

ВЫСТУПЛЕНИЕ МЭРА МОСКВЫ

**на заседании круглого стола
«Финансово-кредитная система
и налоговая политика в России»**

ПО ВОПРОСАМ БЮДЖЕТНОГО УСТРОЙСТВА СТРАНЫ

(Москва, 12 ноября 1996 г.)

(с сокращениями)

Думаю, что по прошествии нескольких лет проведения «курса реформ» назрела необходимость в серьезном анализе практики реформирования.

К сожалению, в настоящее время место полноценного анализа занимают спекулятивные рассуждения. Крайними являются две точки зрения:

- складывающиеся отношения и тенденции непременно приведут к адаптации экономики страны к установленным «сверху» рыночным рамкам и в перспективе - неизбежно к структурной перестройке экономики и ее качественно новому росту;

- проводимый «курс реформ» нацелен на разрушение экономического потенциала страны и ее превращение в сырьевой придаток постиндустриальных государств.

Безусловно, ни то, ни другое суждение не могут претендовать на истину и, конечно, не могут использоваться в качестве аргументов при обосновании важнейших государственных решений.

Отсутствие полноценного анализа механизмов формирования социально-экономической политики и результатов ее реализации на высшем уровне управления (а не на уровне академических и даже прикладных научных исследований) привело к тому, что важнейшие элементы политики все больше превращаются из инструментов сознательного формирования активных ограничений и стимулов для развития экономических структур и согласования их интересов между собой, а также их интересов с интересами государства в инструменты пас-

сивной фиксации само собой складывающихся отношений и тенденций развития экономики в целом. Прежде всего данное замечание относится к налоговой политике и финансово-кредитной системе.

Детальный анализ структурных элементов политики должен дать ответ на вопрос, в чем должен состоять конструктивный подход к решению текущих и перспективных задач управления социально-экономическим развитием страны.

По моему глубокому убеждению, обсуждение бюджета государства на 1997 год должно проходить именно в конструктивном русле. Искусственное торможение процесса принятия бюджета будет способствовать усугублению экономического положения страны. Внося необходимые коррективы в проект Федерального бюджета, мы должны одновременно принять решение о разработке механизмов исполнения и действенного контроля за исполнением бюджета.

У нас есть мощный резерв в работе над проблемами исполнения бюджета - постепенная децентрализация управления экономикой, состоящая в передаче прав и ответственности субъектам Федерации. Процесс децентрализации управления экономикой имеет своей конечной целью не растаскивание государственных функций по регионам, а укрепление государственности за счет более жесткого выполнения государственных функций на местном уровне и четкого соблюдения баланса корпоративного интереса Российской Федерации и ее субъектов.

Соблюдение баланса интересов должно являться одной из основных смысловых нагрузок Федерального бюджета. Предварительный анализ рассматриваемого нами проекта бюджета показывает, что в него по-прежнему закладываются противоречия между Центром и регионами страны.

Что принесет Федеральный бюджет на 1997 год субъектам Федерации и, в частности Москве, если он будет утвержден как закон?

Доходы регионов: в условиях, когда доходная база сокращается, бюджетные доходы субъектов Федерации «перекачиваются» на федеральный уровень, а на регионы возлагаются федеральные расходы.

Льготы по налогу на прибыль: упраздняются льготы в отношении прибыли, направляемой на развитие производственных фондов и погашение кредитов банков, а это остановит последние попытки реконструкции.

Жилищное строительство: отменяются льготы по НДС, что приведет в Москве к изъятию из городского бюджета в пользу Федерации 1 трлн, рублей и вследствие этого - к удорожанию строительства на 7-8%.

Городской общественный транспорт: требуется отмена установленной в текущем году полной обложения этих услуг НДС. Под налогообложение попали все дотации города на пассажирские перевозки. Потери составляют 700 млрд, рублей в расчете на год.

Сборы за электроэнергию: в текущем году введен целевой сбор для населения в 15 рублей за 1 кВт. час, в следующем году вводится аналогичный сбор для организаций (12 рублей за 1 кВт. час). Покрывать дополнительные расходы бюджетных и дотируемых организаций снова придется бюджету города, а дополнительные поступления получит Федерация.

«Малый бизнес», предприятия, применяющие труд инвалидов: для поддержки этих предприятий, в случае отмены льгот, предоставляемых им по федеральному законодательству, потребуются дотации местных бюджетов, что также увеличит финансовую нагрузку на регионы.

Таможенные тарифы: отмена безналогового импорта общественного транспорта и соответствующего технологического оборудования обойдется субъектам Федерации также в копейку, конкретно Москве - в 500 млрд, рублей из бюджетных средств.

