

КОНЦЕПЦИЯ
бюджетной и налоговой политики
Приднестровской Молдавской Республики
на 2015 год и среднесрочную перспективу

I. Концепция налоговой политики

1. Некоторые итоги налоговой политики в 2012-2014 годах

В 2012-2014 годах налоговая политика государства реализовывалась в рамках Постановления Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики от 13 июля 2011 года № 365 «Об утверждении Концепции бюджетной и налоговой политики Приднестровской Молдавской Республики на 2012 год и среднесрочную перспективу».

Развитие экономики Приднестровской Молдавской Республики на протяжении последних двух лет определялось ослаблением внешнего спроса на отдельные товары приднестровского экспорта, обусловленного нестабильностью мировых рынков, и, как следствие, снижением производственной активности в ключевых отраслях индустрии. Вместе с этим реализация комплекса мер в сфере таможенного и налогового законодательства в области внешнеэкономической деятельности в сочетании с созданием благоприятных условий для организации и ведения бизнеса в 2012 году и государственная поддержка, оказываемая ведущим предприятиям промышленного сектора, позволила к концу 2013 года частично нивелировать отставание по ряду макроэкономических показателей.

Динамика фактического исполнения консолидированного бюджета за 2011-2013 годы представлена в Приложении № 1 к настоящей Концепции.

Следует отметить, что величина налоговой нагрузки в республике, рассчитанная как соотношение поступления налогов, иных обязательных платежей и валового внутреннего продукта, в 2011-2013 годах находилась на уровне 27,03-34,51% ВВП. Эта величина сопоставима со средней величиной нагрузки в странах, входящих в Организацию экономического сотрудничества

и развития (далее – ОЭСР). Однако факторный анализ по результатам международных сопоставлений уровня налоговой нагрузки в странах ОЭСР и Приднестровья показал, что с учетом значений факторов, характеризующих уровень экономического развития в странах ОЭСР, и зависимости налоговой нагрузки от этих факторов теоретическое значение налоговой нагрузки составляет от 28,2% ВВП до 29,3% ВВП (в зависимости от применяемой методологии). Такой результат факторного анализа означает, что фактический

уровень налоговой нагрузки в республике превышает тот уровень, который сложился бы в стране в существующих условиях с учетом взаимосвязей между уровнем экономического развития и уровнем налоговой нагрузки в странах ОЭСР.

Расчет налоговой нагрузки на ВВП представлены в Приложении № 2 к настоящей Концепции.

Кроме того, в ходе анализа налоговой нагрузки в экономике необходимо учитывать, по меньшей мере, два обстоятельства, оказывающих влияние на характер и интерпретацию выводов из такого анализа.

Во-первых, для стран, налоговые доходы которых в большей степени зависят от внешнеторговой ценовой конъюнктуры, принято разделять налоговые доходы, обусловленные исключительно колебаниями такой конъюнктуры, и налоговые доходы, которые более устойчивы к ней. В этой связи принято разделять конъюнктурную и структурную составляющие налоговой нагрузки.

Конъюнктурная компонента налоговых доходов обусловлена лишь колебаниями конъюнктуры мировых рынков. В свою очередь, структурная компонента налоговой нагрузки – это тот уровень нагрузки, который складывается при среднемноголетней внешнеэкономической конъюнктуре и характеризует уровень нагрузки на реальный сектор экономики.

Во-вторых, сама по себе величина налоговых доходов бюджетной системы страны и соотношение этой величины с иными показателями (величина доходов, добавленной стоимости, валового внутреннего продукта) не являются характеристиками налоговой нагрузки, на основании сравнения которых

с аналогичными показателями в других отраслях можно было бы делать выводы об уровне налоговых изъятий.

С учетом приведенных обстоятельств рассмотрение уровня и динамики налоговых доходов бюджетной системы Приднестровской Молдавской Республики является важным, прежде всего, с точки зрения общей конструкции налоговой системы, поскольку позволяет показать, что с ее помощью следует сглаживать колебания доходов, обусловленные изменчивостью внешнеторговой конъюнктуры, что, в свою очередь, требует настройки налоговой системы и различных подходов к налогообложению в различных секторах экономики.

В таблице 1 приведены данные о величине и структуре доходов консолидированного бюджета (включая внебюджетные фонды) в 2009-2013 годах.

Таблица 1

Налоговые доходы консолидированного бюджета
(включая внебюджетные фонды) в 2009-2013 гг. (% ВВП)

	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год
Доходы консолидированного бюджета и внебюджетных фондов, всего	27,51	34,25	40,29	48,72	49,72
Налоговые доходы и платежи, в том числе:	23,56	24,37	27,03	32,40	34,51
Подходные налоги:	9,06	9,12	9,88	9,98	10,06
налог на доходы	6,07	5,62	6,28	6,18	6,22
подходный налог	2,92	3,44	3,52	3,69	3,70
Налоги на ВЭД:	1,27	1,21	1,52	4,81	6,68
импортные пошлины	1,19	1,20	1,52	4,80	6,63
экспортные пошлины	0,08	0,01	0,01	0,00	0,04
Налоги на товары:	0,64	0,91	1,16	1,51	1,83
акцизы	0,63	0,91	1,14	1,46	1,82
ЕСН	8,24	9,00	9,76	9,97	10,60
Прочие налоги	4,35	4,14	4,72	6,15	5,35

Представленные данные показывают, что величина налоговых доходов (рассчитываемая как сумма поступлений всех налогов, сборов, таможенных пошлин, обязательных страховых взносов на пенсионное обеспечение и прочих платежей), рассчитываемая как доля валового внутреннего продукта, на протяжении последних пяти лет увеличилась на 10,95 процентных пункта: с 23,56% ВВП в 2009 году до 34,51%. При этом для сравнения, средний уровень налоговой нагрузки на экономику в странах-членах ОЭСР в 2011 году составил 34,5% к ВВП.

1.1. Налог на доходы организаций

В период с 2011 по 2013 годы налог на доходы организаций составляет основу налоговой системы в Приднестровской Молдавской Республике. Так, например, с 2011 по 2013 годы поступления налога на доходы увеличились в 1,2 раза. Удельный вес налога на доходы в составе налоговых поступлений в 2011 году составил 23,07%, в 2012 году – 23,24%, а в 2013 – всего 18,03%. При этом необходимо отметить, что величина потерь в связи с предоставлением льгот по налогу на доходы организаций в 2012-2013 годах составила 316,8 млн. руб. и 315,2 млн. руб. соответственно.

Снижение удельного веса в доходной части бюджета налога на доходы в 2012-2013 годах обусловлена отменой преференций по налогам на внешнеэкономическую деятельность для отдельных экономических агентов.

Таблица № 2

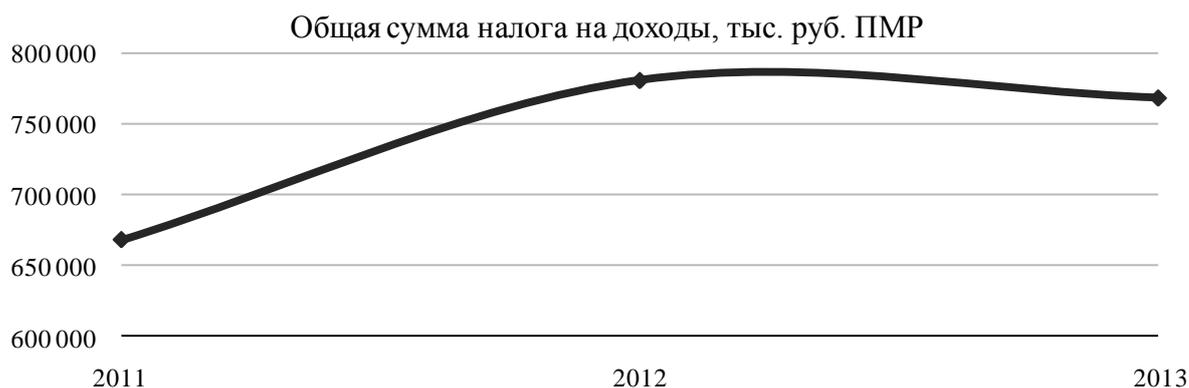
Отчисления в бюджет в виде налога

на доходы организаций на 2011-2013 годы

Отрасль	млн. руб.		
	2011	2012	2013
Промышленность	419,57	442,12	390,66
Сельское хозяйство	8,83	4,78	3,79
Лесное хозяйство	0,42	0,45	0,47
Транспорт	36,73	44,38	50,51
Связь	57,45	65,06	73,43
Строительство	19,85	15,01	14,85
Проектно-изыскател.	0,73	0,13	0,13
Торговля и общепит	105,83	184,55	195,81
Операции с недвижимым имуществом	0,89	3,13	4,30
Общая коммерческая деятельность	0,75	1,11	1,43
ЖКХ	10,35	10,68	14, 99
Непр. виды бытового обслуживания	1,55	1,46	1,69
Здравоохранение и социальное обеспечение	1,71	1,53	2,61
Прочие виды деятельности	3,33	6,80	14, 06
ИТОГО:	667,99	781,18	768,74

Представленные данные демонстрируют, что общая сумма налога на доходы организаций в период с 2011 года по 2012 год возрастала, однако в 2013 году суммарные отчисления в бюджет по данному виду налога уменьшились. Такой спад вызван, прежде всего, снижением объемов производства и реализации продукции в промышленном секторе.

