приостанавливает любое их дальнейшее использование. И таким образом, эти средства уже не окажут никакого инфляционного воздействия. Именно поэтому считается, что полное изъятие дефицитного бюджетного излишка более сдерживающая мера, нежели использование этих средств для погашения государственного долга.

Поскольку очевидно, что полного примирения по поводу целей, средств и результатов бюджетной политики среди заинтересованных общественных групп достичь довольно трудно, то ее сколько-нибудь объективная оценка должна базироваться на более или менее общепризнанных критериях. Так как наиболее важными направлениями бюджетной политики являются сбор бюджетных доходов, выполнение бюджетных обязательств, управление бюджетным дефицитом и государственным долгом, то и эффективность всей бюджетной политики может быть оценена по результативности деятельности органов исполнительной власти по указанным составляющим. Состояние государственных финансов оказывает весьма сильное воздействие на реальную экономику, поэтому динамика основных макроэкономических показателей также может выступать одним из критериев успешности (или неуспешности) того или иного варианта осуществляемой политики.

Обобщая сказанное выше, можно предложить следующие количественно измеряемые критерии эффективности бюджетной политики:

1) уровень собираемости бюджетных доходов в целом, налогов в частности;

2) уровень выполнения бюджетных обязательств;

3) величину бюджетного дефицита и скорость роста государственного долга;

4) объем финансовых ресурсов, отвлекаемых на обслуживание государственного бюджета;

5) уровень монетизации бюджетного дефицита;

6) величину валютных резервов, используемых для финансирования бюджетного дефицита;

7) динамику валового внутреннего продукта;

8) уровень безработицы;

9) степень выполнения законодательных и приравненных к ним актов о бюджете.

В конкретных условиях России к вышеупомянутым показателям можно добавить критерии, характеризующие специфику современного этапа в развитии ее экономики:

1) масштабы эмиссии правительством денежных суррогатов различных видов (КО, КНО, зачеты);

2) величину просроченной задолженности по оплате труда из-за отсутствия бюджетного финансирования;

3) величину просроченной задолженности по оплате государственного заказа.

Советская система централизованного планирования основывалась на физических показателях затрат и выпуска, и деньги играли в этой системе строго ограниченную роль, представляя собой немногим больше, чем простая расчетная единица. Но в любой стране с рыночной экономикой деньги находятся непосредственно в центре как средство, уравновешивающее спрос и предложение, средство сбережения и главный критерий инвестиционных решений. В условиях централизованного планирования серьезное значение имел неформальный обмен товарами по бартеру, роль которого возрастала в восьмидесятые годы в связи с «ослаблением контроля за финансовой политикой и государственного контроля над ценами (подавленная инфляция), подорвавшим использование рубля в качестве средства обмена». В то же время произошло формальное закрепление бартера в качестве встречной (компенсационной) торговли в большом объеме коммерческих операций, что явилось более широким и наглядным отражением физической основы самой плановой системы.

Исторически, таким образом, кажется логичным, что денежное обращение и использование должно возрастать по мере того, как рыночная экономика приходит на смену централизованному планированию, вытесняя постепенно бартер и другие формы неденежного обращения. На деле произошло обратное. Реальное значение широкого показателя денежной массы M2 (наличность в обращении плюс основная часть банковских депозитов) только за 1992 год упало почти на 80 % и, хотя и более медленно, продолжает снижаться. Этот показатель снизился с 47,1 % российского валового внутреннего продукта по оценкам 1991 года до 11,6 % (значительно упавшего) ВВП в 1995 году. Мало есть еще в мире стран, где отношение M2:ВВП давало бы столь низкую цифру, почти все эти государства или сами являются бывшими советскими республиками, подвергавшимися тем же социально-экономическим воздействиям и влияниям, что и Россия, или это наиболее нестабильные и беднейшие страны Третьего мира. Даже отношение M2:ВВП, равное в 1991 году 47,1 % , было ниже, чем обычно бывает в странах с развитой рыночной экономикой.

