

ГАРФ, фонд 10026, кн. 1, дело 1224



ПРЕЗИДЕНТ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СРОЧНО

01-05125
20.08.93.

ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Председателю Верховного Совета
Р.И.ХАСБУЛАТОВУ

6869/11

18 августа 1993 г.

№ Пр-1326

г. МОСКВА

Руководствуясь частью 2 статьи 117 и пунктом 2 статьи 121-5 Конституции Российской Федерации, возвращаю в Верховный Совет России для повторного рассмотрения Закон Российской Федерации "Об уточнении показателей республиканского бюджета Российской Федерации на 1993 год". Данный законодательный акт не может быть подписан Президентом Российской Федерации по следующим причинам.

1. В принятом Верховным Советом Российской Федерации Законе предельный размер дефицита республиканского бюджета Российской Федерации на 1993 год увеличен до 22,4 трлн. рублей, что выше предложенного Правительством на 10,5 трлн. рублей. По отношению к объему расходов размер дефицита, таким образом, увеличивается с 30,2 до 50 процентов.

Внесенные Правительством России предложения по обеспечению устойчивого функционирования финансовой системы страны, направленные на укрепление доходной базы бюджета и сдерживание роста его дефицита, были полностью отклонены народными депутатами в процессе обсуждения законопроекта. При этом Парламентом не определены источники покрытия колоссального бюджетного дефицита, что еще больше осложнит процесс исполнения бюджета во II полугодии текущего года.

Введение представленного Закона в действие приведет к резкому усилению несбалансированности бюджета, и без того, даже по самым сдержанным оценкам, значительно превышающей предельно допустимый критический уровень, при достижении которого возникает реальная угроза полной дестабилизации финансовой системы, неминуемого резкого падения жизненного уровня значительной части населения, и, как следствие, взрывоопасного роста социальной напряженности в обществе.

Исполнение принятого бюджета приведет к раскручиванию инфляционной спирали, росту и так уже чрезвычайно обременительного для России государственного долга, дальнейшему подрыву доверия со стороны,

международных финансовых организаций, оказывающих содействие в осуществлении российских экономических реформ.

Все это произойдет в условиях, когда финансовое состояние государства можно оценить как критическое, поскольку реальным источником финансирования дефицита бюджета может стать только кредитная эмиссия Банка России, которая во II полугодии текущего года должна будет возрасти не менее чем на 100 процентов. Таким образом, предпринимаемые Правительством совместно с Центральным банком меры по сдерживанию прироста кредитных ресурсов на уровне 30 процентов, позволяющие пока избежать резкого инфляционного накачивания денежной массы в экономику, а также осуществленные в июне-июле с.г. по инициативе Президента России меры по ограничению прироста расходов государства окажутся напрасными.

Совершенно очевидно, что принятое Верховным Советом России решение об уточнении показателей республиканского бюджета Российской Федерации на 1993 год противоречит курсу экономического и социального развития, последовательно проводимому федеральными органами государственной исполнительной власти, практически перечеркивает проделанную ими за последний год работу по стабилизации финансовой системы.

2. При утверждении уточненных показателей бюджета на 1993 год Верховным Советом грубо нарушены установленная действующим законодательством обязательная процедура рассмотрения и принятия бюджета, а также требования, предъявляемые к его структуре.

Как следует из статьи 22 Закона РСФСР "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР" при рассмотрении проекта бюджета Верховный Совет обязан принимать решения по основным характеристикам бюджета в следующей очередности: вначале - по верхнему пределу объема ассигнований бюджета текущих расходов и бюджета развития (расходной части), а также по пределу несбалансированности бюджета (дефициту), и только затем - по отдельным статьям расходов в соответствии с бюджетной классификацией.

Несмотря на возражения представителей Правительства, указанная процедура была подменена постатейным голосованием по отдельным поправкам к Закону Российской Федерации "О республиканском бюджете Российской Федерации на 1993 год", внесенным как Правительством, так и комитетами и комиссиями Верховного Совета, а также народными депутатами.

В нарушение статьи 11 Закона РСФСР "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР" в Законе отсутствует

распределение объема расходов бюджета на бюджет развития и бюджет текущих расходов.

