

Заместителю Руководителя
Администрации Президента
Российской Федерации

Д.Р. ПОЛЛЫЕВОЙ

Уважаемая Джахан Реджеповна!

В Территориальном управлении Президента Российской Федерации проанализированы и обобщены предложения субъектов Российской Федерации по содержанию Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1999 года.

Приложение: на 15 л. в одном экземпляре.

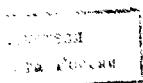
Начальник
Территориального управления
Президента Российской
Федерации

С.Самойлов

АГ - 192
05.01.99

в дело
отдел
26.01.99

05.ФЕВ 99 04281



4158	05.02.99
Администрация Президента Российской Федерации	
л.1	ПР.15 13:03:03

у

Предложения субъектов Российской Федерации в Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1999 года¹

Предложения субъектов Российской Федерации по вопросу проведения конституционно-правовой реформы в России

Значительным большинством органов государственной власти субъектов Российской Федерации признается единая позиция о нецелесообразности внесения существенных изменений в действующую Конституцию. Конституция Российской Федерации является сегодня национальным достижением государства, позволяющим сформировать единое всеобщее правовое мировоззрение нации в целом.

Проведение конституционной реформы в ближайшее время, как представляется с позиций общего рассмотрения, не станет фактором повышения стабильности. Проведение же конституционной реформы в следующем году не явится способом консолидации общества в условиях низкого доверия граждан к институтам государственной власти.

Более актуальными на следующий год представляется комплекс мер, направленных на повышение доверия граждан к институтам власти, в этом направлении целесообразно: разработать механизмы, формирующие на деле и в общественном сознании **факт консолидированной ответственности органов государственной власти** (Президента, Федерального собрания, Государственной Думы и, соответственно, на уровне субъектов Федерации) за положение в стране.

Реальное состояние действительности сегодня не всегда дотягивает до конституционных положений, прежде всего с точки зрения реализации конституционных прав и свобод граждан. Поэтому конституционно-правовая реформа в Российской Федерации должна быть направлена на устранение следующих, наиболее существенных недостатков действующей Конституции.

1. Совершенствование Конституции в первую очередь должно заключаться в том, чтобы закрепленная в ее нормах конструкция разделения властей стала адекватна требованиям правового государства. Укрепление системы разделения властей должно быть направлено на достижение их сбалансированности, снятие асимметричности исполнительной власти и упрочнению взаимодействия властей в правовых рамках. Президентская власть должна быть введена в границы исполнительной власти. Одновременно необходимо усилить систему сдержек и противовесов, с тем, чтобы с увеличением правомочий одних органов адекватно увеличивался объем их обязанностей и ответственности.(Пермская область)

Предлагается и иной вариант структурирования исполнительной власти - глава государства возглавляет исполнительную власть в Российской Федерации и формирует правительство, которое несет ответственность за свою деятельность только перед президентом. В результате упраздняется пост премьер-министра (председателя правительства). Вместе с тем, вводится должность вице-президента, который в случае невозможности главой государства исполнять свои обязанности (болезнь, отсутствие в стране) временно выполняет его функции. В обычное время вице-президент по должности возглавляет Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. (Свердловская область)

Глава государства в обмен на предоставление ему права формировать правительство и руководить его работой теряет право досрочного роспуска нижней палаты.

Вместе с тем, назначение "силовых" министров должно производиться только по согласованию с верхней палатой парламента - Советом Федерации.

Кроме того требует разрешения вопрос о юридической силе указов Президента Российской Федерации, как регулирующих отношения, которые должны регулироваться федеральными законами, но не урегулированы ими, и противоречащих законам субъектов Российской Федерации, если эти законы приняты субъектами Российской Федерации в пределах своих полномочий.

¹ Администрацией Нижегородской области разработан возможный сценарий Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию 1999 года (см. стр.13), ниже приводятся обобщенные предложения регионов.

Существует также проблема разрешения противоречий между указами Президента Российской Федерации и действующими федеральными законами. Текст Конституции необходимо дополнить пунктом, из которого было бы ясно, чем следует руководствоваться в случае возникновения подобных противоречий.

Таким образом, необходимо законодательно конкретизировать конституционное понятие единой системы исполнительной власти в Российской Федерации, четко законодательно определить порядок делегирования исполнительно-распорядительных функций органам власти субъектов Федерации в сфере совместных предметов ведения в зависимости от конкретных условий с обеспечением соответствующего финансирования.

2. Достаточно острой проблемой современного государственного строительства являются взаимоотношения автономных округов, входящих в состав краев и областей. Указанная проблема связана с закреплением в действующей Конституции одновременно двух принципов государственного устройства: национально-территориального и административно-территориального.

3. Определенную угрозу разрушения единого правового пространства России имеет несовершенство конституционно-договорной модели российского федERALизма. Хотя в действующей Конституции закреплен принцип равноправия всех субъектов Федерации, на сегодняшний день можно констатировать их асимметричность. Однако предложение о необходимости отразить в Конституции реальную ситуацию "особого статуса" отдельных субъектов Федерации в политическом отношении может быть очень опасным.

4. Конституционно должны быть определены рамки правовой ответственности и разграничения полномочий между Федерацией в целом и ее субъектами, которое необходимо осуществлять, главным образом, с использованием законодательных, а уже затем договорных механизмов. Насущной необходимостью является законодательное регулирование общих подходов к заключению подобных договоров.

5. Важной проблемой осуществления конституционно-правовой реформы является достижение максимальной эффективности управления на всех уровнях власти. Однако несовершенство регулирования деятельности местного самоуправления, связанное прежде всего с нечеткостью конституционных формулировок, определяющих статус органов местного самоуправления и их место в системе органов власти, внутренняя противоречивость негосударственной концепции местного самоуправления с наделением его фактически государственно-правовыми полномочиями, влечет образование некого вакуума в отношениях государственной и местной властей, в механизмах взаимодействия между ними. Отсутствие четкого перечня государственных полномочий существенно затрудняет процедуру наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, нет и нормативного регулирования обратной связи: возможности реализации отдельных полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти.