В качестве временого интервала для анализа бюджетной политики того времени можно выбрать период 1994-1997 гг. Этому есть два обстоятельства. Во-первых, очевидно, только для периода, начинающегося с 1994 г., можно говорить о более или менее качественно однородном характере российской экономики и бюджетной сферы. В предыдущие годы значительная часть операций бюджетного характера (так называемые централизованные кредиты экономике) осуществлялась Центральным банком. Во-вторых, в настоящее время только для этого периода имеются более или менее сопоставимые статистические данные по широкому кругу показателей, отражающих состояние выбранных критериев.

Бюджетная политика, проводившаяся в России в 1994-1997 гг., лишь на первый взгляд может показаться однотипной. На самом деле она существенно менялась. Весьма важными факторами ее изменений стали кадровые перемены. Основными авторами бюджетной политики со стороны исполнительной власти по должности (хотя и с разной степенью влияния на окончательные результаты) выступали: президент, премьер-министр, вице-премьер (часто первый вице-премьер), курировавший бюджетную и, как правило, всю макроэкономическую политику, министр финансов.

Рассмотрим характер и результаты проводившейся бюджетной политики, а также динамику некоторых макроэкономических показателей в зависимости от нахождения на соответствующих государственных постах тех или иных руководителей.

Фактическое поступление доходов в федеральный бюджет в последние годы отличалось высокой неравномерностью (см. табл. 1). Отчетливо заметны два спада в сборе доходов - в 3-м и 5-м периодах - и довольно значительный подъем - в 4-м периоде. В основе этой неравномерности лежали существенные колебания прежде всего в уровне сбора налогов.

Доходы федерального бюджета (в среднем за период, в % к ВВП)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Периоды | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Вице-премьеры, курировавшие финансовую политику | А. Шохин | А. Чубайс | В. Каданников | В. Потанин, А. Лившиц | А. Чубайс |
| Министры финансов | С. Дубинин | В. Пансков | В. Пансков | А. Лившиц | А. Чубайс |
| Месяцы, годы \Показатели | февраль-декабрь 1994 г. | январь-декабрь 1995 г. | январь-август 1996 г. | сентябрь 1996 г. – март 1997 г. | апрель-ноябрь 1997 г. |
| Наличными деньгами и денежными суррогатами: |  |  |  |  |  |
| Все доходы | 12,1 | 12,1 | 10,3 | 13,0 | 10,6 |
| в том числе: |  |  |  |  |  |
| налоговые доходы | 12,0 | 10,5 | 8,7 | 12,5 | 8,6 |
| неналоговые доходы | 0,1 | 1,6 | 1,7 | 0,6 | 2,1 |
| Денежными суррогатами: |  |  |  |  |  |
| Налоговые доходы | 0,1 | 1,2 | 1,5 | 5,2 | 0,7 |
| Наличными деньгами: |  |  |  |  |  |
| Все доходы | 12,0 | 10,9 | 8,8 | 7,8 | 9,9 |
| в том числе: |  |  |  |  |  |
| налоговые доходы | 11,8 | 9,9 | 7,1 | 7,2 | 7,9 |
| неналоговые доходы | 0,1 | 0,9 | 1,7 | 0,6 | 2,1 |
| Справочно: Удельный вес в налоговых доходах, %: |  |  |  |  |  |
| наличных денег | 99,0 | 88,7 | 82,3 | 58,0 | 91,7 |
| денежных суррогатов | 1,0 | 11,3 | 17,7 | 42,0 | 8,3 |

В течение 1-3-го периодов доля налоговых доходов федерального бюджета в ВВП (по определению МВФ) быстро снижалась - с 12,0 до 8,7%.

В 4-м периоде эта тенденция была прервана, и произошло резкое (почти в 1,5 раза) увеличение сбора федеральных налогов - до 12,5% ВВП. Однако вслед за этим - в 5-м периоде - сбор налогов вновь сильно сократился - до 8,6% ВВП, или почти в 1,5 раза (даже ниже уровня января-августа 1996 г.).

Таким образом, ситуация с поступлением федеральных налогов на первый взгляд кажется наиболее благополучной, а финансовая политика - наиболее успешной в сентябре 1996 - марте 1997 гг. Наоборот, наиболее тяжелой налоговая ситуация, похоже, была в апреле-ноябре 1997 г. В чем причины видимого успеха в одном периоде и кажущегося провала в другом? Природа взрывного роста бюджетных доходов в 4-м периоде и их резкого падения в 5-м периоде требует специального рассмотрения.