Диаграмма № 1



Сокращение поступлений в бюджет по данному виду налога в 2013 году подтверждает невозможность выполнения плановых ожиданий по нему и сильную зависимость от международных рынков внешнеэкономической конъюнктуры на отдельные товары приднестровского экспорта.

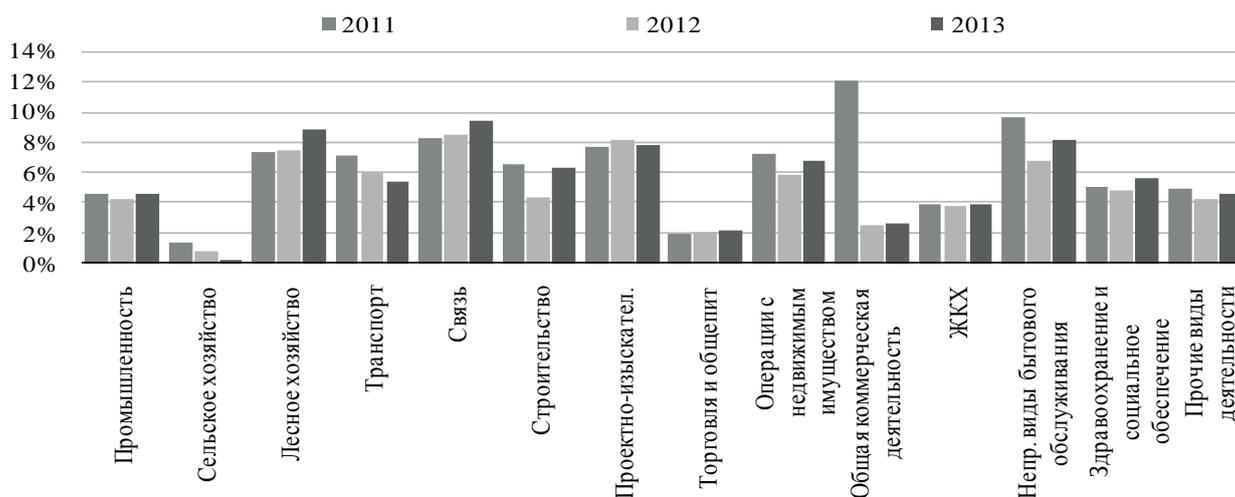
Налоговые платежи по налогу на доходы в промышленном секторе за период с 2011 года по 2012 увеличились на 5,4%, однако в 2013 году произошло снижение по отношению к 2012 году и достигло отметки 13,2%.

Следует отметить, что доля поступлений налога на доходы от организаций торговли и общественного питания за анализируемый период увеличилась с 15,8% до 26,9% в общей структуре налоговых поступлений по данному виду налога. Так действующая система налога на доходы в сфере торговли и общественного питания с учетом увеличения ставки налога на доходы на 10% в 2012 году по отношению к 2011 году несет в себе меньшую налоговую нагрузку (2,14% в 2013 году) на единицу полученного дохода, чем промышленный сектор (4,39% в 2013 году), при этом увеличение ставок

не коснулось промышленности. В плоскости национального рынка такие структурные разницы в ценообразовании товаров инициировали сокращение товаров национальных производителей и увеличение объемов импортируемой продукции. Поскольку промышленность является мажоритарным источником формирования доходной части бюджета в рамках данного налога, такая ситуация может нести существенные угрозы для социально значимых статей расходной его части.

Диаграмма № 2

Реальная налоговая нагрузка в виде налога на доходы по секторам экономики, в% на единицу дохода



В 2011-2013 годы торговля и общественное питание сработали с минимальным значением налоговой нагрузки на единицу полученного дохода и практически достигли уровня того же показателя, что и в сельскохозяйственной отрасли, являющейся в списке одной из приоритетных отраслей, подлежащей государственной поддержке.

Деловая активность приднестровской экономики за анализируемые периоды определялась ослаблением внешнего спроса на отдельные товары приднестровского экспорта, обусловленного нестабильностью мировых рынков и, как следствие, снижением производственной активности в ключевых отраслях индустрии и формировалась в условиях замедления инфляционных процессов в потребительском сегменте. Вместе с этим государственная поддержка, оказываемая ведущим предприятиям промышленного сектора, позволила к концу текущего года частично нивелировать отставание по ряду макроэкономических показателей.

Реальная налоговая нагрузка в процентах к прибыли (убытку) до налогообложения в 2013 году в сумме по всем исследуемым секторам экономики превысила максимально допустимые 80% изъятия прибыли в бюджет.

Угрозами для постоянных и прогнозируемых поступлений в бюджет являются:

- стремительное ухудшение положения промышленного сектора как основного плательщика налога на доходы;
- недостаточная, несправедливая налоговая нагрузка для таких непромышленных сфер, как торговля и общественное питание, коммерческая деятельность и операции с недвижимым имуществом.

1.2. Подоходный налог с физических лиц и единый социальный налог

В целом налоговая политика в сфере налогообложения доходов физических лиц была направлена на устранение слабых сторон механизма взимания подоходного налога и социально-экономическую поддержку граждан Приднестровской Молдавской Республики. В рамках деятельности государства в данном направлении происходило расширение перечня доходов физических лиц, не подлежащих налогообложению, а также предоставляемых налоговых вычетов отдельным категориям населения, в том числе с целью:

а) дополнительной экономической поддержки молодых семей, приобретающих на территории Приднестровской Молдавской Республики жилые дома или квартиры;

б) устранения пробела правового регулирования в части предоставления стандартного налогового вычета молодым специалистам, исполняющим долг по защите Отечества в составе воинских формирований государства

по призыву, в соответствии с принципом социальной справедливости, установленным статьей 17 Конституции Приднестровской Молдавской Республики;

в) содействия реализации проектов (программ) безвозмездной помощи, зарегистрированных в соответствии с действующим законодательством и другое.

Помимо прочего снижен размер налоговой нагрузки в отношении дивидендных доходов посредством установления налоговой ставки в размере 5%.

Кроме того, с целью повышения прозрачности уплаты подоходного налога были предприняты следующие меры:

а) откорректирован порядок предоставления имущественных налоговых вычетов, связанных с реализацией транспортных средств; ограничено предоставление имущественного налогового вычета при продаже объектов недвижимости и транспортных средств, находившихся в собственности налогоплательщика 3 (три) года и более, по количеству сделок в целях предотвращения ухода от налогообложения при оформлении сделок купли-продажи автотранспорта путем оформления генеральной доверенности

на право управления с последующей продажей транспортного средства;

б) устранена возможность занижения физическими лицами доходов, получаемых от сдачи личного имущества в аренду, от выполнения работ и оказания услуг по договорам гражданско-правового характера, на сумму документально не подтвержденных расходов;

в) для предотвращения уклонения от уплаты подоходного налога повышена ставка налога в отношении доходов, полученных в порядке дарения от физических лиц, не имеющих родственных отношений, для резидентов, — до 15%, для нерезидентов – до 20%.

В рамках уплаты единого социального налога, предназначенного для реализации прав граждан на государственное пенсионное и социальное обеспечение, на обеспечение пособиями по безработице и иными социальными выплатами, с целью мотивации работодателей при приеме на работу граждан, стремящихся возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва в работе, а также молодежи без образования и молодых специалистов, снижены налоговые ставки до 18% и 12% соответственно.

Вместе с тем понижение налоговой ставки по единому социальному налогу до 14% для субъектов малого предпринимательства, применяющих упрощенную систему налогообложения, за 2012-2013 годы привело к недопоступлениям в бюджет в размере 3,2 млн. рублей.

При этом повышение ставки единого социального налога до 25% в 2013 году (в целях улучшения оснащенности учреждений здравоохранения медицинским оборудованием) привело к росту налоговых платежей в 1,12 раза, а рост размера обязательного страхового взноса, уплачиваемого

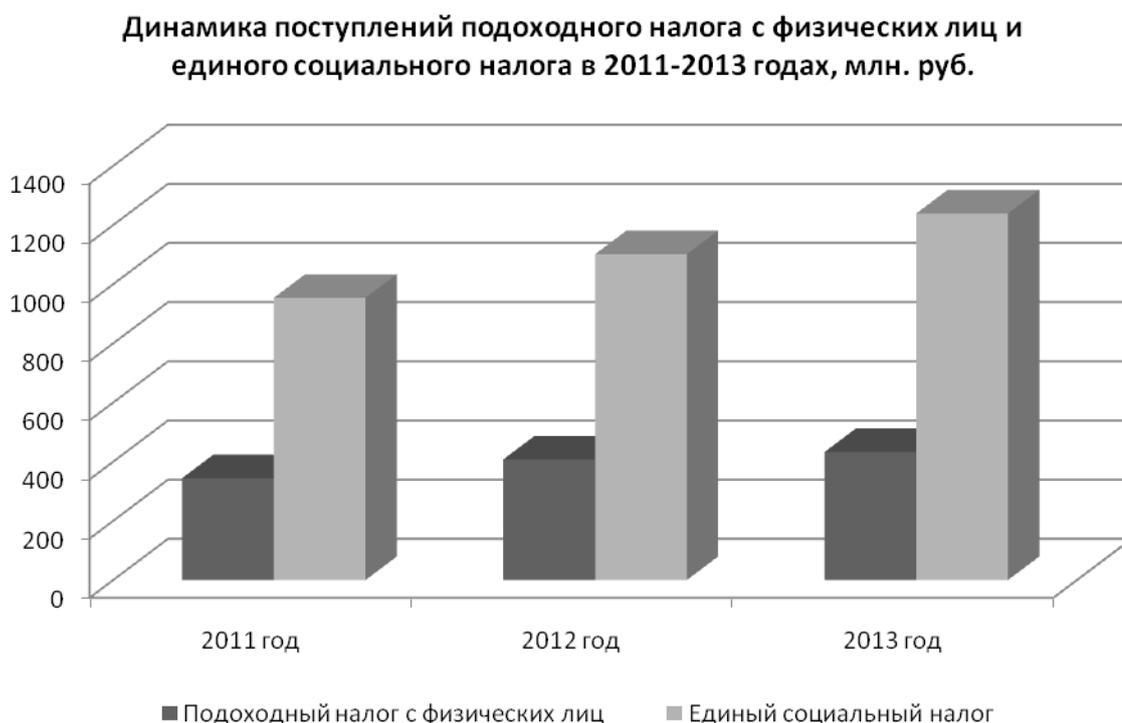
работниками (гражданами), подлежащими государственному пенсионному обеспечению, до 3% с 2012 года привёл к увеличению соответствующих поступлений в Единый государственный фонд социального страхования Приднестровской Молдавской Республики в 1,6 раза.