6. Проблема созыва Конституционного собрания Российской Федерации. Конституция Российской Федерации не регламентирует порядок формирования и деятельности Конституционного Собрания, указанные процедуры должны регламентироваться федеральным конституционным законом. На сегодняшний день такой закон не принят, однако, обсуждение идеи созыва Конституционного Собрания и соответственно пересмотра глав 1,2,9 Конституции Российской Федерации руководителями регионов признается в настоящий момент несвоевременным.

Надо ускорить разработку и принятие федеральных конституционных законов:

- о Конституционном Собрании,
- об основах государственной власти в субъектах Российской Федерации,
- о парламентском контроле (в отдельных сферах деятельности исполнительной власти).

Ряд неточностей норм Конституции России может быть преодолен с помощью официального толкования ее положений Конституционным Судом.

Многие субъекты Российской считают необходимым исключить из главы 7 (Судебная власть) и поместить в другую главу нормы статьи 129 Конституции, определяющей

конституционные основы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации, так как прокуратура органом судебной власти не является.

Конституционно-правовая реформа должна осуществляться на базе существующей Конституции прежде всего путем совершенствования действующего законодательства, путем использования правовой формы поправок к Конституции и ее толкования Конституционным судом Российской Федерации.

В целях обеспечения дальнейшего совершенствования правовых основ федерализма необходимо активизировать работу Комиссии по взаимодействию федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов при проведении конституционно-правовой реформы в Российской Федерации.

Предложения по региональной политике

Федеративные отношения: старые проблемы и новые подходы.

Необходимо создание подлинной Федерации на основе равноправия субъектов, кооперации и сотрудничества между ветвями власти по вертикали и горизонтали.

Ежегодно Федерация обогащается, получают свое развитие различного рода механизмы сотрудничества федеральных и региональных органов власти. При этом процесс гармонизации конституций, уставов, законов Российской Федерации и субъектов Федерации должен быть двусторонним, происходить на основе диалога и обсуждений, предполагать широкий спектр форм обеспечения правового взаимодействия.

Одним из главных приоритетов должен стать вопрос сохранения целостности Российской Федерации, реализация на практике принципов федеративного устройства государства.

Необходимо добиться реальной "вертикали" исполнительной власти, которая предполагает сочетание четкой исполнительской дисциплины с отношением партнерства и взаимного уважения конституционных прав каждого уровня власти. Ряд регионов России предлагает вернуться к системе назначения глав исполнительной власти в субъектах РФ Президентом Российской Федерации, предоставить право руководителям субъектов федерации РФ назначать (отстранять) на должность глав муниципальных образований. Установить ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации (вплоть до их роспуска и назначения временной администрации) за нарушения Конституции РФ и неисполнение постановлений Конституционного Суда РФ. (Тверская, Астраханская, Брянская)

В перспективе необходимы изменения модели федеративного устройства России в сторону ее унификации. Цель - приспособить государственное устройство страны к задачам обеспечения экономического роста. Региональные ассоциации, подобные "Сибирскому соглашению" -прообраз территориального устройства России.

Необходимо в ближайшее время разработать программу государственного строительства, предусматривающую модернизацию различных институтов власти. В развитие этой программы должен быть принят ряд федеральных законов, определяющих:

- общие принципы организации системы органов государственной власти субъектов РФ;
- единый порядок создания территориальных органов федеральных органов государственной власти и принципы их взаимодействия с органами государственной власти субъектов РФ;
- принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов РФ, в которых были бы определены единые правила заключения договоров о разграничении полномочий, определены предметы ведения субъекта федерации.

Основой сохранения целостности государства остается **бюджетный федерализм**:

система бюджетного федерализма должна строиться на принципах обеспечения подлинной финансовой самостоятельности и саморазвития регионов;

бюджетные отношения должны обеспечивать компромисс интересов Центра и субъектов Федерации и предусматривать установление приоритетного финансирования

расходов федерального бюджета, производимых на территории субъектов Федерации, за счет налогов, собираемых на их территории;

федеральное законодательство должно устанавливать рамочные условия функционирования экономики государства. Разработку более конкретных форм реализации этого законодательства на территории субъектов РФ должны осуществлять органы государственной власти регионов, которые в большей степени способны учесть экономические, социальные, национальные и иные особенности территории.

Совершенствование налоговой системы и изменения в межбюджетных отношениях Российской Федерации должны осуществляться в строгом соответствии с Конституцией РФ и принципами бюджетного федерализма. Механизм закрепления налоговых источников по уровням бюджетов должен способствовать сокращению числа дотационных регионов, создавать условия для саморазвития субъектов Российской Федерации, сужения сферы перераспределительных процессов.

Необходимо регулировать межбюджетные отношения в соответствии с концепцией их реформирования, утвержденной постановлением Правительства РФ от 30.07.98 № 862 с использованием нормативной основы при определении бюджетной обеспеченности регионов РФ при расчете трансфертов из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Требует законодательного урегулирования и порядок согласования с субъектами Федерации проектов федеральных законов в случае возложения обязанностей по их финансированию на субъекты РФ.

Сформировать региональную банковскую систему, адекватную условиям федеративного устройства государства и рыночной экономики, способствующую перераспределению финансовых ресурсов из Центра на территории.

Крайне необходимо приведение законодательства о местном самоуправлении и муниципальных образованиях в соответствие с требованиями целостного подхода к формированию единого экономического пространства: "муниципальное образование - субъект Федерации - федеральный центр".

Предложения по административной реформе

В рамках действующей Конституции Российской Федерации, на заложенном ею фундаменте необходимо создать эффективно действующую публичную власть и для осуществления этой цели незамедлительно провести **административную реформу**. Уже принят федеральный конституционный закон "О правительстве Российской Федерации" и надо двигаться дальше, т.е. законодательно конкретизировать конституционное принятие единой системы исполнительной власти Российской Федерации, законодательно оформить такие функции государственного управления как государственный контроль, государственный надзор и т.д., а также принять законодательные решения по рациональному и конкретному разделению предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами.