Снижение доходов в 4-м периоде затронуло как налоговые, так и неналоговые поступления. Именно в сентябре 1996 - марте 1997 гг. сбор налогов в денежной форме сократился до рекордно низкого уровня - 6,9% ВВП по сравнению с 11,8% в 1-м периоде, 9,7% во 2-м и 7,1% ВВП в 3-м периоде. Следовательно, налоговые доходы федерального бюджета, собранные в 4-м периоде в денежной форме, сократились даже по сравнению с рекордно низкими показателями времен президентской избирательной кампании, когда вся страна «ушла на налоговые каникулы».

Одновременно с падением налоговых поступлений в 4-м периоде существенно снизился и сбор неналоговых доходов в денежной форме - до 1,0% ВВП по сравнению с 1,6% во 2-м периоде и 1,7% в 3-м, хотя в 5-м периоде он вновь возрос до 2,1% ВВП.

Детальный анализ показывает, что на самом деле наихудшая финансовая политика в сфере доходов федерального бюджета проводилась в сентябре 1996 - марте 1997 гг. Перелом в тенденции сокращения удельного веса налоговых доходов в денежной форме в ВВП произошел в 5-м периоде. Этот перелом и стал одной из важнейших особенностей бюджетной политики, проводившейся в течение апреля-ноября 1997 г., когда наиболее отрицательные последствия политики предшествовавшего периода в основном удалось преодолеть.

Бюджетную политику в России, проводившуюся в 1994-1997 гг., в целом вряд ли можно назвать чрезвычайно эффективной. Тем не менее качество ее не было постоянным, оно различалось довольно существенно по периодам. Одним из важнейших факторов, определявших степень эффективности бюджетной политики, являлся кадровый состав финансового блока правительства, причем решающую роль играли личности министра финансов и вице-премьера, курировавших бюджетную политику.

В соответствии с критериями эффективности бюджетной политики наиболее неудачной и опасной следует признать бюджетную политику 1-го и 4-го периодов (февраль-декабрь 1994 г. и сентябрь 1996 - март 1997 гг.). Логическим завершением первого периода осенью 1994 г. стал инфляционно-валютный кризис. Политика, проводившаяся в 4-м периоде, подрывала налоговую базу бюджета, ухудшала качество платежно-расчетной системы, увеличивала бюджетную задолженность по заработной плате и государственному заказу, способствовала обострению бюджетного и долгового кризисов. Она не успела привести к полномасштабной финансовой катастрофе лишь потому, что была прервана в марте 1997 г.

С другой стороны, наиболее эффективной следует признать бюджетную политику 5-го периода (апрель-ноябрь 1997 г.). В результате ее проведения не произошло развертывания финансовой катастрофы по болгаро-румынскому варианту 1996-1997 гг. Она способствовала существенному оздоровлению налогово-бюджетной и платежно-расчетной систем, возобновлению банковского кредитования производственного сектора, началу экономического подъема, сокращению численности безработных.

Анализ четырехлетнего опыта осуществления бюджетной политики в пореформенной России позволяет также подтвердить действенность и в российских условиях важнейших составляющих успешной бюджетной политики, определенных на основе международного опыта. Это - базирующаяся на реалистичном уровне государственных обязательств политика жесткого ограничения государственных расходов, обеспечивающая низкий уровень (или даже полное отсутствие) бюджетного дефицита, способствующая поддержанию на кредитном рынке низких процентных ставок, увеличению финансирования частного сектора. Такая политика содействует достижению устойчивых темпов экономического роста, снижению безработицы, а следовательно, и повышению уровня народного благосостояния

Одна из самых отрицательных черт российской экономики в конце девяностых годов – это тяжелая нехватка ликвидности на всех уровнях. Бартер перестал быть средством, используемым от случая к случаю, и стал нормальным (а иногда даже и единственным) способом ведения деловых операций, причем многие налоги также выплачиваются в натуральной форме, региональные государственные органы предлагают или принимают векселя (кредитовые авизо) для урегулирования платежей по счетам частного сектора, а пенсии и заработная плата как в государственном, так и частном секторе могут не выплачиваться целыми месяцами.