Необходимо отметить, что в сфере налогообложения доходов физических лиц наблюдается устойчивая динамика роста поступлений по подоходному налогу с физических лиц. Так за период с 2011 по 2013 год поступления подоходного налога в бюджет увеличились в 1,26 раза и составили 10,72% налоговых доходов или 7,44% всех доходов консолидированного бюджета.

За период с 2011 по 2013 год поступления единого социального налога увеличились в 1,3 раза и составили 41,91% доходов бюджета Единого государственного фонда социального страхования Приднестровской Молдавской Республики или 30,72% общей суммы поступивших налоговых платежей.

На Диаграмме № 3 представлена динамика поступлений подоходного и единого социального налогов в период 2011-2013 годы.

Диаграмма № 3



При этом в рамках разработки налоговой политики на 2015 год и среднесрочную перспективу необходимо учесть тот факт, что большое количество льгот и послаблений неизбежно усложняет налоговую систему и подрывает её эффективность, лишает её необходимой гибкости, поскольку налоговые льготы с трудом поддаются контролю. К тому же основным источником формирования доходной части местных бюджетов являются налоговые доходы, в том числе подоходный налог с физических лиц.

Недополучение доходов не позволяет выполнить в полном объеме финансирование расходов по всем запланированным обязательствам, что в свою очередь приводит к росту кредиторской задолженности. Так сумма недопоступлений в бюджет за 2013 год в связи с предоставлением льгот по подоходному налогу с физических лиц составила 597,16 млн. рублей, что в 1,4 раза превышает фактические поступления данного налога в бюджет, при этом данный показатель в 2012 году составил 416,41 млн. рублей. Суммы недопоступлений в Единый государственный фонд социального страхования Приднестровской Молдавской Республики за 2013 год в связи с предоставлением льгот по единому социальному налогу и обязательному страховому взносу составили 322,85 млн. рублей, однако в 2012 году данный показатель сформировался в размере 219,81 млн. рублей.

Вследствие чего в среднесрочной перспективе необходим тщательный анализ и пересмотр действующего уровня налоговых льгот в сторону сокращения.

1.3. Налог на имущество физических лиц

В целом налоговая политика в сфере налогообложения имущества физических лиц была направлена на достижение достоверности, своевременности и прозрачности получаемой информации об объектах налогообложения.

К настоящему времени налог на имущество физических лиц составляет всего 0,21% в объеме фактических налоговых поступлений, что составляет 0,07% ВВП.

При этом в 2011-2012 годах в качестве налогооблагаемой базы для исчисления налога на имущество физических лиц использовалась инвентаризационная стоимость объектов недвижимого имущества, предоставляемая Бюро технической инвентаризации. Учитывая, что данная стоимость была значительно ниже рыночной, а проведение переоценки стоимости объектов недвижимости не представлялось возможным в связи с трудоемкостью процесса и отсутствием необходимых средств, рост сбора налога на имущество физических лиц был незначительным и составил в 2012 году всего 1%.

Необходимо отметить, что налог на имущество физических лиц в 2013 году претерпел значительные изменения. Основным критерием при определении налогооблагаемой базы стало использование общей площади недвижимого имущества. Это позволило достичь наиболее справедливого и объективного налогообложения для отдельных категорий лиц, а именно, ограничило льготную площадь недвижимого имущества, а также количество льготных объектов налогообложения, что привело к сокращению потерь бюджета, которые возникают в результате предоставления неограниченного количества льгот, и определило новые

источники информации о собственниках объектов недвижимости, подлежащих обложению налогом на имущество физических лиц.

В результате прирост поступлений налога на имущество физических лиц в 2013 году составил 9,34% в сравнении с итогами 2011-2012 годов.

1.4. Налоговое законодательство в сфере поддержки субъектов малого бизнеса

Низкий уровень развития малого бизнеса в республике по сравнению с близлежащими странами в переходный период формирования рыночных отношений предопределили необходимость разработки при проведении налоговой реформы особых мер по поддержке данного сектора экономики. Введение специального налогового режима в виде упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности для юридических лиц привело в значительной степени к стабилизации их экономического положения и снижению социальной напряженности в обществе.

Проведенные за прошедший период меры по совершенствованию такого специального налогового режима, как упрощенная система налогообложения для юридических лиц позволила в значительной степени снизить налоговую нагрузку на малый бизнес, что повлекло за собой развитие производства, торговли и общественного питания, расширение инвестиционной деятельности, а упрощение налогообложения не только снизило издержки налогоплательщиков на ведение бухгалтерского учета, но и повысило административную эффективность налогообложения.

Указанные меры создали стимулы для перехода субъектов предпринимательской деятельности на специальные налоговые режимы, в том числе из сферы «теневое» бизнеса. За 2012-2013 годы количество налогоплательщиков, применяющих вышеуказанный специальный налоговый режим, составило 263 организации, а поступления налогов, уплачиваемых в связи с применением этого режима составили 10,2 млн. рублей.

1.5. Показатели внешнеэкономической деятельности

Проблемы осуществления внешнеэкономической деятельности экономическими агентами Приднестровской Молдавской Республики обусловлены, прежде всего, отсутствием международного правового признания республики со стороны иностранных государств и международных организаций. Общеизвестен тот факт, что в настоящее время осуществление экспорта отечественными товаропроизводителями возможно только через Республику Молдова. При этом на пути приднестровских экспортеров существует немало барьеров, созданных молдавской стороной. Кроме того, в эпоху глобализации, стремительных перемен в мировой экономике

и усиления международной конкуренции наша республика подвергается воздействию общемировых рисков и вызовов.

Ужесточение требований к ведению внешнеэкономической деятельности приднестровскими экономическими агентами со стороны государственных органов Республики Молдова, падение потребительского спроса на конечные товары и, как следствие, сокращение спроса на главные экспортные товары республики, неблагоприятная ценовая конъюнктура, низкая конкурентоспособность отечественной продукции, потеря рынков сбыта негативно сказываются на экспортных показателях экономических агентов Приднестровской Молдавской Республики.

Отсутствие собственных первичных топливно-энергетических ресурсов и достаточной материально-сырьевой базы для обеспечения промышленного производства способствуют росту импорта, так как ввоз товаров, предназначенных для дальнейшей переработки, занимает значительную часть

в структуре импорта Приднестровья.

2013 год характеризуется сокращением объемов экспорта хозяйствующих субъектов до 586,5 млн. долларов США, против 698,0 млн. долларов США в 2012 году (что в абсолютном значении составило 111,5 млн. долларов США). Определяющее влияние на динамику экспортных поставок оказало снижение экспортных операций основных предприятий-экспортеров, таких как открытое акционерное общество «Молдавский металлургический завод», закрытое акционерное общество «Рыбницкий цементный комбинат» и закрытое акционерное общество «Молдавская ГРЭС», обеспечивающих свыше 65% экспортных поставок из республики. Импорт товаров в 2013 году снизился на 8,6% и составил 1 645,9 млн. долларов США по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. На данную величину повлияло снижение потребления топливно-энергетических товаров.

Значение внешнеторгового оборота за 2013 год составило 2 232,5 млн. долларов США, снизившись на 10,6% по сравнению с 2012 годом.

Динамика экспорта и импорта обусловила незначительное снижение отрицательного внешнеторгового сальдо, абсолютная величина которого 2013 году составила 1 059,4 млн. долларов США, против 1 103,7 млн. долларов США в 2012 году.

В Приложении № 3 к настоящей Концепции представлена динамика основных показателей внешнеэкономической деятельности Приднестровской Молдавской Республики, в том числе прогнозных за 2008-2017 годы.

1.6. Основы налогового законодательства

Основа налогового законодательства Приднестровской Молдавской Республики базируется на таких основных нормативных правовых актах, как Конституция Приднестровской Молдавской Республики и Закон Приднестровской Молдавской Республики «Об основах налоговой системы Приднестровской Молдавской Республики», которые определяют общие экономические, правовые и организационные принципы построения налоговой системы в Приднестровской Молдавской Республике.

При этом за период 2011-2013 годов Закон Приднестровской Молдавской Республики «Об основах налоговой системы в Приднестровской Молдавской Республике» претерпел ряд изменений, в частности, законодательно закреплены основные понятия, на которых базируются принципы построения налоговой системы республики.