Целесообразно подумать о введении порядка согласования с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации вопроса назначения и освобождения руководителей бюджетообразующих, градообразующих и социально-значимых предприятий всех форм собственности.

Предложения по налоговой реформе

Ввести в действие Бюджетный Кодекс, II часть Налогового Кодекса и специальную часть Налогового Кодекса - единого законодательного акта по налогам, который устранит противоречия между налоговыми органами и налогоплательщиками.

Необходимо обеспечить упрощение налоговой системы, рост поступлений в бюджет при снижении налогового бремени на предприятия, воздействовать на формирование оптимальной структуры доходов населения на основе совершенствования системы налогообложения, выравнивание налогового бремени с опорой на налоги, обеспечивающие стабильное поступление доходов.

Усилить ответственность за сокрытие доходов и неуплату налогов. Снизить налоговое бремя юридических лиц при одновременном увеличении налогообложения части физических лиц, владельцев недвижимости, дорогих автомобилей и другого имущества, не являющегося предметами первой необходимости. Большой проблемой существующей в России налоговой системы является завышение уровня налогообложения прибыли и доходов от капитала и пониженным обложением конечного потребления. Подобная дискриминация инвестиций по отношению к конечному потреблению отрицательно действует на темпы экономического роста.

Необходимо внесение изменений в действующее налоговое законодательство:

- отменить фиксированные и установить индексированные, в зависимости от изменения уровня инфляции, акцизные ставки, изменить порядок взимания акцизных сборов, уточнить состав плательщиков акцизов;

- вернуться к нормированию затрат на производство продукции (работ, услуг), так как действующая нормативная база по отнесению затрат на производство позволяет минимизировать прибыль предприятий, в результате чего прибыль, как показатель эффективности деятельности и как объект налогообложения, теряется.

Необходимо упорядочить распределение налоговых поступлений от юридических лиц, зарегистрированных в других регионах России, но действующих на территории данного региона. Закрепить порядок уплаты налогов в соответствующие бюджеты по месту производственной деятельности организаций, в том числе филиалов естественных монополий.

Для более полного и своевременного учета доходов федерального бюджета осуществить в 1999 году передачу органам федерального казначейства счетов по учету таможенных платежей, счетов по учету внебюджетных фондов, а также счетов по учету налогов и платежей, уплачиваемых в иностранной валюте, открытых ранее налоговым органам.

Возложить на налоговые органы или органы федерального казначейства контроль за поступлением арендных платежей за пользование арендаемым федеральным имуществом, обязав комитеты по управлению государственным имуществом субъектов Российской Федерации представлять в эти органы необходимые сведения по заключенным договорам.

Внести изменения в Закон Российской Федерации "О налогах на имущество физических лиц", обязав граждан платить налог на имущество по построенным, но не зарегистрированным в органах БТИ объектам. Владельцы дорогостоящей недвижимости не платят налог по причине отсутствия инвентаризационной или страховой оценки, которая ими не производится до продажи (дарения, наследования). Со стороны федеральных органов власти необходима методологическая, финансовая и материальная поддержка субъектов Российской Федерации по созданию ими полноценных кадастров недвижимости.

Внести изменения в Закон Российской Федерации "О налоге с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения", предусматривая освобождение близких родственников от уплаты налога с имущества, переходящего в порядке наследования.

Ввести в законодательном порядке полную имущественную ответственность владельцев предприятий в случае неуплаты предприятием обязательных платежей в бюджеты и внебюджетные фонды, а также неуплаты заработной платы свыше 3-х месяцев.

Завершить разработку законодательной основы разграничения федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности. Чрезвычайно актуальна в этой связи проблема разграничения собственности на землю. Без этого невозможно становление полноценной системы местного самоуправления.

Запретить регистрацию субъектов предпринимательской деятельности при наличии у заявителя задолженности по уплате налогов по прежнему месту регистрации.

В целях усиления государственного контроля за производством и оборотом алкогольной продукции включить в перечень продукции, облагаемой акцизами, спиртосодержащую продукцию с денатурирующими добавками, что позволит ограничить использование дешевого сырья для подпольного производства. Кроме того, ввести лицензирование деятельности по производству, хранению и обороту этой продукции.

Ориентировать российское налоговое законодательство на поощрение инвестиций путем снижения налогового бремени субъектов инвестирования, снижения налога на прибыль, являющегося в нормальной экономике главным источником инвестиций.

Предложения по экономической реформе

Необходима активизация структурно-инвестиционной и антиинфляционной составляющих государственной промышленной политики. Главная задача как законодательной, так и исполнительной власти на всех ее уровнях - возврат производственно-инвестиционного комплекса в систему воспроизводства. Нужно направить потоки сырья и финансовых ресурсов на обрабатывающую промышленность, обеспечить замену ущербного кругооборота "добыча сырья - экспорт -конечное потребление импортируемых продуктов" нормальным рыночным экономическим циклом "добыча сырья - промышленная обработка - экспорт и конечное потребление готовых продуктов".

Усилить государственное регулирование в сфере оптовой и розничной торговли алкогольной продукцией.

Провести государственную аттестацию для всех предприятий промышленности независимо от форм собственности на предмет оценки соответствия уровня технологий, организации производства, экономического состояния с целью формирования государственной политики финансовой поддержки.

Должны быть проработаны вопросы отмены взимания пени, начисленных предприятиям за долги по платежам в федеральный бюджет (внебюджетные фонды) при наличии задолженности федерального бюджета по госзаказу, а также пеней за неоплату энергоресурсов, если их стоимость включена в себестоимость продукции, выпущенной в рамках госзаказа, но не оплаченной в срок.