Таким образом, анализ бюджетной политики, являющейся одним из основных направлений экономической политики, требует рассмотрения деятельности государства по определению основных задач и количественных параметров формирования доходов и расходов бюджета, чему и посвящена следующая глава.

2. БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПУТИ ЕЁ УЛУЧШЕНИЯ

Проводимая бюджетная политика в целом позволила обеспечить сохранение макроэкономической стабильности. Однако предусмотренный федеральным законом о федеральном бюджете на 2005 год прогнозный уровень инфляции был превышен. Недопустимо высоким остается уровень инфляции и в начале 2006 года.

В результате усилились риски замедления темпов и снижения качества экономического роста. Высокая инфляция в значительной степени снижает эффективность мер по повышению уровня доходов населения. Полагаю, что имевшиеся возможности сдерживания инфляции не были полностью использованы.

Характерной особенностью бюджетной политики в 2005 году и в начале 2006 года стала практическая реализация масштабной реформы федеративных отношений.

Внесены изменения в законодательство, регулирующее отношения в различных сферах государственного управления, которые обеспечивают разграничение расходных обязательств между уровнями публичной власти.

Бюджетным и Налоговым кодексами Российской Федерации на долгосрочной основе закреплены доходные источники, необходимые для выполнения этих обязательств.

Впервые законодательно определена методика делегирования субъектам Российской Федерации ряда федеральных полномочий с предоставлением субвенций из федерального бюджета.

В то же время не были своевременно приняты необходимые решения Правительства Российской Федерации о выделении субъектам Российской Федерации субвенций на исполнение делегированных федеральных полномочий.

Радикально сокращен объем нефинансируемых федеральных мандатов, ранее содержавшихся в законодательстве.

Бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на 2005 год сформированы с применением новой бюджетной классификации, обеспечивающей большую свободу маневра для органов государственной власти и органов местного самоуправления в процессе исполнения бюджетов.

Проводилась работа по внедрению элементов среднесрочного финансового планирования. В ряде федеральных органов исполнительной власти начата экспериментальная апробация механизмов программно-целевого бюджетирования, ориентированного на достижение конкретных результатов.

Снижалась налоговая нагрузка на экономику. В числе наиболее значимых решений – снижение с 35,6 процента до 26 процентов базовой ставки единого социального налога.

Внесены изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации, направленные на активизацию жилищного строительства и формирование рынка доступного жилья.

Налоговый кодекс Российской Федерации дополнен главами о водном и земельном налогах, государственной пошлине.

С 1 января 2005г. осуществлена плановая индексация заработной платы работников федеральных организаций бюджетной сферы. Приняты решения о совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих, военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов.

Проведена реформа системы социальной поддержки отдельных категорий граждан, значительная часть натуральных льгот переведена в денежную форму. Объемы бюджетного финансирования системы социальной поддержки населения резко увеличены.

Однако последствия принимаемых решений по монетизации льгот и механизмы их реализации оказались не до конца проработанными. Первоначальная оценка бюджетных затрат на проведение реформы системы социальной поддержки населения была неоправданно занижена. Из-за этого пришлось многое менять на ходу, спешно искать выходы из создавшегося положения. Возникла потребность в существенной корректировке расходной части федерального бюджета на 2005 год.

Увеличился реальный размер пенсий. Наиболее существенную прибавку к пенсиям получили граждане старше 80 лет и инвалиды, имеющие ограничение способности к трудовой деятельности III степени.

Для ветеранов Великой Отечественной войны и жертв нацизма предусмотрены дополнительные денежные выплаты и иные меры социальной поддержки в связи с 60-летием Победы.

Сокращен объем государственного внешнего долга. Досрочно погашена задолженность Российской Федерации перед Международным валютным фондом.

Для повышения эффективности бюджетной политики необходимо решение ряда проблем.

Действующее налоговое законодательство пока не в полной мере обеспечивает благоприятные условия для эффективного развития отечественного бизнеса, реализации долгосрочных инвестиционных проектов.

