

**Выступление А.Л. Кудрина на 5-й Международной научной  
конференции «Конкурентоспособность и модернизация экономики» 6  
апреля 2004 г.**

Сегодня я хотел бы остановиться на тех решениях, которые мы вносим в Правительство, в Государственную Думу, и которые должны, по нашей оценке, улучшить предпринимательскую среду, инвестиционный климат, придать новое ускорение экономическому росту. Эти решения готовились не два, не три месяца, а несколько лет. Я помню, когда я пришел в 1997 году в Министерство финансов, то первое, с чего мне пришлось начать, был секвестр бюджета, но даже секвестрированный бюджет не был исполнен в полном объеме. Затем был дефолт 1998 года, и только с 2000 по 2003 гг. мы смогли заняться становлением финансовой системы страны в новом качестве, способном существенно снизить риски работы на российском рынке, на финансовых рынках.

Я думаю, что прежде всего надо решить задачу управления доходами-расходами страны (помню, что в 1997 году мы при более высоких ставках налогов собирали в 2 раза меньше в отношении к ВВП доходов в бюджет), что позволит не только постепенно и последовательно снижать налоги, но и повышать эффективность расходов, эффективность отдачи каждого рубля. Я не буду говорить о некоторых бюджетных «революциях», которые прошли в 1992-93 гг., когда мы стали учитывать все бюджетные обязательства государства в нашем федеральном казначействе, а исполнение бюджета любого министерства, любого бюджетного учреждения стало возможным только в пределах утвержденного бюджета и утвержденной росписи бюджетных расходов по каждому учреждению.

Мы теперь фактически не знаем, что такое неоплаченная кредиторская задолженность в рамках федерального бюджета. Есть спорная задолженность, по поводу которой мы в судах разбираемся, но нет очевидной серьезной задолженности. Самое главное в бюджетной и налоговой

политике, что я поставил бы сейчас на первое место, - это даже не единый социальный налог, который является одним из последних барьеров на пути улучшения налоговой и финансовой ситуации, это прежде всего то, что мы называем «разграничение полномочий властей всех уровней», за которым идет разграничение расходных полномочий по обеспечению главных, в том числе социальных задач и функций государства, выполнение социальных гарантий, определенных Конституцией и федеральными законами.

Речь идет также о распределении доходов по уровням бюджетной системы, которые финансово обеспечивают выполнение этих функций государства и улучшают качество исполнения этих функций. В этой связи одной из, казалось бы, простых задач в разграничении, распределении доходов является серьезное повышение роли местного самоуправления в соответствии с новыми законами, определяющими полномочия представительных и исполнительных органов власти субъектов РФ и муниципальных властей. Я имею в виду, в частности, два так называемых «закона Козака», - по имени руководителя комиссии, которая готовила эти законы.

Указанные законы вводят с 2005-2006 гг. поэтапно два уровня муниципальной власти - на уровне района и на уровне поселения - с закрепленными за ними соответствующими полномочиями и доходными источниками. Количество муниципалитетов в стране фактически удвоится; там, где их до сих пор не было, они сейчас создаются для того, чтобы вступить в свои права, со своими бюджетами, в 2005-2006 гг. Полное разграничение доходов и расходов между федеральными властями и субъектами пройдет с 2005 года, окончательное разграничение между субъектами и муниципальными властями по доходам и расходам намечено на 2006 год. Таким образом, не сразу, а после продолжительной подготовительной работы многие учреждения будут переданы с федерального бюджета в субъекты, а из субъектов - в муниципалитеты, в соответствии с их полномочиями.

Федеральный бюджет не должен финансировать детские сады и средние школы, - это полномочия субъектов. В то же время мы должны отвечать за высшее образование, за качество и национальный стандарт образования, за фундаментальную науку, которая питает национальные технологии; отвечать за безопасность, за оборону, и в этом будут проведены более строгие разграничения.

В результате этого качество власти, я уверен, улучшится на всех уровнях. Вслед за двумя «законами Козака» мы внесем пакет законов, которые обеспечат изменение правового подхода к вопросам разграничения полномочий на всей территории России. Мы приведем все законодательство - от законов об обороне до законов о пенсиях и социальном обеспечении - в соответствие с новыми законами. Это большая работа, и когда мы её начинали, мы понимали, что налоговая система страны должна выстроиться таким образом, чтобы доходы федерального бюджета, субъектов и муниципалитетов были достаточными, налоговая реформа была бы завершена, и мы бы знали, как нам дальше работать с полученными доходами.