Должна осуществляться поддержка предприятий, способных наладить производство высокотехнологичной продукции. Необходимо сохранить научно-технический потенциал оборонно-промышленного комплекса, создать экономические условия для совершенствования технологий двойного назначения, позволяющей увеличить экспортный потенциал. Выполнение этого может быть достигнуто путем сокращение числа оборонных предприятий за счет создания на их базе конкурентоспособных научно-производственных комплексов.

Необходимо выступить с инициативой усиления защитных мер отечественных производителей, которые могут выпускать конкурентоспособную продукцию, но испытывают трудности, связанные с более плохими условиями хозяйственной деятельности по сравнению с теми, в которых функционируют зарубежные предприятия. Необходимо определить группы таких предприятий, которые при минимальном объеме увеличения таможенных барьеров смогут выйти на выпуск продукции, отвечающей требованиям мирового рынка. Без мер такой поддержки отечественный производитель будет и далее вытесняться с российского рынка, что приведет к дальнейшему спаду производства и росту безработицы. Реализация таких мер должна быть основана на строгом контроле и гарантиях выполнения условий со стороны предприятий: по увеличению объемов производства, освоению новых видов продукции, повышения качества.

Целесообразно принятие правовых актов, обеспечивающих контроль за концентрацией крупных пакетов акций, а также скупкой иностранными инвесторами акции стратегически важных предприятий.

Целесообразно проведение отбора предприятий по каждой из приоритетных отраслей, поддерживая которые удастся обеспечить работой смежные отрасли в регионе.

Необходима политика снижения или отмены таможенных пошлин на ввоз импортного оборудования, не производимого предприятиями России, и запасных частей к нему для предприятий лесопромышленного комплекса.

Считать приоритетным направлением государственной конкурентной, в том числе антимонопольной, политики:

- обеспечение равных возможностей хозяйствования на товарных рынках, в том числе на основе правовой регламентации предоставления государственной помощи в виде льгот и иных преимуществ для отдельных хозяйствующих субъектов;
- противодействие созданию новых монопольных структур в результате перераспределения собственности;
- усиление контроля деятельности естественных монополий (регулирование базовых отраслей производственной инфраструктуры, относящихся к сферам естественных монополий на федеральном рынке, а также на межрегиональных, региональных и локальных рынках);
- развитие конкурсных принципов и соблюдение антимонопольных требований при размещении государственных заказов и поставках продукции для государственных и муниципальных нужд.

Предложения по совершенствованию финансовой политики

Утвердить на федеральном уровне государственные минимальные социальные стандарты и нормативы. Продолжить работу по обеспечению прозрачности бюджетных статей и процедур, законности расходования средств, развитию системы аудита и контроля исполнения бюджета.

В целях оживления внутреннего рынка в первую очередь обеспечить погашение задолженности федерального бюджета по всем своим заказам перед предприятиями и организациями.

Разработать законодательно-нормативную базу по реструктуризации предприятий в целях предотвращения ухода предприятий-должников от погашения имеющейся кредиторской задолженности.

Произвести ограниченную "связанную" эмиссию, направив эмиссионные деньги на расчет долгов по заработной плате и на пополнение оборотных средств организаций, исключив попадание этих средств на валютный рынок.

Средства на заработную плату трудовым коллективам должны выплачиваться только по мере реализации готовой продукции и только в пределах фонда оплаты труда по отраслевому нормативу, т.е. вырученные от реализации средства не должны идти на погашение прежних долгов по заработной плате, в бюджеты и внебюджетные фонды.

Выделенные предприятиям средства в счет управляемой эмиссии должны возвращаться ЦБ РФ равными долями в течение пяти лет с учетом процентной ставки.

В этот период предприятия не имеют права расходовать свободные средства, кроме как на обязательные платежи в бюджеты и внебюджетные фонды, а также по расчетам с кредиторами в порядке очередности при обязательном соблюдении дисциплины платежей.

Механизмы подобной управляемой эмиссии могут быть иными, более жесткими или мягкими, но сама идея может постепенно "рассосать" взаимную задолженность, «запустить» промышленность, подтянуть цепочки кооперированных предприятий из других отраслей и регионов.

Рассмотреть целесообразность привлечения кредитных ресурсов не под ценные бумаги, а под залог или концессию.

Ввести на практике процедуры обращения взыскания на дебиторскую задолженность организаций, аукционную продажу долгов.

Разработать концепцию оздоровления системы расчетов, приостановить необоснованный рост цен и тарифов в таких отраслях, как электроэнергетика, газовая промышленность, железнодорожный транспорт, направить финансовые потоки в производство.

Разработать эффективный механизм реструктуризации долгов в бюджеты всех уровней, предусматрев амнистию по пени и штрафам. Создать систему финансовой поддержки отечественного экспорта, включая разработку эффективных схем кредитования, страхования, предоставления государственных гарантий;

Требуется политика, направленная на увеличение доходов населения, на наш взгляд, этому во многом способствовали бы меры по развитию потребительского кредита: продажа

товаров населению в рассрочку, развитие системы кредитных союзов и других форм целевого кредитования населения, которые бы активизировали потребительский спрос, экономику в целом.

Необходимо восстановление банковской системы, принятие на законодательном уровне мер по усилению контроля за деятельностью банков, стимулированию их работы как кредитных учреждений, а не как участников спекулятивных операций на финансовых рынках;

Межбюджетные отношения.

Существующая сегодня модель межбюджетных отношений несовершенна. Она не стимулирует ускоренного социально-экономического развития регионов и муниципальных образований России, не повышает их заинтересованность в увеличении налогового потенциала и росте собственных бюджетных источников. Происходит концентрация налоговых доходов в федеральном бюджете при одновременном уменьшении доходов региональных бюджетов. В налоговой системе это проявляется в доминировании федеральных налогов в доходах бюджетов всех уровней. Кроме того, федеральное законодательство регулирует налоговую базу и границы ставок по некоторым налогам, полностью поступающим в бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты.