3. В представленном на подпись законодательном акте имеются совершенно недопустимые неточности, а именно:

1) отсутствует необходимая взаимосвязь между нормой статьи 1, в которой утвержден общий объем расходов республиканского бюджета, и нормой статьи 4, определяющей основные направления расходования бюджетных средств. Анализ показывает, что целевое постатейное распределение бюджетных ассигнований (в статье 4) превышает общий объем утвержденных в статье 1 Закона расходов на 1,9 трлн. рублей. Кроме того, на 1,3 трлн. рублей не совпадают утвержденные в статье 1 Закона объемы увеличения доходов республиканского бюджета и расшифровка их размера по основным видам доходных источников, приведенным в статье 2 Закона. Это означает, что указанные суммы потребуются изыскать за счет дополнительных источников в процессе исполнения бюджета.

С учетом вышеизложенного, размер дефицита республиканского бюджета Российской Федерации фактически увеличен еще на 3,2 трлн. рублей, составив таким образом 25,6 трлн. рублей;

2) как видно из официально распространенных стенограмм заседаний сессии, в нарушение Регламента Верховного Совета в доходы республиканского бюджета внесены изменения, которые не рассматривались и не обсуждались народными депутатами. Это касается, в первую очередь, увеличения доходов от приватизации объектов федеральной собственности и дивидендов по акциям от доли государственной собственности, незаконная поправка по которым составила 425 млрд. рублей.

В доходную часть бюджета (статья 2 Закона) были включены средства фонда финансовой поддержки энергетики и электрификации в сумме 362 млрд. рублей. Однако, депутатами не утверждались и вследствие этого не были включены в статью 4 Закона целевые расходы на ту же сумму за счет средств фонда. Это означает, что на такую же величину следует увеличить утвержденный дефицит республиканского бюджета;

3) размер финансирования государственных программ и инвестиций, как вытекает из стенограммы, был установлен в объеме 9,1 трлн. рублей. Однако, при распределении средств по конкретным программам и направлениям расходования указанный размер превышен на 140 млрд. рублей. Так, по мероприятиям по финансовой поддержке северных регионов увеличены ассигнования на строительство жилья для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера без соответствующего изменения общей суммы, направляемой

на мероприятия по поддержке северных регионов, согласованной ранее с Правительством;

4) в пункте 12 статьи 4 Закона объем финансирования расходов на внешнеэкономическую деятельность устанавливается в размере 5,17 трлн. рублей, однако, постатейное распределение расходов превышает этот общий лимит на 1,3 трлн. рублей;

5) определяемый в статье 4 Закона лимит расходов на содержание органов государственной власти и управления, судов, органов прокуратуры, представительств Российской Федерации за границей был принят в соответствии со стенограммой в объеме 653,9 млрд. рублей. Однако, при распределении указанных средств, что отражено в статье 13 Закона, были увеличены расходы на содержание Верховного Совета Российской Федерации, а также органов прокуратуры Российской Федерации - всего на сумму 44,074 млрд. рублей. Данное увеличение расходов при голосовании произведено без изменения общего размера лимита расходования вышеуказанных бюджетных средств, что в процессе исполнения бюджета может привести к срыву в финансировании министерств и ведомств Российской Федерации и их территориальных органов. Видимо, с учетом этого в представленном на подпись тексте Закона, расходы в статье 4 на содержание органов власти и управления были при редакционной доработке поправлены в сторону увеличения на 39,804 млрд. рублей и составили 693,7 млрд. рублей. При этом "потеряны" ассигнования на содержание представительств Российской Федерации за границей в сумме 4,3 млрд. рублей;

5) размер финансирования средств массовой информации определен на 140 млн. рублей меньше, чем распределено между расходами на "периодическую печать" и "телевидение и радиовещание", причем в нарушение Регламента расходы на "телевидение и радиовещание" дополнительно увеличены без обсуждения на 550 млн. рублей;

6) в перечень защищенных статей республиканского бюджета Российской Федерации (Приложение № 1 к Закону) без голосования включены расходы на утилизацию атомных подводных лодок и ядерного оружия.

4. Закон нуждается в радикальном редакционном изменении.