Одним из важных элементов всей этой системы является то, что мы не будем больше серьезно менять доходы субъектов или муниципалитетов, как это было в предыдущие годы, когда мы проводили централизацию доходов. Тогда мы отменили оборотные налоги, которые шли в бюджеты субъектов, отменили практически все мелкие и несущественные местные налоги, зато определили те налоги, которые служат достаточно серьезными источниками доходов и дают растущую доходную базу для территорий.

Эту базу составят, в частности, подоходный налог, который растет быстрее инфляции, налоги на имущество юридических и физических лиц, которые тоже, в результате роста рынка недвижимости, будут растущим доходным источником муниципалитетов районного и поселкового масштаба. Сокращая единый социальный налог, мы увеличиваем возможности прироста подоходного налога, который поступит в бюджеты субъектов РФ, облегчит

легализацию фондов заработной платы. Работа по разграничению полномочий должна завершиться в текущем году, и в целом этот механизм должен заработать со следующего года.

Те меры, которые мы приняли в последние годы по снижению налогового бремени, по созданию нормальной, цивилизованной налоговой системы, являются серьезным вкладом в инвестиционную привлекательность страны. Кроме того, управляя доходами и расходами, обеспечивая сбалансированность бюджета в разных экономических ситуациях, в том числе и в случае возможного снижения мировых цен на нефть, мы сейчас можем уверенно сказать – у нас не будет дефолтов. Мы существенно сократили риски инвестирования в Россию, и это подтверждается многими показателями. В этом году, в частности, мы впервые ожидаем чистый приток капитала в Россию. В прошлом году чистый отток капитала составил 2,9 млрд. долларов, в этом же году мы ожидаем хоть и небольшой, но приток капитала, - это новый качественный рубеж в развитии российской экономики.

Я еще хотел бы отметить, что сокращение ЕСН, которое многим иногда кажется недостаточно радикальным, исходит из реальной необходимости сохранения финансовой и социальной стабильности, сбалансированности Пенсионного фонда, Фонда обязательного медицинского страхования и Фонда социального страхования.

Часто говорят - если вы пойдете на большее снижение ЕСН, то вызовете еще большую легализацию доходов и тем самым еще большее их поступление в бюджетную систему. Все наши модели, разработанные в том числе и с участием независимых экспертов, показывают, что ни в первый, ни во второй год существенного увеличения легализации доходов не происходит, но постепенно этот фактор все-таки начинает работать. В той мере, в какой сегодня это поддается прогнозированию, мы видим перспективы увеличения легализации доходов.

Для тех, кто сегодня работает «вбелую», - а большинство предприятий в последнее время все-таки выходят из «тени», - для них еще большее уменьшение ЕСН не дало бы какой-то существенной возможности для легализации доходов. Для тех же, кто в среднем и малом бизнесе еще работает «втемную», для них и 15, и 19, и 20% единого социального налога все равно остаются барьером, и он не сразу будет преодолен с целью дополнительной легализации доходов. Поэтому думая о сбалансированности, о необходимости обеспечения растущих доходов пожилых людей, необходимости обеспечения социальных гарантий в виде обязательного медицинского страхования, социального страхования, мы пришли к оптимальному решению о снижении предельной ставки единого социального налога до 26% с нынешних 30,4%, т.е. почти на 5%. Я думаю, что ее приближение к ставке налога на прибыль тоже является очень важным фактором, оздоравливающим финансовую ситуацию в стране.

Но кроме всего прочего, именно этот налог тесно связан с пенсионными обязательствами, и задача заключается в том, чтобы сбалансировать их не только в текущем и среднесрочном режиме, но и в более отдаленной перспективе. Поэтому, анализируя разные модели на долгосрочный период до 2050 года, мы пришли к выводу, что оптимальным является наше предложение, сохраняющее накопительную часть пенсии, выплачиваемую работодателем для граждан, родившихся после 1967 года и в период с 1952 до 1967 гг. Для этих категорий граждан накопительную часть пенсии из обязательной части пришлось вывести, чтобы сбалансировать обязательства пенсионной системы в среднесрочном периоде, - примерно до 2012 года.