Ведомственные объекты: Федерация в текущем году получит от города свою долю подоходного налога в объеме 660 млрд, рублей, одновременно она должна вернуть из этой суммы на содержание переданных городу ведомственных объектов 214 млрд, рублей, но направлено только 5 млрд, рублей. Куда ушли остальные ресурсы, непонятно. Необходимо оставлять субъектам Федерации подоходный налог в полном объеме с целевым использованием 10% его на содержание ведомственного жилья и объектов соцкультбыта.

Региональные займы: вводимый налог относится и к городским займам, дающим право строить жилье в рассрочку по себестоимости. Цена муниципального жилья увеличится, а число покупателей резко сократится. Все в проигрыше, Минфин же с этим считаться не желает.

Финансовая поддержка регионов: отсутствие гарантированного предоставления компенсаций из Федерального бюджета террито-

риям, в том числе регионам-донорам, на возмещение потерь, вызванных решениями вышестоящих органов, создает критическую ситуацию.

Так, на строительстве объектов Московского *метрополитена* участились аварии, начались массовые выступления метростроителей (расчетная потребность в финансировании составляет 7,4 трлн, рублей, а выделено 1,3 трлн, рублей).

На подготовку города к *850-летию Москвы* (а именно на реконструкцию главных объектов исторического наследия России выделено от 20 до 35 процентов необходимого объема средств).

Делаются многочисленные попытки существенно сократить выделение городу *субвенций* или вовсе их не предоставлять (сделана заявка на 11,4 трлн, рублей, в проекте бюджета предусмотрено 2,7 трлн, рублей).

Дорожный фонд: Конституционный суд 15 июня этого года подтвердил право города иметь свой фонд с зачислением в него налогов на пользователей автомобильных дорог, с владельцев и на приобретение автотранспортных средств. В проекте бюджета сохранена действовавшая ранее практика. Предусмотрено, что все эти налоги будут снова направляться в Центр и оттуда возвращаться городу в половинном объеме (некоторые депутаты требуют, чтобы возвращалось не более 30%). Это явная дискриминация, ущемление конституционных прав Москвы.

Сам собой напрашивается вывод - меры, предусмотренные проектом бюджета, вызовут дальнейшее обострение финансовой ситуации во всех регионах, поэтому необходима глубокая проработка федерального бюджета на основе новой четко сформулированной стратегии.

Какой нам представляется новая стратегия финансово-кредитной и налоговой политики государства?

- должны быть предложены меры, обеспечивающие эффективное сочетание стимулирующих и фискальных налоговых инструментов;
- необходимо разработать принципы дифференцированного подхода к различным секторам экономики, а не к отдельным отраслям и предприятиям;
- следует отказаться от практики раздачи эксклюзивных налоговых освобождений и предоставления разного рода преференций фондам и другим структурам;

- необходимо внедрение налоговых стимулов для инвестиционной деятельности и вложений в региональные ценные бумаги;
- должен быть определен единый подход к решению проблемы неплатежей;
- разработать четкий план действий в отношении нелегального бизнеса и конкретные меры, препятствующие «выталкиванию» налогоплательщиков в «теневую» зону;
- должна быть разработана программа активной поддержки малого бизнеса и гарантированного обеспечения законных прав собственников.

Выработка новой стратегии должна основываться на принципе ненарушения фискальных интересов государства и включать в себя:

- разработку механизмов восстановления платежеспособности в производственном секторе экономики, воссоздания оборотных средств предприятий;
- разработку комплексных мер по поддержке структурной перестройки отраслей, находящихся в кризисном положении;
- замораживание долгов топливно-энергетическому комплексу с одновременным ужесточением платежной и налоговой дисциплины;
- снижение внутренних акцизов и цен на основные энергоресурсы;
- проведение экономически обоснованной таможенной политики, обеспечивающей защиту эффективно работающего российского производителя;
- консолидацию средств и ресурсов на реализацию ограниченного круга целевых федеральных программ и в первую очередь программы «Жилье», которая должна иметь статус общенационального приоритета;
- создание финансовых и налоговых механизмов, обеспечивающих снижение доходности ГКО, ОФЗ, ставки рефинансирования, переход на систему налоговых кредитов по целевому принципу, разработка мер, исключаящих неконтролируемый наличный оборот;
- извлечение дополнительных доходов от более эффективного использования государственной собственности и стимулирования «малого» предпринимательства;
- введение новой дифференцированной шкалы ставок подоходного налога в целях активного привлечения средств гражд-

дан, имеющих высокие и сверхвысокие доходы, к финансированию государственных затрат;

- исключение практики вторичного налогообложения расходов региональных бюджетов на коммунальный транспорт, эксплуатацию жилья, тепло;
- переход на казначейскую систему исполнения Федерального бюджета, обеспечение первоочередного гарантированного финансирования федеральных целевых программ через территориальные органы Федерального казначейства за счет доходов, образованных на территориях.