Как следует из статьи 22 Закона РСФСР "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР" Верховный Совет утверждает бюджет в форме Закона. Представленный Президенту Закон не является по своей сути и содержанию полноценным нормативным актом о бюджете как **полной и точной росписи денежных доходов и расходов государства на определенный период**, а только корректирует ранее изданный по этому вопросу

законодательный акт. Исходя из этого, надлежит в целях точного исполнения вышеуказанной нормы внести изменения и дополнения в Закон Российской Федерации "О республиканском бюджете Российской Федерации на 1993 год" от 14 мая 1993г. № 4966-1, который и является единственным законодательным актом, правомочным определять показатели годового бюджета страны.

В частности, учитывая содержание статей 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9 и 11 представленного на подпись Закона потребуются соответственно утвердить новые редакции статей 1, 3, 8, 12, 13, Приложения № 1, а также статей 18, 22 и 26 Закона от 14 мая 1993 года.

Что касается дополнительных ассигнований, обусловленных передачей по взаимным расчетам из республиканского бюджета Российской Федерации бюджетам национально-государственных и административно-территориальных образований для компенсации расходов, связанных с выполнением решений федеральных органов власти, а также ассигнований на нужды сельских и поселковых Советов народных депутатов указанных образований (статьи 7 и 10 вновь принятого Закона), то эти направления расходования бюджетных средств могут быть дополнительно предусмотрены соответственно статьями 4 и 13 Закона от 14 мая 1993 года.

5. Представляется, что в рамках принятого Закона имеются возможности для некоторого увеличения доходной части республиканского бюджета Российской Федерации на 1993 год, а следовательно, для сокращения его дефицита. В связи с этим, на обсуждение Верховного Совета выносится следующее предложение

Статьей 3 Закона устанавливается, что ставки земельного налога на сельскохозяйственные угодья и налога на городские земли, утвержденные Законом РСФСР "О плате за землю", применяются в 1993 году с коэффициентом 8. Таким образом, указанная норма не предусматривает применения в текущем году повышенного коэффициента к ставкам земельного налога на земли сельских населенных пунктов и вне населенных пунктов, предоставленные гражданам для ведения личного подсобного хозяйства, индивидуального и коллективного садоводства, огородничества и животноводства и юридическим лицам - под земли промышленности, транспорта, связи и для других целей.

Между тем, установленные Законом РСФСР "О плате за землю" ставки налога на земли, предоставленные гражданам в сельской местности в размере 1 копейки за 1 кв. м (1 рубль./0,01га), не соответствуют изменению доходов населения и росту цен в условиях сложившейся в настоящее время экономической ситуации в России. Сумма фактически уплачиваемого

гражданами налога за пользование указанными землями (от 6 до 20 рублей в год) не возмещает даже затрат по проведению учета этой категории плательщиков, расходов на изготовление учетной и платежной документации, почтовых и иных расходов по приему и сдаче этих платежей в учреждения Банка России (всего более 600 млн. рублей). Неоправданно занижены также ставки налога за земли промышленности вне населенных пунктов по сравнению с теми же объектами в черте городов и поселков городского типа.

С учетом вышеизложенного, предлагается предусмотреть применение всех ставок земельного налога, утвержденные Законом РСФСР "О плате за землю" с коэффициентом - 8. Целесообразно обсудить возможность и большего увеличения данного коэффициента.

Расчеты, представленные Государственной налоговой службой Российской Федерацией, показывают, что сумма дополнительных поступлений в республиканский бюджет Российской Федерации только при применении коэффициента - 8 составит не менее 2,436 млрд. рублей. Причем средний размер годового налога на одного плательщика будет равен всего 115 рублям.

В случае принятия предложенной поправки потребуется также уточнить показатели статьи 3 Закона Российской Федерации "О республиканском бюджете Российской Федерации на 1993 год" в части дохода от перечисления средств от земельного налога.

Возвращая рассмотренный законодательный акт для повторного рассмотрения Верховным Советом Российской Федерации, призываю народных депутатов проявить максимум внимания и ответственности в ходе обсуждения замечаний, высказанных в настоящем письме.



Б.Ельцин