Вместе с тем принципы и механизмы функционирования налоговой системы, сложившиеся к настоящему времени, не могут считаться окончательными и при этом постоянно находятся в процессе развития. В этой связи необходимо продолжить работу по созданию эффективной и стабильной налоговой системы, которая в условиях рыночных отношений является одним из важнейших экономических регуляторов, основой финансово-кредитного механизма государственного регулирования экономики.

1.7. Налоговое администрирование

В настоящее время налоговое администрирование осуществляется в рамках Закона Приднестровской Молдавской Республики «Об основах налоговой системы в Приднестровской Молдавской Республике» и Закона Приднестровской Молдавской Республики «О порядке проведения проверок при осуществлении государственного контроля (надзора)».

В 2011-2013 годах в целях совершенствования законодательства Приднестровской Молдавской Республики в сфере налогового администрирования внесены следующие изменения:

1. С целью совершенствования механизма взыскания штрафных и финансовых санкций, а также с целью сокращения расходов государства, необходимых для процедуры их взыскания, установлен четкий порядок взыскания финансовых санкций как с юридических, так и физических лиц. При этом необходимо отметить, что бесспорный порядок взыскания штрафных и финансовых санкций в установленных законом размерах и случаях не лишает права организацию или индивидуального предпринимателя на судебную защиту своих прав. Сочетание бесспорного и судебного порядков взыскания платежей, предусмотренных законодательством, обеспечивает права личности и государства в целом, отвечает интересам общества и не противоречит принципам демократического правового социального государства, закрепленным Конституцией Приднестровской Молдавской Республики.

2. В рамках реформирования налоговой системы Приднестровской Молдавской Республики с целью пресечения уклонений от уплаты налогов установлен единый подход к установлению ответственности не только за сокрытие выручки, но и за сокрытие иного объекта налогообложения налогоплательщиками.

3. В целях упрощения процесса ликвидации организаций, у которых отсутствует имущество и иные активы и имеется задолженность, размер которой недостаточен для признания организации банкротом и списания соответствующих платежей по уже имеющемуся в законе основанию, закреплена возможность списания в качестве безнадежных или невозможных ко взысканию незначительных сумм задолженности перед бюджетами различных уровней и государственными внебюджетными фондами, которые не превышают 300 расчетных уровней минимальной заработной платы для юридических лиц-налогоплательщиков, при условии отсутствия имущества, дебиторской задолженности и иных активов у юридического лица и принятия решения суда о ликвидации данного юридического лица.

4. Для более полной и точной характеристики налоговых инструментов в области налогового администрирования разработаны понятия «заниженная, неучтенная сумма» и «принудительное взыскание задолженности в бюджет».

Также до настоящего времени в системе законодательства отсутствуют общедоступные критерии оценки вероятности уклонения от уплаты налогов. Такая ситуация в сфере правового регулирования приводит к значительным сокрытиям налогооблагаемой базы и потерям государственного бюджета. В связи с чем необходимо в срочном порядке провести реформирование системы налогового администрирования с целью пресечения уклонений от уплаты налогов.

2. Основа налоговой политики в среднесрочной перспективе

Проведение социально-экономических преобразований, интеграция Приднестровья в евразийскую экономику неизбежно требуют внесения изменений в налоговое законодательство. В результате возникает необходимость перехода на классическую систему налогообложения.

В среднесрочной перспективе налоговая политика основывается на сбалансированном сочетании основных налоговых функций – фискальной и регулирующей, основанной на качественном налоговом законодательстве и его реализуемости.

В настоящее время в Приднестровской Молдавской Республике с учётом влияния внешнеполитических факторов и ситуации в соседних государствах сложилась критическая ситуация с поступлениями в бюджет.

Нельзя не заметить, что существующая налоговая система гипертрофирована, что подтверждается рядом обстоятельств:

а) изменение налоговых ставок на протяжении многих лет привело к дифференцированной налоговой нагрузке на предприятия;

б) установление различных способов определения налогооблагаемой базы для отдельных отраслей экономики: у одних отраслей это доход от реализации продукции, у других – валовая прибыль;

в) применение доначислений по налогу на доходы организациями, получившими по итогам года отрицательный финансовый результат, приводящие к увеличению данного налога более чем в три раза по итогам года.

Президент и Правительство Приднестровской Молдавской Республики в данной ситуации предприняли ряд мер по стабилизации экономики:

а) удержание курса валюты;

б) снижение ставки рефинансирования с 7% до 4%, уровень которой стал самым низким среди соседних государств;

в) принятие Закона Приднестровской Молдавской Республики «О некоторых государственных мерах, направленных на повышение макроэкономической и социально-экономической устойчивости Приднестровской Молдавской Республики», в рамках которого Правительством оказывается государственная поддержка экспортоориентированным предприятиям;

г) создание свободных экономических зон в рамках вышеупомянутого Закона с целью налаживания ситуации в депрессивных районах республики.

Кроме того предпринимаются меры, призванные привлечь и стимулировать поступление иностранных инвестиций. В республике действуют широкие таможенные преференции – на ввоз имущества предприятий с долей иностранных инвестиций, освобождение их от уплаты таможенных пошлин, акцизов и налога на импорт материальных ценностей и нематериальных активов, беспошлинное импортирование продукции собственного производства; налоговые преференции; реализуется государственная поддержка инноваций; осуществляется государственное сопровождение крупных инвестиционных проектов и заключение индивидуальных преференционных соглашений.

Дополнительной государственной поддержкой промышленным предприятиям является и поставка природного газа по цене ниже контрактной. При этом, исходя из основных аспектов, закреплённых Концепцией поэтапного увеличения стоимости природного газа (газовой составляющей), учитываемой в регулируемых тарифах на услуги газоснабжения на период 2014-2016 годов,

а также Постановлением Правительства Приднестровской Молдавской Республики «О стоимости природного газа (газовой составляющей), учитываемой в предельных уровнях тарифов на услуги газоснабжения на 2014 год», цены к 2015 году составят 76,7% от контрактной цены, увеличившись по сравнению с 2014 годом на 10%.

Стоит отметить, что величина потерь в связи с предоставлением льгот по налогу на доходы организаций в 2013 году составила более 315 млн. рублей. Однако предоставляемые льготы не стимулируют создание новых

производств и модернизацию действующих. Действующая налоговая система по сути превратилась в систему, направленную на удержание ситуации в экономике, а не на её развитие.

Технологический уклад наших предприятий на протяжении многих лет оставался неизменным, несмотря на предоставляемые льготы и сниженную цену природного газа, технологический парк оборудования не обновлялся, что привело к высокой энергоёмкости и затратности производства. Кроме того, имеющееся оборудование приднестровских предприятий ввиду как внутренних, так и внешних факторов не используется на полную мощность (средний показатель использования производственных мощностей составляет 40-50%).

Нестабильная внешняя конъюнктура и проблемы в банковском секторе, несмотря на весьма либеральное законодательство в области инвестиционной деятельности, препятствуют привлечению в республику масштабного международного капитала в виде долгосрочных инвестиций.

А предоставление многочисленных льгот влечёт за собой недопоступления доходов в государственный бюджет, что принуждает государство использовать привлечённые средства для покрытия дефицита. К примеру, на покрытие дефицита бюджета Единого государственного фонда социального страхования Приднестровской Молдавской Республики получены средства в сумме 961 млн. рублей.

Тем не менее предпринимаемых действий Правительства Приднестровской Молдавской Республики, к сожалению, пока недостаточно ввиду существующих внешнеполитических и экономических факторов, воздействующих на экономическую систему Приднестровья, на действия которых невозможно повлиять.

Положение усугубляется возможным подписанием Республики Молдова соглашения о всеобъемлющей и углублённой зоне свободной торговли с Евросоюзом (УВЗСТ), что может повлечь за собой установление барьеров для приднестровских предприятий, таких как повышенные экспортные пошлины, при выходе на европейский рынок.

Наряду с этим имеет место обвальное падение спроса на приднестровскую продукцию в самой Украине ввиду серьёзного снижения платёжеспособности украинских контрагентов. Некоторые приднестровские предприятия в связи с этим утратили до 40% рынка сбыта своей продукции. Большое количество контрактов на поставку товаров Приднестровья в Украину «заморожено». При этом у приднестровских фирм уже возникают проблемы с возвращением денежных средств (или предоплаты) за продукцию, закупленную и не поставленную из Украины.

Правительством Приднестровья отмечена тенденция снижения объёмов промышленного производства и доходов от реализации продукции в первом квартале 2014 года по следующим крупным предприятиям

Приднестровской Молдавской Республики: закрытое акционерное общество «Молдавская ГРЭС», открытое акционерное общество «Литмаш», закрытое акционерное общество «Бендерский машиностроительный завод», закрытое акционерное общество «Молдавкабель», закрытое акционерное общество «Швейная фабрика «Вестра», закрытое акционерное общество «Тиротекс», завод «Прибор».

В связи с приостановкой деятельности украинских производителей и торгово-закупочных фирм сорваны контракты на поставку продукции в Украину в первом квартале 2014 года только по двум экономическим агентам Приднестровья на сумму порядка 2 миллионов долларов США. Рынок сбыта крупнейшего приднестровского предприятия закрытое акционерное общество «Тиротекс» сузился на 30%.