Было бы целесообразно выравнивать уровень развития регионов по душевому принципу на основе федеральных социальных стандартов, дифференцированных в зависимости от специфики региона. Логичным было бы также предоставление трансфертов любой территории, способной предложить интересный, экономически и социально значимый проект.

Смысл реформы состоит в том, чтобы сделать бюджеты регионов как можно более сбалансированными, побудив их зарабатывать средства самим и ликвидировать всякое финансовое неравноправие субъектов Российской Федерации.

Решить вопрос о разграничении (разделении) доходов и расходов на постоянной основе между бюджетами разных уровней. Реформировать межбюджетные отношения. Предусмотреть справедливое распределение налогов по уровням бюджетов, их зачисление в соответствующей доле по месту хозяйственной деятельности. Проведение конкурсов как обязательное условие при использовании бюджетных средств на всех уровнях.

В целях обеспечения равномерности перечисления в бюджеты субъектов Российской Федерации средств из Федерального Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и сокращения встречных финансовых потоков ежемесячно оформлять и доводить до территориальных органов федерального казначейства реестры финансирования расходов из Федерального Фонда финансовой поддержки за счет доходов, поступающих на территории соответствующих субъектов Российской Федерации.

Предложения по совершенствованию ценовой и тарифной политики

Необходимо разработать долгосрочные меры государственного регулирования структуры цен и самих процессов ценообразования, когда в интересах всего общества могут сдерживаться цены и тарифы на продукцию и услуги отраслей-монополистов и посредников с одновременным приоритетом прироста фондов оплаты труда в зависимости, например, от роста физических объемов производства и реализации продукции, снижения производственных затрат и непроизводительных расходов и т.п.

Основными принципами формирования тарифной политики должны стать следующие:

- ликвидация перекрестного субсидирования за счет промышленности социально-низких тарифов, установленных энергоснабжающими организациями для населения и некоторых других потребителей. Одновременно необходимо провести постепенное подтягивание тарифов для населения к уровню себестоимости услуги с одновременной компенсацией для малообеспеченных категорий граждан;

- введение государственного заказа на закупку тепловой, электрической энергии, воды и газа для удовлетворения потребностей организаций, финансируемых из федерального бюджета.

Новая тарифная политика в области энергоносителей не даст ожидаемых результатов без соответствующего комплекса мероприятий по эффективному использованию и сбережению энергоресурсов и упорядочению платежей и хозяйственных расчетов.

Одной из компенсирующих мер мог бы стать отдельный энергетический спецналог по ставке до 5%, исчисляемой по основной базе НДС, направление не менее 50 % государственных инвестиций из всех источников по предприятиям ТЭК и транспорта, использование лизинга для создания сети новых предприятий малой энергетики.

Направление реформирования - поэтапное снижение тарифов на внутреннем рынке в среднем не менее, чем в 2-2,5 раза, с компенсирующими мерами для предприятий этих отраслей.

Формирования системы паритетных ценовых соотношений на сельскохозяйственную и промышленную продукцию, услуги.

Некоторые регионы вернулись к практике регулирования цен. Так, например, администрацией Красноярского края с целью увеличения доходов краевого бюджета в края осуществляется постоянный контроль за ценами на поставляемую для нужд бюджета продукцию.

Отечественным предпринимателям и импортерам будет выгоднее организовывать собственные производства на импортном оборудовании, чем ввозить готовую продукцию. Создавая новые производства и рабочие места, страна постепенно выйдет на новые технологические рубежи.

Для продукции, которая традиционно производилась в России с приемлемым качеством, импорт должен быть не только квотирован по объему ввоза, но и регулироваться повышением таможенных пошлин с расчетом, чтобы иностранная продукция присутствовала на внутреннем российском рынке при ценах, уровень которых не подавляет спрос на аналогичную отечественную продукцию. Часть пошлины целесообразно направить на повышение конкурентоспособности аналогичной продукции.

Для продукции, ввоз которой предполагает использование ее для организации новых рабочих мест, новых производств, внедрение новых технологий и импортного технологического оборудования таможенные пошлины целесообразно отменить полностью. Это же правило следует распространить также на сырье и материалы, которые не производятся в России или используются в переработке на импортируемых технологических линиях, на которых отечественное сырье и материалы не удовлетворяют техническим требованиям.

Отечественные товаропроизводители будут вынужденно находиться в постоянном состоянии конкурентной состязательности с новыми товаропроизводителями, способными производить более дешевую и лучшую по качеству продукцию. Соответственно, свободные средства предприятий и кредитные ресурсы будут использоваться на реновацию, на повышение технологического уровня, на рост производительности труда и качество продукции.

Предложения по совершенствованию инвестиционной политики

Нормализация инвестиционного процесса путем доработки и расширения правовой базы инвестиционно ориентированного экономического законодательства, позволяющего рассчитывать на долгосрочные вложения в экономику.

Упростить процедуру получения государственных гарантий для реализации инвестиционных проектов.

Для выведения строительного комплекса из кризисной ситуации и улучшения жилищных условий социально незащищенных граждан желательно, чтобы в Послании Президента РФ Федеральному Собранию прозвучало подтверждение о продолжении работы по реализации федеральных программ "Жилище", "Свой дом", "Государственные жилищные сертификаты".

Необходимо законодательное обеспечение развития системы ипотечного кредитования жилищного строительства.

Важной задачей является изменение структуры иностранных инвестиций в сторону повышения доли стратегических инвесторов. Наиболее предпочтительные виды инвестиций - это поставка оборудования, технологий, комплектующих, прямые инвестиции в капитал, приобретение пакетов акций.

В этой связи целесообразно упростить процедуру регистрации предприятий с иностранным капиталом и процедуру согласования, оформления документов.

Предложения по реформированию сельского хозяйства

Сельское хозяйство сегодня находится в тяжелейшем финансовом состоянии. Высокая кредитованность хозяйств, низкий уровень технической оснащенности, несвоевременно выплачиваемая заработка плата, ее небольшие размеры, а также пришедшая в упадок социальная сфера села - далеко не весь перечень проблем отрасли. Важной проблемой остается защита продовольственного рынка страны.