Мы готовы сотрудничать в деле выработки новой стратегии.

Переход к новому механизму наполнения федерального бюджета

Налоговая система, принятая в Российской Федерации, не стимулирует товаропроизводителей и не гарантирует собираемости налогов в запланированных для доходной части федерального бюджета объемах. Попытки решить проблему косметическими мерами к успеху не приводят и привести не могут. Требуется иное бюджетное и налоговое устройство России, переход к которому можно осуществить в течение нескольких лет за счет стимулов, предоставляемых субъектам Федерации и предприятиям на территории этих субъектов. При этом особо важным на начальной стадии налоговой реформы является соблюдение принципа наполнения федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации в объеме, достаточном для выполнения государственных функций. До тех пока этот объем не определен однозначно, наполнение бюджета должно производиться, например, в объеме не меньшем, чем в предыдущем году.

Например, новая система наполнения доходной части бюджета РФ может осуществляться следующим образом:

- Субъект Российской Федерации по соглашению с Правительством Российской Федерации аккумулирует у себя все налоговые отчисления от субъектов хозяйственной деятельности на особом счете и вводит собственную налоговую базу для предприятий на своей территории (возможно, в виде фиксированной суммы отчислений).

- Ежемесячно в федеральный бюджет субъект Федерации перечисляет $1/12$ от совокупной суммы общих отчислений про-

шлого финансового года с учетом индексации. Перечисление происходит в соответствии с Законом Российской Федерации «О бюджете Российской Федерации» на новый финансовый год.

- Аккумуляция всех собираемых на территории субъекта Российской Федерации налоговых доходов, за исключением акцизных и таможенных сборов, производится на особом счете субъекта Российской Федерации. В соответствии с установленным в соглашении графиком субъект Российской Федерации осуществляет ежемесячный расчет с федеральным бюджетом путем перечисления соответствующих сумм на расходный счет соответствующего территориального управления Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации. Отчисления в федеральный бюджет из собранных налогов осуществляются до перевода средств с особого счета в местный бюджет или в соотношении 80% в федеральный бюджет и 20% в местный до тех пор, пока не будут полностью выполнены фискальные обязательства субъекта Федерации перед федеральным бюджетом. Не позднее чем за три дня до даты, установленной в графике расчетов, весь объем отчисляемых в федеральный бюджет средств должен быть перечислен на расходный счет соответствующего территориального управления Федерального казначейства. В случае нарушения графика расчета за время просрочки платежа из бюджета субъекта Федерации дополнительно в федеральный бюджет вносятся пени, исходя из ставки кредита Центрального банка Российской Федерации или в соответствии с заключенным соглашением.

Для Российской Федерации этот принцип означает:

- стабильное наполнение доходной части бюджета в полном объеме;
- обеспечение плановых государственных инвестиций в приоритетные отрасли;
- осуществление федеральных программ и содержание бюджетной сферы на высоком уровне.

Для предприятий, производящих продукцию, новое налоговое устройство даст возможности и стимулы к их развитию. В таких условиях механизм привлечения сторонних кредитов существенно упрощается.

Федеральные программы осуществляются за счет федерального бюджета. Если субъект Федерации осуществляет часть программы за счет собственных средств, компенсация из феде-

рального бюджета поступает с учетом процентной ставки Центрального банка Российской Федерации.

Переход субъектов Федерации на подобную схему может осуществляться постепенно.

В целом наши предложения направлены на обеспечение стабилизации государственного бюджета - при увеличении самостоятельности каждого субъекта Российской Федерации в выборе собственной оптимальной налоговой модели. Есть основание рассчитывать на то, что субъекты Федерации будут стремиться к экономически выгодному для них партнерству друг с другом, к созданию равнозначных хозяйственных регионов, т.е. укрупненных структур с мощным потенциалом. Этнический признак образования республик, краев, областей окажется в такой ситуации вторичным по сравнению с экономической целесообразностью, направленной на агрегацию субъектов Федерации.

Субъекты Российской Федерации, заявившие о желании применить этот принцип у себя, образуют регионы, где отменяются все противоречащие ему нормативные акты. При этом объем доходной части бюджета Российской Федерации не изменяется, а в Закон о бюджете следующего года вносятся соответствующие коррективы.

Предлагаемый принцип не распространяется на акцизные и таможенные сборы, а также обязательные платежи в федеральные внебюджетные фонды.