Данные обстоятельства не могут не отразиться на экономике государства, внешнеэкономической деятельности и хозяйствующих субъектах, что подтверждается тем, что за последние месяцы наблюдается снижение объемов производства ряда приднестровских предприятий, зафиксировано сокращение внешнеторгового оборота, и, как следствие, уменьшение налоговых поступлений в государственный бюджет.

Если за первый квартал 2014 года сумма налоговых доходов республиканского бюджета составила 105,64% от общего запланированного показателя, то на протяжении последующих двух месяцев произошло снижение налоговых поступлений: так в апреле процент исполнения бюджета составил 94,5, а в мае снизился уже до 86,3%.

В критическом состоянии находится техническое оснащение всей инфраструктуры городов и районов, очевиден провал инвестиций в инфраструктуру городов и сел.

По оценкам экспертов, только для капитального ремонта, без строительства, дорог страны, необходимы средства в сумме около 2,0 млрд. руб. (178 млн. долларов США). По расчетам специалистов дорожной отрасли, необходима минимальная сумма средств на приобретение взамен имеющейся в наличии с высоким процентом износа новой техники в сумме 47,1 млн. рублей (4 млн. долларов США).

В то же время общая сумма фактических поступлений в Дорожный фонд республики в 2013 году составила 104 млн. рублей (10 млн. долларов США), или 5% от вышеуказанной потребности.

Аналогичная ситуация сложилась в сфере жилищно-коммунального хозяйства, которая характеризуется значительным износом существующих сетей и сооружений и недостаточно устойчивым финансовым положением предприятий – субъектов жилищно-коммунального хозяйства, так называемых планово-убыточных предприятий, осуществляющих свою деятельность

в условиях государственного регулирования тарифов на оказываемые услуги.

В настоящее время на территории Приднестровской Молдавской Республики жилищный фонд составляет около 1,5 млн. м², который включает

в себя государственный, муниципальный, частный и смешанный жилищный фонд. При этом физический износ жилищного фонда республики составляет порядка 70 %. С одной стороны, есть муниципальные структуры, отвечающие

за состояние жилищного фонда и за качество обеспечения населения жилищно-коммунальными услугами, с другой стороны, жилищный фонд продолжает ветшать, что влечет за собой потребность в ежегодном увеличении затрат

на его содержание и приводит к ежегодному росту тарифов. В свою очередь рост тарифов вызывает недовольство населения. Многолетнее недофинансирование данной сферы привело к не выполнению ремонтов в необходимых объемах, что, как следствие, ухудшает качество коммунальных услуг.

Таким образом, кризисное состояние жилищно-коммунального комплекса связано с дотационностью сферы, ее неудовлетворительным финансовым положением, высокой степенью износа основных фондов и является проблемой общегосударственного значения.

В связи с чем Правительством разработан проект государственной программы «Капитальный ремонт жилищного фонда на 2014-2020 годы», основной целью которой является повышение качества и надежности предоставления жилищно-коммунальных услуг населению, создание безопасных и благоприятных условий проживания граждан, обеспечение нормальных эксплуатационных характеристик жилищного фонда республики.

Согласно проведенным расчетам сумма средств, необходимых для выполнения ремонтных работ объектов общего пользования жилых домов жилищного фонда республики, составляет 533 млн.рублей (48 млн. долларов США).

В результате, очевидно, что Приднестровье находится на грани потери инфраструктуры, реформирование жилищно-коммунального хозяйства невозможно провести из-за отсутствия необходимых средств. При этом для восстановления платёжеспособности страны в ближайшее время требуется вовлечение в экономику инвестиций в размере свыше 2 млрд. долларов США.

Сегодня имеют место политическое неразрешение конфликта, непризнанность, действуют значительные ограничения со стороны Республики Молдова, соответственно, прогнозирование изменений ситуации в лучшую сторону в настоящее время не представляется возможным.

Другими словами, существуют значительные внешнеполитические риски, в связи с чем в данной ситуации должны быть чётко определены системные правила налоговой политики Приднестровской Молдавской Республики.

Налоговая система нашего государства должна быть прозрачной, понятой как для внутренних производителей, так и для внешних партнёров.

Следует отметить тот факт, что 20 ноября 2012 года Указом Президента Приднестровской Молдавской Республики была утверждена Концепция внешней политики Приднестровской Молдавской Республики, закрепляющая содержание, приоритеты, цели и задачи, основные направления внешней политики Приднестровской Молдавской Республики, а также механизмы ее осуществления. Одной из целей внешней политики обозначена реализация национальной идеи Приднестровской Молдавской Республики посредством обеспечения участия Приднестровья в динамичных интеграционных процессах на пространстве Союза Независимых Государств, включая вовлечение в Таможенный союз Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан, а также в Евразийский экономический союз, Евразийскую экономическую комиссию и иные объединения.

В связи с обозначенной направленностью внешней политики на Таможенный союз, а также с тем фактом, что в странах, подписавших 29 мая 2014 года Договор о создании Евразийского экономического союза (России, Белоруссии и Казахстана), налоговая политика представлена классической системой налогообложения, предусматривающей уплату предприятиями-налогоплательщиками налога на добавленную стоимость, налога на прибыль организаций и налога на имущество юридических лиц, возникает необходимость проведения в Приднестровской Молдавской Республике налоговой модернизации с целью построения гибкой налоговой системы таким образом, чтобы она была понятна для внешних инвесторов и внешних торговых партнёров, с которыми взаимодействуют отечественные предприятия.

Кроме того, потребность в модернизации налоговой системы обуславливается необходимостью установления законодательного регулирования налоговых правоотношений на основе единых принципов и подходов в рамках осуществления гармонизации законодательства Приднестровской Молдавской Республики с законодательством Российской Федерации, а также поддержкой депутатского корпуса по законодательной инициативе Президента Приднестровской Молдавской Республики «О внесении дополнения в Конституцию Приднестровской Молдавской Республики».

При этом, учитывая направленность Республики Молдова на европейский рынок и ближайшее подписание соглашения о всеобъемлющей и углублённой зоне свободной торговли с Евросоюзом (УВЗСТ), новая налоговая система позволит снивелировать возможные потери бюджета при необходимости обнуления таможенных пошлин.

Невозможно не отметить и тот факт, что Правительство Приднестровской Молдавской Республики и ранее выходило с законодательными инициативами по изменению налоговой системы республики и введению налога на имущество юридических лиц в целях стимулирования рационального применения и более эффективного

использования в процессе осуществления финансово-хозяйственной деятельности основных фондов организациями. Помимо этого было предложено введение единого налога на вменённый доход для отдельных видов деятельности как с целью решения проблемы существования значительной доли в экономике теневого оборота капиталов, так и с целью упрощения процедуры взимания налога. Однако, к сожалению, законопроекты не были поддержаны Верховным Советом Приднестровской Молдавской Республики, в связи с чем Правительство Приднестровской Молдавской Республики продолжило работу над совершенствованием налоговой системы.

Модернизация налоговой системы – это стратегическое видение Правительства Приднестровской Молдавской Республики, которая имеет как плюсы, так и минусы в виде определённых рисков.

Данная Концепция не является неким значительным прорывом в экономике, она направлена на выход из сложившейся ситуации в целях необходимости обеспечения её роста и развития.

3. Цели налоговой политики в среднесрочной перспективе

Целями налоговой политики продолжают оставаться поддержка инвестиций, развитие человеческого капитала, повышение предпринимательской активности. Налоговая система Приднестровской Молдавской Республики должна способствовать развитию конкурентоспособности по сравнению с налоговыми системами государств, ведущих на мировом рынке борьбу за привлечение инвестиций, а процедуры налогового администрирования должны стать максимально комфортными для добросовестных налогоплательщиков.

С точки зрения количественных параметров налоговой системы с учетом изменений, которые предполагается реализовать в среднесрочной перспективе, основными стратегическими целями налоговой политики будут являться:

1) снижение уровня номинального налогового бремени в среднесрочной перспективе при условии поддержания сбалансированности бюджетной системы;

2) унификация налоговой системы путем присоединения к международному сообществу, широко применяющему классическую систему налогообложения, а также повышение эффективности и нейтральности налоговой системы за счет внедрения современных подходов к налоговому администрированию, оптимизации применяемых налоговых льгот и освобождений.

4. Направления в области налоговой политики, планируемые к реализации в среднесрочной перспективе

4.1. Основы налоговой системы

В целях установления законодательного регулирования налоговых правоотношений на основе единых принципов и подходов в рамках осуществления гармонизации законодательства Приднестровской Молдавской Республики с законодательством Российской Федерации снижение налогового давления и расширение налогооблагаемой базы, обеспечение наполняемости бюджета, возрождение промышленности предлагается с 2015 года ввести налог на имущество юридических лиц с пониженной ставкой, а с 2016 года введение на территории Приднестровской Молдавской Республики налога на добавленную стоимость, налога на прибыль организаций и налога на имущество юридических лиц путем отмены налога на доходы организаций и налога на содержание жилищного фонда, объектов социально-культурной сферы и иные цели.