В целях снабжения населения мясом и мясопродукцией надо оказывать помощь крупным комплексам, где производство, как правило, дает хорошие результаты.

Принять законы: "О земле", "О социальном развитии села", "О едином сельскохозяйственном налоге", "О паритете цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию", "О защите отечественных производителей и потребителей сельскохозяйственной продукции и продуктов питания", "О коллективных сельскохозяйственных предприятиях", "О сохранении природных комплексов, ландшафтов и водоисточников".

Учитывая специфику сельскохозяйственных организаций необходимо решить вопрос о реструктуризации задолженности в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды, списать пеню и штрафы.

Разработать особый порядок расчетов по ценным бумагам субъектов Российской Федерации с тем, чтобы переоформить их задолженность по товарному кредиту 1996 года на закупку сельскохозяйственной продукции для государственных нужд.

Обеспечить финансирование федеральных целевых программ по поддержке агропромышленного комплекса до уровня, обеспечивающего продовольственную безопасность страны.

Определить объемы закупок и поставок сельскохозяйственной продукции с учетом стратегических запасов сырья и продовольствия на федеральные, региональные и местные нужды, применяя при этом гарантированные закупочные цены. Закупки производить на конкурсной основе.

Значительно увеличить размеры дотаций и компенсаций сельхозтоваропроизводителям за счет средств федерального бюджета и выработать механизм, обеспечивающий повышение эффективности их использования.

Увеличить объемы поставок техники и племенного скота по лизингу с предоставлением льгот за счет федерального бюджета.

- предусмотреть выплаты дотаций хозяйствам, осваивающим новые эффективные, не производимые ранее в Российской Федерации сельскохозяйственные культуры;

- изменить систему налогообложения, ввести единый сельскохозяйственный налог, что создаст заинтересованность в наращивании сельскохозяйственного производства и инвестировании капитала в АПК;

- уделить большее внимание финансированию и реализации программы технического перевооружения сельскохозяйственной отрасли на 1998-2000 годы;

- осуществить меры по поддержке и развитию личных подсобных и фермерских хозяйств при обеспечении их поддержки финансовыми ресурсами из бюджетов всех уровней;

- обеспечить проведение эффективной социальной политики, предусматривающей сохранение социальной сферы села и финансирование передачи ее в муниципальную собственность;

- в целях закрепления молодежи на селе обеспечивать молодых специалистов жильем путем выдачи кредитов на долгосрочной основе (10-20 лет) под 5-10 процентов.

Необходимо внести изменение в Закон Российской Федерации "Об акционерных обществах" по условиям выхода из сельхозорганизации - без выдачи внесенного в уставной капитал взноса, либо использовать его по назначению - для производства сельхозпродукции.

В законе "О государственном земельном кадастре" необходимо, в частности, предусмотреть создание в системе Госкомзема России государственного учреждения по организации и ведению земельного кадастра на территории Российской Федерации, а для сокращения бюджетных расходов и получения качественной системной информации - возможность оказания структурными подразделениями Госкомзема России платных услуг, связанных с ведением земельного кадастра.

Предложения по совершенствованию управления государственной собственностью

Обеспечить нормативно-правовое сопровождение процесса передачи пакетов акций, находящихся в федеральной собственности, в собственность субъектов Российской Федерации, а также порядка участия представителей субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в управлении акционерными обществами, часть или все акции которых находятся в федеральной собственности.

Разработать нормативно-правовую базу в развитие Федерального Закона о несостоятельности (банкротстве) и регулирующей, в частности, проблемы, связанные с продажей имущества предприятий-банкротов.

Разработать и ввести в действие механизм по замене неэффективного собственника путем передачи в собственность субъекта Российской Федерации пакета акций, выпущенного за счет дополнительной эмиссии в объеме задолженности предприятия. Необходима смена собственника на предприятиях и в организациях - хронических неплательщиках, нарушителях платежно-финансовой дисциплины через механизм формирования госдоли, равной сумме недоимок и штрафных санкций. Логика здесь простая - если не умеешь или не хочешь работать и взаимодействовать с обществом честно, предприятие, организация или "бизнес" переходят под контроль государства, т.е. речь идет о вынужденной обстоятельствами процедуре деприватизации. Эта мера может оказаться очень эффективной, поскольку одновременно лишает руководство предприятия или организации полноты власти, полномочий и материальных благ, которые они получили в результате приватизации и общественно-неприемлемой или некомпетентной деятельности.

Необходимо обеспечить эффективный контроль за выполнением собственниками приватизированных предприятий условий договоров купли-продажи, которые они заключили с фондом имущества. В случае невыполнения условий договоров применять к нарушителям санкции вплоть до возвращения приватизированного имущества в государственную собственность.

Предложить Федеральному Собранию внести изменения в действующее законодательство РФ, касающиеся ограничения государственной регистрации в закрытых административно-территориальных образованиях предприятий и организаций, находящихся за их пределами.

Предложения по реформированию в сфере труда и занятости

В целях совершенствования законодательства в социально-трудовой сфере необходимы прежде всего разработка и принятие нового Трудового кодекса, федеральных законов "О тарифном регулировании оплаты труда", "О порядке индексации (повышения) минимального размера оплаты труда", а также принятие нормативных актов, обеспечивающих реализацию Федерального Закона "О прожиточном минимуме в Российской Федерации".

Разработать и утвердить государственные минимальные социальные стандарты, социальные нормы.

Предлагаемые в социальной сфере меры должны исходить из реальной сложившейся кризисной ситуации в стране и ограниченных финансовых возможностей бюджетов всех уровней и способствовать снижению социальной напряженности.

Следует расплатиться с долгами по выплате заработной платы бюджетникам, пенсий, социальных пособий и установить ответственность должностных лиц за их задержку. С этой целью выделить субъектам РФ прямые ссуды, необходимые для погашения задолженности.