До принятия субъектом Российской Федерации своей налоговой системы в нем сохраняются процентные ставки налогов и сборов, установленные законодательством Российской Федерации.

Уменьшение доходной базы бюджета субъекта Российской Федерации, возникшее в результате решений органов власти этого субъекта, не может служить основанием для изменения объема средств, отчисляемых субъектом в Федеральный бюджет.

Реализация решений федеральных органов государственной власти, ведущая к увеличению расходов или уменьшению доходов субъекта Российской Федерации, производится в соответствии с соглашением или в пределах средств, переданных этому субъекту Федерации в качестве компенсации из федерального бюджета.

Российская Федерация принимает участие в финансировании на территории субъекта Российской Федерации федеральных

учреждений и программ, в соответствии с Законом Российской Федерации «О бюджете Российской Федерации» на соответствующий год и договором о разграничении полномочий между Российской Федерацией и субъектом Российской Федерации. Указанное финансирование осуществляется путем перечисления соответствующих сумм из федерального бюджета на расходный счет соответствующего территориального управления Федерального казначейства и дальнейшего перечисления с него на расходные счета подрядных организаций.

В случае несвоевременного финансирования со стороны Федерального бюджета указанных выше учреждений и федеральных программ часть средств, отчисляемых в федеральный бюджет из бюджета субъекта Федерации, направляются на полное погашение задолженности Федерального бюджета в этом субъекте Федерации.

При возникновении угрозы прекращения нормального функционирования на территории субъекта Российской Федерации федеральных структур, прекращения реализации федеральных программ, на указанные цели могут быть направлены средства из бюджета субъекта Федерации с оформлением финансирования в виде ссуды. За время фактического пользования ссудой федеральный бюджет вносит в бюджет субъекта Федерации плату, исходя из ставки кредита Центрального банка Российской Федерации или в соответствии с заключенным соглашением. До погашения задолженности Федерального бюджета перед бюджетом субъекта Российской Федерации перевод средств из бюджета субъекта Российской Федерации в Федеральный бюджет не допускается.

Необходимо ввести двойное подчинение соответствующим органам государственной власти Российской Федерации и субъекта Российской Федерации территориальных управлений следующих федеральных органов: Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации, Государственной налоговой службы и Департамента налоговой полиции Российской Федерации, обеспечивающим выполнение положений соглашения.

Для реализации этих предложений несколько субъектов Российской Федерации, заключивших соглашение, могут консолидировать свои бюджеты или выступать единым налогоплательщиком в федеральный бюджет, что оформляется

договором, утвержденным законами этих субъектов Российской Федерации.

На основании такого договора и заключенных ранее соглашений субъектов Российской Федерации может быть заключено многостороннее соглашение с Правительством Российской Федерации по обеспечению бюджета Российской Федерации.

Многостороннее соглашение не может изменять совокупный объем отчислений участвующих в многостороннем соглашении субъектов Российской Федерации в федеральный бюджет.

Переход к децентрализованной системе управления экономикой Российской Федерации

Мы ориентируемся на создание условий для формирования общества подлинно свободных производителей товаров и услуг, общества, в котором каждая семья обладает достаточными средствами для достойной жизни и воспроизводства здорового и дееспособного потомства. Государственная власть в таком обществе должна создавать основные элементы налогово-правовой и социально-экономической среды для свободных и самостоятельных граждан.

Для успешного проведения работы по государственному строительству в Российской Федерации требуется осуществить переход от системы управления затратной экономикой с распределительными механизмами финансирования всех сфер деятельности и пассивным обществом, которое не имеет возможности существовать без государственной поддержки, к децентрализованной системе управления экономикой. Поэтому в первую очередь требуется закрепление новых экономических принципов в российском законодательстве.

Они должны регламентировать принципы наполнения и расходования государственной казны, с учетом установленного административно-территориального разделения власти и ответственности, или, говоря кратко, - фискальное устройство Российской Федерации.

Кроме того, необходимо регламентировать отношения собственности и основанные на них экономико-правовые взаимоотношения юридических и физических лиц в связи с изъятием из природы, производством, распределением и использованием всей суммы потребляемых благ.

Никто не может стать собственником чего-либо, что создано природой и не может быть отделено от окружающей среды без неприемлемых последствий. Каждый, кто хочет стать собственником изъятых из природы ресурсов, должен купить это право у народа, и после этого государство не вмешивается в процесс законного использования приобретенных таким образом ресурсов, если это не представляет угрозы здоровью граждан, сохранению природной среды или безопасности государства.