4.2 Налоги

4.2.1 Налог на доходы организаций и налоги на внешнеэкономическую деятельность

В части налога на доходы организаций в 2015 году предлагается:

а) в целях упорядочения порядка применения льготного налогообложения установить:

1) что на один и тот же вид деятельности, по которому предусмотрен порядок льготирования по нескольким направлениям, переход от одного вида льготы на другой в течение отчетного периода запрещен;

2) период действия льготы, установленной подпунктом «а» пункта 2 статьи 6 Закона Приднестровской Молдавской Республики «О налоге на доходы организаций», для организаций, занимающихся сельскохозяйственным производством, и/или запрет на ее применение организациями, экспортирующими сельскохозяйственную продукцию за пределы Приднестровской Молдавской Республики;

б) для целей налогообложения уточнить порядок определения налогооблагаемой базы по иному безвозмездно полученному имуществу, в том числе имущественному праву;

в) в целях определения порядка уплаты установить, что юридические лица, являющиеся резидентами Приднестровской Молдавской Республики, обязаны уплачивать налог на доходы организаций при выплате дивидендов нерезидентам Приднестровской Молдавской Республики.

В качестве мер государственной поддержки товаропроизводителей-экспортеров планируется сохранение действия льгот, предусмотренных действующим законодательством Приднестровской Молдавской Республики, по освобождению от уплаты импортной пошлины на сырье, материалы и оборудование, используемые для производственных нужд.

Кроме того, вследствие недопоступления налоговых платежей от предоставления льгот, а также с целью сбалансированности доли косвенных и прямых налогов в доходах бюджета предлагается расширить долю косвенных налогов.

4.2.2. Налог на имущество юридических лиц

По налогу на имущество юридических лиц объектами налогообложения планируется признать движимые и недвижимые основные средства (в том числе имущество, переданное во временное владение, в пользование, распоряжение, доверительное управление). Налоговая база определяется как среднегодовая остаточная стоимость имущества, признаваемого объектом налогообложения.

Основным фактором является то, что налог на имущество юридических лиц будет стабильным источником пополнения государственного бюджета, тем самым обеспечивая заранее гарантированную долю поступлений в бюджет независимо от уровня экономической деятельности.

Данный налог будет целевым источником формирования Фонда развития и переоснащения объектов жилищно-коммунального хозяйства.

Введение данного налога предлагается с 2015 года с установлением следующих размеров ставок:

- 1) в 2015 году - 0,1%;
- 2) с 2016 года – 1,5%.

4.2.3. Налог на прибыль организаций

Налог на прибыль организаций является тем налогом, с помощью которого государство может наиболее активно воздействовать на развитие экономики. Благодаря непосредственной связи этого налога с размером полученного налогоплательщиком дохода через механизм предоставления или отмены льгот и регулирования ставки государство стимулирует или ограничивает инвестиционную активность в различных отраслях экономики.

Приднестровская экономика нуждается в долгосрочных инвестициях, и в определенной мере они могут быть обеспечены через систему налоговых льгот, стимулирующих инвестиционный процесс. Поэтому возможности применения налога на прибыль как одного из наиболее важных налогов неизмеримо возрастают. Реализация налогом на прибыль своих функций в полной мере способна существенно повлиять на создание эффективной системы перераспределения финансовых ресурсов, что повлечет за собой рост производства, и как следствие – дополнительные налоговые поступления.

Введение данного налога предлагается с 2016 года с одновременным исключением из налоговой системы налога на доходы организаций и налога на содержание жилищного фонда, объектов социально-культурной сферы и иные цели, и установлением ставки в размере 16%.

4.2.4. Налог на добавленную стоимость

При модернизации системы налогообложения значительное место занимает налог на добавленную стоимость (НДС). Налог на добавленную стоимость представляет собой косвенный многоступенчатый налог, взимаемый с каждого акта продажи, начиная с производственного цикла и заканчивая продажей конечному потребителю.

При его введении преследуется цель обеспечения бюджета надежным и эффективным источником доходов.

Объективная необходимость введения НДС обоснована рядом факторов:

- 1) пополнение доходов бюджета, испытывающего острый финансовый кризис и нуждающегося в стабильных налоговых поступлениях;
- 2) требованиями рыночной экономики;
- 3) присоединение к международному сообществу, широко применяющему данный налоговый механизм.

В результате реализации мероприятий по модернизации налоговой системы, проведен анализ налоговой нагрузки на ВВП и удельный вес каждого налога в общей сумме поступивших в консолидированный бюджет налогов,

а также прогноз налоговых доходов консолидированной части бюджета и государственных внебюджетных фондов (Приложении № 10 к настоящей Концепции).

Как видно из таблицы, при переходе на классическую систему налогообложения нагрузка на прибыль налогоплательщиков за счет введения двух налогов (налога на прибыль и налога на имущество юридических лиц) снижается до 40 %.

4.2.5. Подоходный налог с физических лиц

В целях установления справедливого налогообложения на физических лиц в части подоходного налога предлагается:

а) установить стандартный налоговый вычет в размере 1/2 прожиточного минимума трудоспособного населения для физических лиц, получающих доходы в размере от 2,5 до 5 прожиточных минимумов трудоспособного населения;

б) в отношении доходов, полученных в связи с осуществлением профессиональной деятельности спортсменов и тренеров-преподавателей в сфере спорта высших достижений, установить ставку подоходного налога в размере 5%;

в) уменьшить размер профессиональных вычетов физическим лицам, осуществляющим частную нотариальную деятельность.

4.2.6. Единый социальный налог

Предполагается в целях защиты интересов работников предприятия-банкрота увеличить единый социальный налог на 0,1% для аккумулирования денежных средств, которые могут быть использованы для выплаты заработных плат и иных выплат работникам в случае прекращения деятельности организации вследствие несостоятельности (банкротства).

При этом аккумулирование денежных средств планируется производить на счетах Единого государственного фонда социального страхования Приднестровской Молдавской Республики с наделением Фонда соответствующими правами и обязанностями.

Кроме того, с целью минимизации потерь от предоставления льгот по единому социальному налогу и обязательному страховому взносу предлагается провести инвентаризацию действующих льгот, а также оценку их эффективности.

4.2.7. Налогообложение в рамках специальных налоговых режимов

В целях придания специальным налоговым режимам более определенного характера при подготовке изменений в налоговое законодательство необходимо:

а) установить, что индивидуальным предпринимателям запрещена деятельность по реализации инсектицидов, пестицидов, ядохимикатов, минеральных удобрений и другое, за исключением реализации на открытых прилавках на территории рынков;

б) установить обязательное применение контрольно-кассовых машин при проведении наличных расчетов индивидуальными предпринимателями в порядке, определенном Правительством Приднестровской Молдавской Республики, в том числе за исключением реализации на открытых прилавках внутри крытых рыночных помещений;

в) в целях отражения фактически полученного дохода установить для индивидуальных предпринимателей с 2015 года обязанность по представлению отчетности;

г) установить для индивидуальных предпринимателей предельную сумму дохода в размере, не превышающем 365 000 расчетных уровней минимальной заработной платы в год;

д) при осуществлении предпринимательской деятельности на основании семейного патента установить дифференцированную стоимость платы за патент в зависимости от количества членов семейного предпринимательства;

е) запретить осуществление по индивидуальному предпринимательскому патенту деятельности требующей получение лицензии.

4.2.8. Налог на игорную деятельность

В части налога на игорную деятельность с целью более четкого определения видов игорного оборудования уточнить понятия объектов игорного оборудования и порядка их регистрации в налоговом органе.

4.2.9. Налог на имущество физических лиц

Изменение системы применения налога на имущество физических лиц в 2013 году оправдало себя, следовательно, существенных изменений на среднесрочную перспективу не предполагается.

При этом с целью исключения неоднозначности применения необходимо урегулировать вопрос применения ставки налога на имущество физических лиц для объектов недвижимого имущества нежилого назначения.

4.2.10. Налог с владельцев транспортных средств

В части налога с владельцев транспортных средств предлагается:

а) в целях правильного применения норм Закона уточнить порядок предоставления льготы по налогу с владельцев транспортных средств при постановке транспорта на консервацию;

б) в целях исключения возможности ухода от налогообложения юридическими лицами путем переоформления принадлежащих им транспортных средств на физических лиц установить налогообложение с физических лиц по налогу с владельцев транспортных средств, использующих транспорт в коммерческих целях.

4.3. Налоговое администрирование

В среднесрочной перспективе в целях повышения эффективности контроля за соблюдением налогового законодательства и повышения налоговой дисциплины предлагается установить порядок проведения плановых контрольных мероприятий налоговыми органами следующим образом:

1) в отношении юридических лиц – в зависимости от степени риска в его деятельности, а именно: с высокой степенью риска – не более одного раза в год; со средней степенью риска – не более одного раза в два года; с незначительной степенью риска – не более одного раза в три года;

Порядок определения и применения критериев, наличие которых указывает на конкретную степень риска в деятельности юридического лица, необходимых для установления периодичности проведения документальных плановых мероприятий по контролю, определить нормативным правовым актом Правительства Приднестровской Молдавской Республики;

2) в отношении физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, – не более одного раза в два года.