В налоговой системе все еще сохраняются элементы, искажающие экономически обоснованную предпринимательскую мотивацию и препятствующие выводу хозяйственной деятельности из тени.

Налоговый учет и отчетность остаются неоправданно усложненными, что особенно чувствительно для малого и среднего бизнеса.

Процедуры рассмотрения проекта федерального бюджета излишне затянуты и громоздки.

Законодательство о государственных закупках не отвечает современным требованиям. Из-за несовершенства применяемых механизмов государство по-прежнему несет дополнительные финансовые издержки при осуществлении закупок товаров и услуг, необходимых для реализации его функций.

Не завершено упорядочение сети федеральных государственных унитарных предприятий и учреждений. Недопустимо медленно принимаются решения о дальнейшей судьбе федеральных учреждений, функции которых признаны избыточными.

Сохраняется проблема невыполнения прогнозных планов приватизации. Неоправданно затягиваются сроки принятия решений по значимым приватизационным сделкам. Не решена проблема реализации мелких пакетов акций, находящихся в федеральной собственности.

Осуществление функций государственной власти по-прежнему остается чрезмерно сконцентрированным на федеральном уровне. Требуется дальнейшее расширение перечня федеральных полномочий, исполнение которых делегируется органам государственной власти субъектов Российской Федерации с предоставлением субвенций из федерального бюджета. Эта работа должна быть синхронизирована с реализацией мер по совершенствованию схемы размещения и сокращению штатной численности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Далеко не полностью ypeгулирована проблема исполнения судебных решений по искам к органам государственной власти и органам местного самоуправления. Это нарушает права и законные интересы граждан, является недопустимым примером неуважения к судебной власти.

Обеспечение макроэкономической устойчивости остается важнейшей задачей бюджетной политики. В 2006 – 2008 годах необходимо обеспечить последовательное снижение уровня инфляции.

Недопустимо превышение прогнозных темпов инфляции, учтенных при формировании федерального бюджета. Это требует как повышения качества государственных прогнозов социально-экономического развития, так и взвешенных решений по формированию расходной части бюджета. Темпы роста непроцентных расходов не должны превышать темпы роста экономики. Необходим комплексный учет бюджетных последствий проводимых структурных преобразований в экономике и социальной сфере. В противном случае бюджет становится фактором макроэкономической нестабильности.

В целях обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации, безусловного выполнения федеральных расходных обязательств, повышения эффективности бюджетных расходов Правительству Российской Федерации надлежит предпринять действия по следующим направлениям.

Первое. Разработка и утверждение перспективного финансового плана на 2006 – 2008 годы. В нем должны быть раздельно отражены действующие и вновь принимаемые расходные обязательства Российской Федерации.

Второе. Новые расходные обязательства могут включаться в федеральный бюджет лишь в целях обеспечения приоритетов государственной социально-экономической политики и при условии проведения оценки их ожидаемой эффективности.

Третье. Активизация работы по совершенствованию механизмов применения программно-целевых методов при планировании и осуществлении бюджетных расходов.

Четвертое. Практический переход к распределению бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных расходов исходя из поставленных перед ними целей.

Особое внимание необходимо уделить формированию системы реальных и объективных индикаторов достижения администраторами бюджетных расходов поставленных целей и решения определенных задач.

Пятое. Принятие нового федерального закона о государственных закупках, действие которого будет распространяться на все уровни публичной власти.

Шестое. Уточнение параметров формирования Стабилизационного фонда Российской Федерации не должно затрагивать основные принципы, определенные при его создании. Средства, накопленные сверх установленного минимума, и в 2006 году могут быть использованы только на замещение источников погашения внешнего долга.

Седьмое. Совершенствование нормативно-правовой базы исполнения судебных решений по искам к казне, органам государственной власти и органам местного самоуправления.

Восьмое. Формирование механизмов привлечения частного капитала к осуществлению важнейших инфраструктурных проектов национального масштаба.

Девятое. Модернизация процедур составления и рассмотрения проекта федерального бюджета. Целесообразно перейти к рассмотрению проекта федерального закона о федеральном бюджете в Государственной Думе в трех чтениях. Эти положения следует включить в Бюджетный кодекс Российской Федерации и применять уже при формировании проекта федерального бюджета на 2007 год.