Изменение системы бюджетных взаимоотношений государства и граждан

Нам нужно оптимальное распределение ответственности за услуги между различными уровнями власти, совершенствование системы платежей за эти услуги и повышение эффективности расходования средств.

Поэтому, по мере установления нового порядка взаимоотношений государства и граждан, будут серьезно ослабляться трудности наполнения бюджета: никто не согласится исполнять функции, за которые не получит адекватной оплаты, но никто и не «закажет» государству услуги, которая дешевле реализуется частным сектором или на которую невозможно найти средств.

Действующие системы наполнения бюджета не позволяют осуществить (в полном объеме и при заданном качестве) весь перечень услуг, который в настоящее время считается возложенным на государственные органы и учреждения.

Причины очевидны: не может быть достаточно денег, если производство падает, а собираемые деньги используются неэффективно.

Для снижения стоимости услуг необходимо обеспечить достаточную прозрачность бюджетных расходов и широкое участие общества в установлении бюджетных целей и цен за услуги. Необходимо также внедрение экономических механизмов стимулирования снижения затрат, прежде всего - конкурентных механизмов. Ни одна функция не должна осуществляться конкретными госорганами, если есть конкурентоспособные предложения, исходящие от другой государственной частной или смешанной организации.

Рациональное формирование номенклатуры обязательств разных уровней власти перед гражданами и различными территори-

альными общинами, бездефицитное финансирование обоснованных затрат по выполнению обязательств, обеспечение гарантий их выполнения и принуждение граждан и территориальных общин к выполнению фискальных обязанностей достигается на основе функционально-стоимостного подхода, который предполагает:

- четкий, преимущественно контрактный, метод определения уровней власти и учреждений, ответственных за фактическое осуществление конкретных установленных функций;

- включение в процесс определения функций и цен конкурентных механизмов и общепринятой демократической процедуры взаимодействия исполнительных и представительных органов разного уровня власти, обеспечивающей необходимые балансы, сдержки и противовесы;

- гарантированное соответствие степени загрузки налогового потенциала объему и качеству услуг, которые органы государственной и местной власти должны оказывать народу и подведомственным территориям;

- наличие экономических и правовых механизмов ответственности каждого члена корпорации за номенклатуру, объем и качество исполнения установленных функций и своевременность платежей;

- исчерпывающее информирование населения о доходах и расходах властей.

При расчете бюджетной потребности территорий учитывается, кроме других факторов, их налоговый потенциал, так что территории с большим налоговым потенциалом вправе рассчитывать и на лучшую бюджетную обеспеченность. Это должно стимулировать органы власти территорий обеспечивать рост налогового потенциала и уменьшение степени его загрузки.

Важнейшим фактором уменьшения степени загрузки налогового потенциала является разумная децентрализация средств и ответственности.

Централизация средств в распоряжении государственных органов производится преимущественно из соображения экономической целесообразности. Функции осуществляются через властные структуры только в том случае, когда это дешевле или когда это необходимо для обеспечения социально-политической стабильности, прав человека и установленных социальных стандартов. По отношению к услугам власти всех уровней вместо принципа командования действует принцип служения.

Рациональное формирование перечня обязательств разных уровней власти перед гражданами и различными территориальными общинами, обоснованность затрат по выполнению обязательств, бездефицитное их финансирование, обеспечение гарантий выполнения обязательств и принуждение граждан и территориальных общин к выполнению фискальных обязанностей может быть достигнуто на основе функционально-стоимостного подхода. При этом предполагается возможно более полный перенос основных доходов и расходов на уровень семьи и разумная минимизация функций, возлагаемых на органы власти. Такой перенос вполне реален, если перестать дотировать индивидуально потребляемые услуги, адекватно сократить налогообложение производителей и, таким образом, передать дотации непосредственно в руки самих граждан. Это не нарушит сбалансированности экономики, т.к. мы все равно соберем необходимые средства в качестве прямых платежей. Зато в результате мы сократим непроизводительные потери и задействуем стимулы интенсификации и ресурсосбережения.

Функции, требующие долговременных капитальных вложений и допускающие лишь косвенный возврат средств, выгодно осуществлять централизованно. Функции, допускающие быструю окупаемость капвложений и прямую оплату услуги ее поставщику, выгодно передать частному сектору. Даже если эта услуга входит в «социальный стандарт». В этом случае возможны бюджетные дотации на услуги для некоторых граждан, но они должны даваться преимущественно потребителям услуг, а не поставщикам. На сегодня, для поддержания геополитической и внутренней стабильности и правопорядка, представляется целесообразным определить точные перечни конкретных хозяйственных и социальных функций, которые считается разумным возложить на государственные системы разного уровня.