В целях усиления налоговой и финансовой дисциплины налогоплательщиков и повышения эффективности налогового контроля предусмотреть:

а) введение возможности осуществления налогового мониторинга, представляющего собой хронометражное наблюдение за финансово-хозяйственной деятельностью налогоплательщика с целью установления фактического дохода налогоплательщика и фактических затрат, связанных с получением дохода, а также размеров иных объектов налогообложения;

б) расширение оснований для проведения налоговыми органами внеочередных мероприятий по контролю за соблюдением налогового законодательства признаками и критериями, наступление или наличие которых вызывает обоснованные подозрения в уклонении от уплаты налогов, в частности, при наличии у налогоплательщика экономических показателей, свидетельствующих о возможном сокрытии (занижении) доходов и иных объектов налогообложения;

в) закрепление возможности осуществления контрольных мероприятий по проверке за соблюдением порядка применения контрольно-кассовых аппаратов (машин) лицами, на которые законом возложена обязанность применения контрольно-кассовых аппаратов (машин), в порядке, установленном Правительством Приднестровской Молдавской Республики;

г) усиление мер ответственности налогоплательщика и должностных лиц за неиспользование контрольно-кассовых аппаратов в случаях, предусмотренных действующим законодательством Приднестровской Молдавской Республики;

д) установление особенностей осуществления налогового контроля в отношении крупных налогоплательщиков;

е) увеличение сроков проведения проверок;

ж) ужесточение мер ответственности за налоговые правонарушения;

з) дополнение перечня мотивированных оснований для проведения внеочередных мероприятий по контролю такими основаниями, как:

1) начало процедуры ликвидации, реорганизации юридического лица, прекращение либо неосуществление в течение более 1 (одного) года деятельности юридического лица;

2) проведение встречных проверок при осуществлении планового и внеочередного контроля в отношении налогоплательщиков, имеющих финансово-хозяйственные отношения с проверяемым субъектом.

II. Концепция бюджетной политики

1. Основные итоги бюджетной политики

Итоги социально-экономического развития Приднестровской Молдавской Республики за 2010-2013 годы свидетельствуют о том, что ответственная бюджетная политика стала важным инструментом в поддержании экономической и социальной стабильности, выраженная в исполнении государством обязательств по социально значимым расходам, таким как своевременное финансирование в полном объеме оплаты труда работников бюджетной сферы, пенсий, пособий и компенсационных выплат

социально незащищенным слоям населения. Кроме того, было продолжено финансирование государственных и государственных целевых программ.

Начиная с 2012 года основные направления бюджетной политики формировались в соответствии с Программой реализации концептуальных положений Послания Президента Приднестровской Молдавской Республики к народу, органам государственной власти и управления, исходя из необходимости реализации стратегической цели – обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджета и решения государственных задач по улучшению качества жизни населения и повышению эффективности бюджетных расходов, прозрачности управления общественными финансами.

За эти годы был продолжен курс на такие стратегические цели бюджетной политики, как обеспечение сбалансированности бюджетных ресурсов и обязательств, создание эффективной системы управления государственными финансами, концентрация финансовых ресурсов на решение приоритетных задач. За эти годы предприняты меры по дальнейшему повышению эффективности бюджетного процесса. Приняты нормативные акты, совершенствующие процедуры формирования и исполнения бюджета.

В целом ситуация в бюджетном процессе за прошедший период в Приднестровской Молдавской Республике была управляемой. Проводилась постоянная корректировка показателей бюджетов с учетом меняющейся ситуации с тем, чтобы сохранить достигнутый уровень социальной стабильности.

Бюджетная политика в рассматриваемом периоде была направлена на финансовое обеспечение в решении социальных задач и выполнении принятых социальных программ.

Формирование и исполнение бюджетов различных уровней осуществлялось в строгом соответствии с Законом Приднестровской Молдавской Республики «О бюджетной системе в Приднестровской Молдавской Республике».

Законы о республиканском бюджете на 2010-2012 годы принимались до начала финансового года. Однако до начала 2013 года Закон Приднестровской Молдавской Республики «О республиканском бюджете на 2013 год» не был принят.

Учитывая требования статьи 8 Закона Приднестровской Молдавской Республики от 24 февраля 1997 года № 35-3 «О бюджетной системе в Приднестровской Молдавской Республике» в текущей редакции, в соответствии с которыми в случаях, когда бюджеты до начала бюджетного года не утверждены, то в текущем периоде:

1) нормативы отчислений в республиканский и местные бюджеты, установленные от регулирующих общегосударственных доходов, применяются в размерах и порядке, которые определены законом о бюджете на предыдущий финансовый год. На основании данной нормы в отсутствие утвержденного соответствующим законом бюджета Министерством

финансов сформирован план по доходам республиканского и местных бюджетов с учетом нормативов отчислений, установленных на 2012 год, а также принятых изменений в налоговое законодательство на 2013 год;

2) финансирование бюджетных учреждений осуществляется в размерах, не превышающих суммы предыдущего года за соответствующий период, то есть не более одной четвертой фактических расходов предыдущего года в расчете на квартал.

В целях реализации вышеназванных норм Закона Приднестровской Молдавской Республики «О бюджетной системе в Приднестровской Молдавской Республике» в 2013 году были изданы следующие правовые акты, согласно которым и производилось исполнение бюджета в отчетном периоде:

- Указ Президента Приднестровской Молдавской Республики от 26 декабря 2012 года № 827 «О временном порядке финансирования бюджетных расходов в 2013 году до утверждения Закона Приднестровской Молдавской Республики «О республиканском бюджете на 2013 год» в текущей редакции;

- Постановление Правительства Приднестровской Молдавской Республики от 26 декабря 2012 года № 139 «О механизме финансирования бюджетных расходов в 2013 году» в текущей редакции.

Исходя из норм основного Закона – Конституции Приднестровской Молдавской Республики (части первой пункта 3 статьи 97) и Закона Приднестровской Молдавской Республики «О бюджетной системе в Приднестровской Молдавской Республике», органы государственной власти, ответственные за исполнение бюджета, вправе, в случае когда бюджет

до начала бюджетного года не утвержден, осуществлять расходы в текущем периоде, при этом данные расходы не могут превышать значения фактически профинансированных средств прошлого периода, то есть 2012 года. Из чего следует, что плановые расходы, утвержденные на 2013 год, не должны превышать фактически профинансированные расходы за 2012 год (2 752 526 201 рубль).

Росписью расходной части республиканского бюджета на 2013 год, утвержденной Приложением № 1.2 к Постановлению Правительства Приднестровской Молдавской Республики от 26 декабря 2012 года № 139 «О механизме финансирования бюджетных расходов 2013 году» в текущей редакции, плановые расходы финансирования бюджетных учреждений республиканского значения сложились в сумме 2 705 954 291 рубль. Следовательно, исполнение республиканского бюджета в отчетном периоде соответствовало требованиям Закона Приднестровской Молдавской Республики «О бюджетной системе в Приднестровской Молдавской Республике».

При этом при планировании расходов бюджета на 2013 год в целом одной из основных задач было создание механизма, при котором появлялась возможность увеличить расходы по основным социально значимым статьям расходов (оплате труда работников бюджетной сферы, пенсий, пособий и компенсационных выплат социально незащищенным слоям населения) на прогнозируемый уровень инфляции. В связи с чем было принято решение о сокращении капитальных расходов по отношению к фактически произведенным в 2012 году расходам.

Кассовое исполнение республиканского и местных бюджетов свидетельствует об эффективности расходования бюджетных средств. Данный принцип ведения бюджетного финансирования обеспечивает прозрачность операций, реализуемых при исполнении бюджетов, повышает оперативность представления и достоверность бюджетной отчетности. Программное обеспечение, разработанное и внедренное в целях планирования и исполнения бюджетов различных уровней, было доработано и в настоящее время позволяет эффективно исполнять следующие задачи:

1) проведение анализа при планировании расходной части бюджетов различных уровней на предстоящий финансовый год и результатов планирования прошедших периодов;

2) регистрация бюджетных обязательств;

3) осуществление текущего контроля за финансированием расходов организаций, финансируемых за счет бюджетов различных уровней, в рамках утвержденных лимитов;

4) ведение раздельного учета как по финансированию расходов, осуществляемых за счет собственных доходов, так и за счет гуманитарной помощи, выделяемой Российской Федерацией.

Таким образом, осуществляется текущий контроль за целевым использованием бюджетных средств, принятием и исполнением бюджетных обязательств.

Кроме того, данный программный продукт в настоящее время позволяет формировать отчетные формы по исполнению расходной части как республиканского бюджета, бюджетов городов и районов, так и консолидированного бюджета республики.

В 2010-2013 годах расходы консолидированного бюджета Приднестровской Молдавской Республики увеличились с 3 203, 6 млн. рублей

в 2010 году до 3 529,0 млн. рублей в 2013 году, или в 1,1 раза.

Анализ расходов консолидированного бюджета по основным направлениям за 2010, 2011, 2012 и 2013 годах представлен в Приложении № 2 к настоящей Концепции.

По итогам 2010 года расходы консолидированного бюджета сложились в сумме 3 203 691 834 рубля (34,1% к ВВП), что составляет 86,53% от запланированного объема.

В 2011 году расходы консолидированного бюджета составили 3 235 230 190 рублей (33,1% к ВВП), или 89,84% от запланированных ассигнований.

В 2012 году государство израсходовало в рамках консолидированного бюджета 3 824 073 042 рубля (34,6% к ВВП), при этом план по расходам выполнен на 90,14 %.