В 2005 – 2006 годах особое внимание предстоит уделить завершению налоговой реформы. Я считаю, что проблема снижения базовой ставки налога на добавленную стоимость и ее унификации по-прежнему остается актуальной.

Требует совершенствования администрирование налога на добавленную стоимость.

Необходимо прежде всего устранить имеющиеся барьеры и нормы, нарушающие нейтральность действия налога на добавленную стоимость и приводящие к необоснованному изъятию средств из оборота предприятий.

Следует поддержать меры по совершенствованию налогообложения прибыли организаций: полностью включить в состав затрат расходы на научные исследования и опытно-конструкторские разработки, предоставить право включать в состав затрат капитальные вложения в размере 10 процентов от стоимости приобретаемых основных средств, а также разрешить перенос убытков прошлых лет на будущие периоды.

Механизмы начисления амортизации должны совершенствоваться и в дальнейшем.

Необходимо также рассмотреть вопрос о совершенствовании налогообложения дивидендов, получаемых российскими юридическими лицами от инвестиций в дочерние общества, что должно стимулировать размещение холдинговых компаний в Российской Федерации.

Я считаю необходимым принять меры налогового стимулирования развития в отношении компаний, осуществляющих технико-внедренческую деятельность в особых экономических зонах, предусмотрев снижение базовой ставки единого социального налога.

Целесообразно поддержать предложение Правительства Российской Федерации о повышении для организаций малого бизнеса верхнего предела дохода, при котором возможен переход на упрощенную систему налогообложения.

Необходимо обеспечить введение в Налоговый кодекс Российской Федерации главы о местном налоге на недвижимость. Местный налог на недвижимость является важной частью законодательных мер, направленных на стимулирование цивилизованного рынка недвижимости.

Следует продолжить работу по поиску оптимальной модели дифференциации ставок налога на добычу полезных ископаемых в зависимости от горно-геологических и экономико-географических характеристик месторождений.

Необходимо, чтобы механизм предоставления отсрочек и рассрочек налоговых платежей, установленный Налоговым кодексом Российской Федерации, наконец заработал на практике. В частности, налогоплательщики должны иметь возможность оформить отсрочку или рассрочку сроком до одного года непосредственно в налоговом органе. Решения о предоставлении налогоплательщикам отсрочки или рассрочки сроком от одного года до трех лет должны приниматься Правительством Российской Федерации.

Дополнительным основанием для их предоставления должно стать возникновение задолженности по уплате налогов, пени и штрафных санкций, выявленной по результатам контрольной работы налоговых органов.

Все основания предоставления отсрочек и рассрочек налоговых платежей должны быть установлены законодательно.

Необходимо также исключить бюджетные ограничения по их предоставлению, устанавливаемые федеральным законом о федеральном бюджете.

Кроме того, необходимо реализовать ряд мер в области налогового администрирования, позволяющих обеспечить четкую регламентацию полномочий и действий налоговых органов при осуществлении ими контрольных мероприятий, включая определение порядка проведения всех видов налоговых проверок, досудебного урегулирования налоговых споров, истребования документов, установление жестких максимальных сроков проведения проверок, а также ограничений по количеству проверок налогоплательщика в течение одного года.

Указанные меры должны быть реализованы уже в 2007 году.

Дальнейшее затягивание работы по внедрению стандартов деятельности налоговых инспекций недопустимо.

После принятия новых редакций Лесного и Водного кодексов Российской Федерации необходимо ввести в действие систему платежей за пользование этими природными ресурсами. Размер платежей должен быть адекватен их реальной стоимости.

Необходимо серьезно переработать систему платежей за негативное воздействие на окружающую среду. Новая система платежей должна исключить возможность принятия индивидуальных решений по размерам платежей для каждого плательщика и стимулировать переход на современные энергоэффективные технологии производства.

Правительству Российской Федерации надлежит продолжить работу по снижению либо отмене ввозных таможенных пошлин на технологическое оборудование, которое не производится и в ближайшей перспективе не планируется к производству в Российской Федерации. Это даст дополнительный импульс к ускорению технологической модернизации производства.