Ввести регулярную индексацию заработной платы, пенсий, социальных пособий в зависимости от уровня инфляции.

Необходимо обеспечить адресность предоставления гражданам государственных социальных пособий, компенсаций и льгот в зависимости от уровня их доходов; ужесточить политику регулирования занятости в части критериев отнесения лиц к категории занятых и ищущих работу. Изменить размер пособия по безработице, приняв в качестве критерия размер прожиточного минимума. Открыть социальные дома для лиц без определенного места жительства, используя их труд на неквалифицированных работах.

Решить проблему образования и охраны детства, обеспечить нормы питания в детских домах, школах-интернатах для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также в детских дошкольных учреждениях; предусмотреть компенсационные выплаты на питание обучающимся в государственных, муниципальных общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования.

Решить проблему лекарственного обеспечения медицинских учреждений.

Снизить остроту жилищной проблемы как гражданских лиц, так военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей (следует заставить реально заработать программу "Государственные жилищные сертификаты").

Разработать и утвердить систему минимальных социальных гарантий для реального повышения адресности социальной поддержки через систему дотаций и льгот регионам и слабо защищенным слоям населения; решить вопрос о механизме дифференцированных выплат детских пособий в зависимости от доходов родителей.

Минимальный уровень оплаты труда должен быть установлен на планке минимального прожиточного минимума с учетом региональных особенностей субъектов Российской Федерации.

Максимальный уровень оплаты труда не должен превышать 20-кратный уровень прожиточного минимума для всех категорий работающих вне зависимости от формы собственности, характера деятельности предприятий и организаций и занимаемых должностей. Такая система обеспечит норму отношения максимальных и минимальных доходов, не превышающую десятикратный размер.

В жилищно-коммунальной сфере необходимо обеспечить повсеместное предоставление жилищных субсидий тем семьям, доходы которых недостаточны для оплаты жилья в пределах установленных социальных стандартов. Ужесточить государственный контроль и регулирование тарифов на основные коммунальные услуги, предоставляемые населению. Необходимы реальные меры по развитию системы долгосрочного ипотечного кредитования жилищного строительства.

Принять меры по совершенствованию механизма реализации Президентской Программы "Государственные жилищные сертификаты", особенно в вопросах долевого участия владельцев жилищных сертификатов в строительстве жилья с последующим выкупом непроплаченных их частей;

В условиях роста преступности должна быть высказана позиция по выделению средств на реализацию мероприятий федеральных целевых программ по вопросам усиления борьбы с преступностью, трудовой занятости лиц, осужденных к лишению свободы, трудовому и бытовому устройству лиц, освободившихся из мест лишения свободы, принятия мер по решению проблем детской безнадзорности.

Предложения совершенствованию экологической политики

Усовершенствовать экономический и финансовый механизм природопользования, имея ввиду:

- совершенствование системы учета и оценки природно-ресурсного потенциала территорий;
- методическое и нормативно-правовое обеспечение введения платежей за право пользования природными ресурсами на основе их экономической оценки;
- разработку системы экономического стимулирования достижений экологических стандартов и нормативов предприятиями;
- создание системы экологической сертификации, лицензирования;
- определение порядка приостановки предприятий по экологическим причинам;
- совершенствование системы платежей за загрязнение окружающей среды, в том числе и за нетрадиционные формы загрязнения - электромагнитного, шумового, теплового и др.;
- совершенствование методологии оценки ущерба в результате загрязнения окружающей среды, в том числе с использованием механизма экологического страхования;
- совершенствование системы лицензирования в области природопользования.

Решить вопросы развития и совершенствования Единой государственной системы экологического мониторинга, в том числе: формирование системы информационного обмена, развитие работ по организации мониторинга источников антропогенного воздействия на окружающую среду, развитие работ по созданию территориальных подсистем.

Продолжить работу по совершенствованию экологической политики в отношении бизнеса, имея ввиду:

- внедрение международных стандартов;
- расширение экономических механизмов заинтересованности внедрения экологически чистых технологий;
- совершенствование механизмов экологического аудита и оценки воздействия на состояние окружающей среды.

Предложения администрации Нижегородской области

Стержневой темой Послания Президента на 1999 год могли бы стать **национальные интересы России**.

Аргументы в пользу этого следующие:

- 1) специфика 1999 года (как года неизбежного перехода России на новую экономическую модель и, во временном плане, как года на пороге третьего тысячелетия);
- 2) утверждение в декабре 1997 года Концепции национальной безопасности (утверждена Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 года №1300). Продекларированные в концепции направления требуют конкретизации посредством создания организационных и нормативных предпосылок для их реализации.
- 3) национальные интересы - это основа для консолидации всех ветвей власти, которые несут **консолидированную ответственность** за положение дел в стране.

Ниже коротко представлены основные блоки (с изложением конкретных проблем или мер для их разрешения), которые позволили бы приступить к реализации положений Концепции национальной безопасности.

Создание благоприятных условий для отечественных товаропроизводителей

Законодательно определить термин "государственная поддержка", предусмотрев увязку ее оказания с реализацией целей и приоритетов, установленных государством. Установить порядок преимущественного ее получения для хозяйствующих субъектов, соответствующих минимальным требованиям по экономической отдаче от капитальных вложений и проводящих политику повышения качества, развития персонала и формирования кадрового резерва. Для развития базы повышения конкурентоспособности экономики:

- снизить тарифы на энергоресурсы в два раза и установить единый порядок расчетов за энергоресурсы на территории России;
- ввести государственное регулирование внутренних цен на энергоносители и грузоперевозки, стимулировать заключение различного рода тарифных соглашений по регулированию цен производителей;

- воссоздать с учетом новых экономических реалий под эгидой государства систему контроля качества продукции на предприятиях, обеспечить формирование соответствующей системы стимулов;
- разработать систему мер, создающих необходимые основы для повышения эффективности экономики: а) установить рост отдачи капиталовложений в экономику в качестве одного из главных приоритетов государственной экономической политики; б) воссоздать систему государственного протектората над изобретательством и рационализаторством: предусмотреть государственную поддержку разработки, регистрации и патентования открытых и изобретений; в) обеспечить государственную поддержку созданию организационных и финансовых основ для трансфера технологий; г) разработать меры государственной поддержки граждан по обеспечению приложения за пределами РФ как квалифицированного, так и неквалифицированного труда, высвобождающегося в процессе экономических преобразований;
- создать предпосылки для качественного повышения уровня информационной открытости, в частности, через развитие дистанционных методов образования, качественного повышения уровня подготовки школьников и студентов по иностранному языку с введением соответствующих обязательных выпускных экзаменов во всех звеньях системы образования. В целях укрепления финансовых основ развития экономики разработать и приступить к реализации целостной концепции системы рефинансирования экономики.