Пенсии не должны уменьшаться, они должны расти, а у нас пока, к сожалению, уровень средней пенсии к средней заработной плате составляет 30%, то есть, если гражданин со средней заработной платой выходит на пенсию, то он может получать только 30% от своей заработной платы, что существенно снижает качество его жизни. По нормативам МОТ этот уровень

не должен быть ниже 40%, а с точки зрения нормального обеспечения жизни пенсионера он должен быть выше 50%. Поэтому наши предложения, которые в этой части сопровождают налоговый пакет, касаются и других элементов улучшения пенсионного обеспечения. На первое место я бы поставил стимулирование более позднего выхода граждан на пенсию, - для мужчин в 65 лет, для женщин в 60 лет. Фактически при выходе на пять лет позднее пенсионер будет получать на 60-70% больше, чем при выходе в более ранний срок.

Кроме того, введение добровольной части накопительной пенсии в размере 4%, которая будет стимулироваться или премироваться государством в размере 2% присоединенных обязательств дает возможность довести обеспечение пенсионеров при выходе на пенсию до 60% от средней заработной платы. Конечно, значительная часть населения будет обеспечивать себя и за счет других доходов, в том числе откладываемых до пенсионного возраста, - таких как дивиденды, доходы от акций и т.п. И всё же большая часть населения сегодня рассчитывает прежде всего на государственную систему пенсионного обеспечения.

В то же время мы имеем в виду, что снижение единого социального налога и меры по улучшению пенсионного обеспечения вызовут дефицит пенсионного фонда в размере 167 млрд. рублей, который будет дотирован за счет федерального бюджета. Примерно до 2012 года нам придется дотировать пенсионный фонд из федерального бюджета дополнительно к тому, что осуществляется сегодня.

Кроме того, в предложениях о замещении льгот пенсионерам, - от проезда на городском и пригородном транспорте до медицинского обслуживания и прочего, - предоставляемых сейчас по единым федеральным нормам, признано необходимым передать определение этих норм на уровень субъектов РФ. Но прежде чем передать эти полномочия субъектам РФ, которые смогут сами определить, в какой форме они будут оказывать дополнительную социальную поддержку пенсионерам и социально

незащищенным слоям населения, мы решили, что при единовременном существенном увеличении пенсий мы все-таки отменим ряд льгот, хотя это не исключает возможность сохранения некоторых из них. Главное – будет выстроена более адресная система социальной помощи в субъектах РФ.

В частности, для пенсионеров-участников войны доплата по замещению льгот составит около 550 рублей. А инвалидам-участникам войны будет доплачиваться около 950 рублей. Если учесть, что средняя пенсия по стране сегодня 2100 рублей, то размер доплаты представляется достаточно существенным. Некоторые льготы и доплаты предоставляются совместно – по федеральным и местным нормам. Например, в Москве федеральные нормы предусматривают 50-процентную льготу для проезда на городском транспорте, а московские власти сделали эту льготу 100-процентной, и не для отдельных категорий, а для всех пенсионеров. В этом случае федеральная власть заместит денежной выплатой «свои» 50%, а московские власти либо сохранят свою часть льготы (50%), либо предоставят её в другом виде, либо увеличат – это их право.

В каждом регионе решение будет принимать местный, областной, городской совет, в зависимости от социальной ситуации, уровня жизни, приоритетов населения на этой территории, конкретных социальных проблем. Гибкость социальной политики, я уверен, возрастет, и качество такого рода помощи, ее адресность также существенно возрастет. В ближайшее время мы планируем принять ряд новых налогов. В частности, налог на землю будет базироваться на кадастровой оценке земли, и это будет переход к рыночной оценке, в т.ч. и по соответствующим методикам в целях налогообложения. Переход к налогу на имущество физических лиц также будет осуществляться на основе оценки, приближенной к рыночной, тем самым эти налоги уйдут от той двойной бухгалтерии по цене на наше имущество, которая сегодня существует.

Я уже неоднократно говорил о необходимости дополнительного изъятия доходов в нефтяном секторе, связанных с высокими ценами на

нефть. Расчеты показывают, что при цене нефти 27 долларов за баррель, какая была в прошлом году в России, мы бы получили на 2 млрд. долларов доходов больше. Мы уверены, что это никак не подорвет возможности нефтяного сектора, в том числе и по инвестициям. В целом все ориентиры этой отрасли по увеличению добычи сохраняются, насколько мне известно, и после объявления наших планов по дополнительному изъятию доходов.