Действующие расходные обязательства федерального бюджета в 2010 году должны безусловно выполняться. Особое внимание следует уделить обеспечению устойчивого функционирования пенсионной системы, безусловной выплаты заработной платы и выполнения иных финансовых обязательств перед населением.

Вновь принимаемые расходные обязательства в приоритетном порядке должны способствовать решению проблемы повышения жизненного уровня работников организаций бюджетной сферы, федеральных государственных гражданских служащих, военнослужащих и приравненных к ним лиц. Следует определиться с возможностями и сроками реального повышения оплаты труда в среднесрочной перспективе. Необходимо начать переход к внедрению отраслевых систем оплаты труда работников организаций бюджетной сферы. Это позволит обеспечить соответствие между качеством труда и уровнем заработной платы в бюджетном секторе.

Необходимо модернизировать механизмы проведения активной политики занятости и реализации других мер, способствующих повышению качества человеческого капитала.

Особое внимание следует уделить повышению результативности бюджетных расходов. Прежде всего это относится к обеспечению доступности и качества услуг здравоохранения и образования, непосредственно влияющих на уровень жизни населения. Решение этой задачи потребует в том числе изменения сложившихся механизмов финансирования. Необходимо восстановить престиж и общественную значимость профессии врача и учителя, создать условия для привлечения в здравоохранение и образование квалифицированных кадров, технического перевооружения и развития этих отраслей.

Следует также оказывать поддержку в рамках федеральных программ проводимым на региональном уровне мероприятиям по оказанию государственной социальной помощи малоимущим гражданам и многодетным семьям, по передаче детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в приемные семьи, по борьбе с детской беспризорностью и безнадзорностью. Рассматриваю такие действия как реальный вклад в дело борьбы с бедностью и ликвидации иных очагов социального неблагополучия.

В 2006 году необходимо обеспечить дальнейшее улучшение материального положения пенсионеров, увеличение размеров социальных и трудовых пенсий в объемах, опережающих рост потребительских цен.

Обеспечение стабильности закрепленных за уровнями публичной власти доходных источников и расходных полномочий должно стать важнейшим принципом бюджетной политики федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Одновременно необходимо проанализировать практику исполнения субъектами Российской Федерации делегированных им федеральных полномочий с предоставлением субвенций из федерального бюджета. Стоит продолжить работу по расширению круга таких полномочий.

Нужно оказать содействие субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления в работе по оздоровлению их бюджетов. Следует активнее внедрять принципы лучшей практики планирования и исполнения бюджетов, не допускать образования бюджетной задолженности, что означает четкое исполнение органами власти обязательств перед хозяйствующими субъектами и населением. Именно так должен строиться бюджетный процесс – от региона до поселения.

Необходимо на долговременной основе определиться с направлениями использования Федерального фонда регионального развития, изменить механизм его формирования и распределения с учетом применения единых методологических принципов отбора регионов для оказания инвестиционной поддержки и порядка предоставления средств из этого фонда с учетом финансовых возможностей субъектов Российской Федерации.

В составе Фонда софинансирования социальных расходов необходимо предусматривать достаточные средства для социальной поддержки ветеранов труда, тружеников тыла, реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, жертв политических репрессий, граждан, имеющих детей, а также для предоставления малоимущим гражданам жилищных субсидий.

С 2006 года предстоит перейти к формированию бюджетов закрытых административно-территориальных образований в порядке, установленном для формирования бюджетов муниципальных образований. В проекте федерального бюджета следует предусмотреть средства на выплату бюджетам закрытых административно-территориальных образований компенсации дополнительных бюджетных расходов и (или) потерь, связанных с их статусом.

Практическое осуществление в 2006 году реформы местного самоуправления требует от федеральных органов государственной власти оказания действенной методологической помощи субъектам Российской Федерации и муниципалитетам.

Вновь образованные органы местного самоуправления должны быть готовы к решению отнесенных к их компетенции вопросов местного значения. При формировании бюджетов субъектов Российской Федерации на 2006 год предлагаю уделить особое внимание решению проблемы сбалансированности местных бюджетов.