В целях совершенствования государственного регулирования и управления экономикой, а также оптимизации расходов бюджетов по поддержке организаций и предприятий народного хозяйства ввести систему аттестации предприятий, пользующихся финансовой поддержкой государства, на предмет оценки уровня финансово-экономического состояния, организации производства, технологий, выпускаемой продукции по уровню конкурентоспособности и по приоритетным направлениям. Ввести систему аттестации руководителей указанных предприятий.

Государственное строительство

Воссоздать жесткую вертикаль исполнительной власти, обеспечить принцип действительного единоличия в системе государственного управления и государственной службы. Укрепить систему государственной службы, включая принятие ее Устава, формирование вертикальной (федерация - субъект федерации - муниципалитет) кадровой номенклатуры и соответствующих органов управления. Установить соответствие системы квалификационных разрядов в государственной службе с системой воинских званий.

Ввести полный запрет для государственных служащих иметь любой дополнительный заработок на стороне, существенно повысив уровень заработной платы; принять меры, обеспечивающие соответствие уровня принимаемых решений с уровнем оплаты, начав с органов государственной власти и управления.

Ввести практику обязательного декларирования крупных расходов государственными служащими, а также лицами, участвующими в перераспределении и расходовании бюджетных средств, включая первых лиц государственных, муниципальных унитарных предприятий и организаций, частично или полностью финансируемых средствами бюджетов.

Ввести практику обязательного и регулярного аудита расходов организаций, занимающихся управлением государственной собственностью и получающих бюджетные средства.

Создать единую систему информационного обеспечения органов власти и управления на основе развития как собственно статистики, так и совершенствования информационного взаимодействия всех ветвей власти.

Внедрить механизмы присвоения государством (с последующим распределением, в частности, для стабилизации рынков продовольственных ресурсов или для централизованного импорта товаров первой необходимости) сверхприбылей, полученных экспортёрами в условиях девальвации национальной валюты.

Провести декоммерциализацию ЦБ РФ и осуществлять перечисление всей его прибыли в бюджет.

Разработать и ввести в действие таможенную политику, адекватную национальным интересам. В частности, осуществить защиту отечественной промышленности от искусственно создаваемого дефицита стратегического сырья. Ввести монополию государства на оборот по ряду высокоприбыльных продуктов, первоочередным образом на экспорт цветных металлов, импорт ликеро-водочных и табачных изделий и др.

Собственность

Для обеспечения права использования национального богатства в интересах всего населения России сформировать систему национального имущества, направленную на создание механизма перечисления потока рентных доходов (за газ, нефть, землю, за воздушные коридоры, за транспортные артерии) всем гражданам страны. Разработать Федеральный закон о национальном имуществе, о процедуре передачи его в пользование, траст или другой режим управления (эксплуатации).

Разработать государственную концепцию управления собственностью, направленную на поддержание взвешенного и экономически обоснованного баланса процессов приватизации, национализации и деприватизации собственности.

Политика в части доходов населения:

- разработать и ввести в действие правовые нормы, обеспечивающие гарантии работникам предприятий всех форм собственности от увольнения до полного расчета работодателей с ними по долгам;
- установить связанность доходов руководителей предприятий и организаций народного хозяйства со средней заработной платой в отрасли и с бюджетом прожиточного минимума, введя необходимые изменения в действующее законодательство.

Политика в области налогообложения

Ввести прогрессивное налогообложение имущества (аналогично прогрессивному налогообложению личных доходов граждан).

Заменить налог с продаж (взимаемый из чистой прибыли производителя) на налог с покупки (взимаемый с покупателя), что, в частности, позволит компенсировать выпадающие доходы от снижения НДС на 6% (НДС при этом можно снизить на 4%).

Представить субъектам РФ полномочия вводить полностью или частично на своей территории режим сбора налоговых поступлений через налоговых агентов, сборщиков налогов, предусматривающий перечисление агентами (сборщиками) в бюджеты полного количества запланированных налоговых доходов на соответствующей территории с одновременным предоставлением права и всех необходимых полномочий по сбору налоговых платежей в порядке, определяемом законодательством, включая право использования средств, остающихся после перечисления в бюджеты плановых налоговых доходов, на собственные нужды налоговых агентов (сборщиков налогов).

Сформировать систему секьюризации долгов субъектов хозяйственной деятельности во все звенья бюджетной системы, используя рыночное движения капитализированных долгов предприятий как инструмента государственной и региональной политики.

Важнейшие мероприятия для становления хозяйства на перспективу

Стимулировать процесс формирования новых координационных механизмов в экономике России.

Разработать и приступить к реализации целостной экономической политики, обеспечивающей равноправное вхождение России и ее регионов в систему международного разделения труда на основе системы национальных интересов и разработки долгосрочной модели развития страны на первую половину следующего века; инициировать деятельность по разработке соответствующих региональных моделей.

Создать механизмы стимулирования внедрения новшеств во всех отраслях хозяйства, а также механизмы для стимулирования передачи технологий по всему хозяйственному комплексу. Инициировать формирование реестров стратегических и инновационных технологий, предприятий и уникальных специалистов, предусмотрев обеспечение им режима наибольшего благоприятствования.