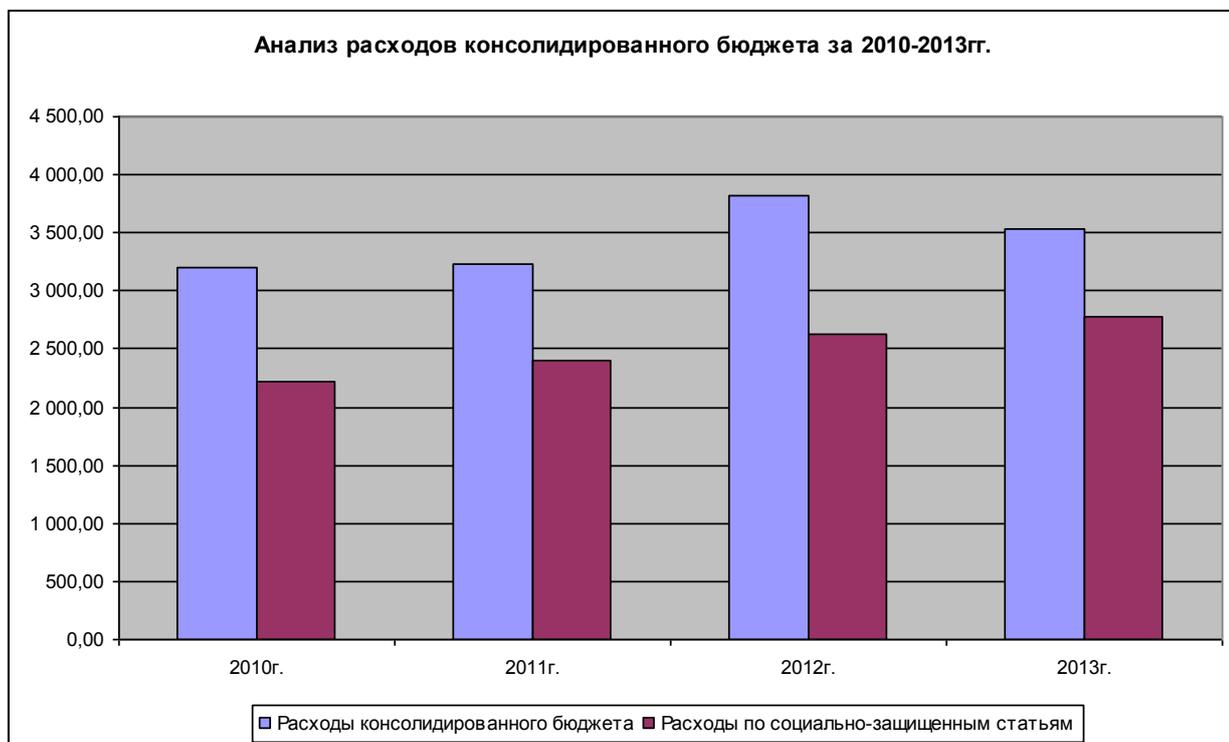
В 2013 году расходы консолидированного бюджета сложились в сумме 3 529 021 270 рублей (30,2% к ВВП), при этом план по расходам выполнен на 90,18 %.

В номинальном выражении рост расходов консолидированного бюджета в 2011 году по отношению к 2010 году составил 101,0%, в 2012 году по отношению к 2010 году рост расходов составил 119,4%, в 2013 году по отношению к 2010 году рост расходов составил 110,2%..

За данный период основные расходы консолидированного бюджета сохранялись на стабильном уровне (с учетом инфляции), что позволило сохранить возможность исполнения бюджетными структурами своих основных функций без значительного увеличения расходов на их содержание.

Бюджеты 2010-2013 годов так же, как и бюджеты предыдущих периодов, являлись бюджетами социальной направленности.

Анализ расходов консолидированного бюджета по экономической классификации за этот период демонстрирует приоритетность расходования денежных средств на социально защищенные статьи, что представлено в следующей диаграмме:



Анализ структуры статей расходов за 2010, 2011, 2012 и 2013 годы по консолидированному бюджету представлен в Приложении № 3 к настоящей Концепции.

В 2010 году расходы по социально защищенным статьям составили 2 219 738 938 рублей, план по расходам на социально защищенные статьи выполнен на 93,2%. Удельный вес расходов на социально защищенные статьи в общей сумме расходов составил 69,3%. Доходы консолидированного бюджета (без учета доходов от гуманитарной помощи Российской Федерации, доходов целевых бюджетных фондов и от оказания платных услуг и иной приносящей доход деятельности) составили в 2010 году 1 805 300 570 рублей.

В 2010 году продолжено финансирование мероприятий, предусмотренных Постановлением Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики от 29 апреля 2009 года № 2414 «Об утверждении Государственной программы на 2009-2010 годы по минимизации влияния мирового экономического кризиса 2008-2009 годов на экономику Приднестровской Молдавской Республики», из республиканского бюджета. Всего было выделено 457 810 726 рублей, в том числе:

а) субсидии на развитие инфраструктуры районов Приднестровской Молдавской Республики в сумме 50 892 285 рублей – на ремонт и восстановление систем водоснабжения, канализации и санитарной очистки, объектов социально-культурного назначения и благоустройства городов и районов, приобретение трех единиц спецтехники для санитарной очистки, строительство и реконструкцию объездной дороги, кредитование молодых специалистов для приобретения строительных материалов для строительства жилья;

б) на реализацию мероприятий и программ, направленных на развитие социально-культурной сферы, – в сумме 118 444 335 рублей, для реализации мер по увековечению памяти защитников Отечества; для выделения единовременной материальной помощи участникам боевых действий по защите Приднестровской Молдавской Республики, инвалидам и участникам боевых действий в Великой Отечественной войне и членам их семей; на выплату совокупного единовременного пособия при рождении ребенка и ежемесячного пособия до достижения ребенком полутора лет; на приобретение жилья для детей-сирот, выпускников учебных заведений; на обеспечение оплаты обучения студентов, обучающихся на платной основе, из малообеспеченных семей;

в) на реализацию мероприятий, направленных на развитие и поддержку промышленного сектора экономики, – в сумме 288 474 106 рублей, на проведение работ по газификации населенных пунктов и жилых домов ветеранов Великой Отечественной войны; работ по повышению надежности магистральных газопроводов; работ по восстановлению и ремонту тепловых сетей, объектов электроэнергетики, дамб реки Днестр, объектов водоснабжения в рамках модернизации жилищно-коммунального хозяйства;

на предоставление кредитов на оплату за природный газ и электроэнергию; на покрытие ставки кредитов, выданных субъектам агропромышленного комплекса.

Дефицит средств на финансирование социально защищенных статей по итогам исполнения консолидированного бюджета за 2010 год составил 414 438 368 рублей.

Ориентирование консолидированного бюджета Приднестровской Молдавской Республики на приоритетность отраслей социального блока обусловило увеличение расходов (без учета государственных целевых программ) на образование за три прошедших года в 1,35 раза, на здравоохранение и социальную политику – в 1,16 раза.

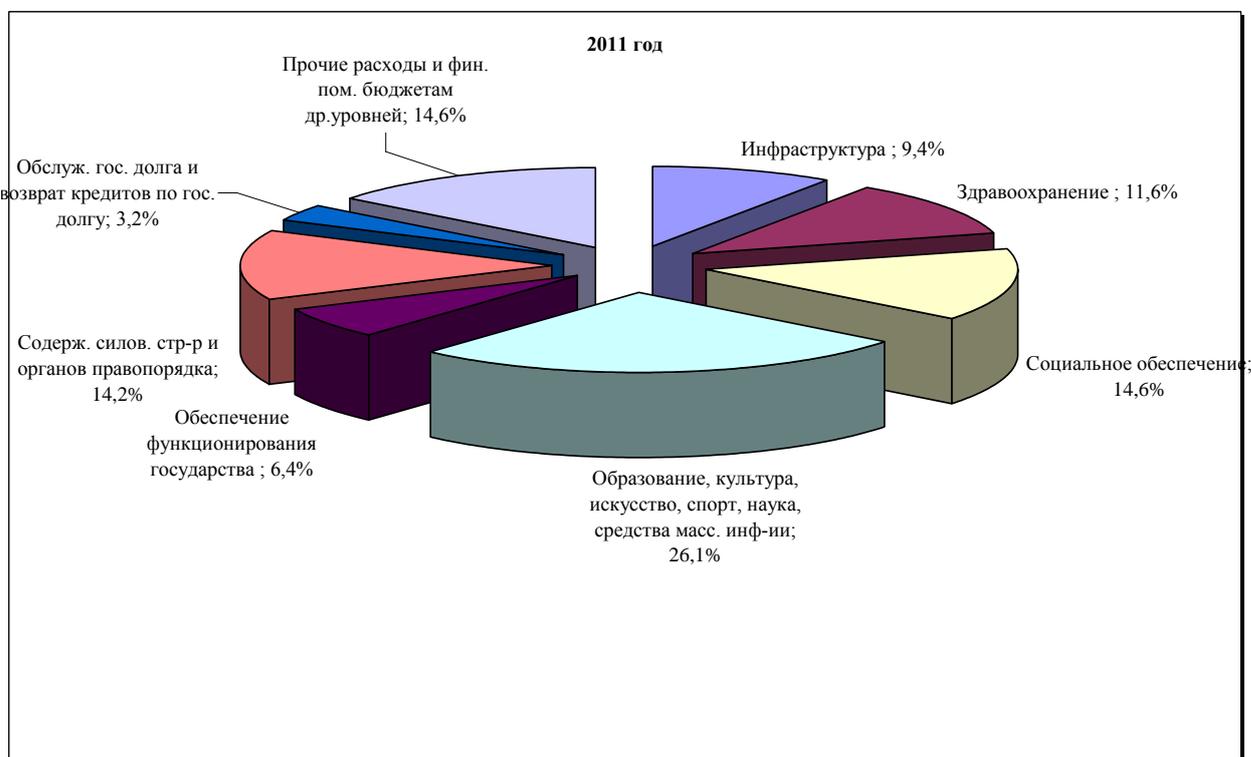
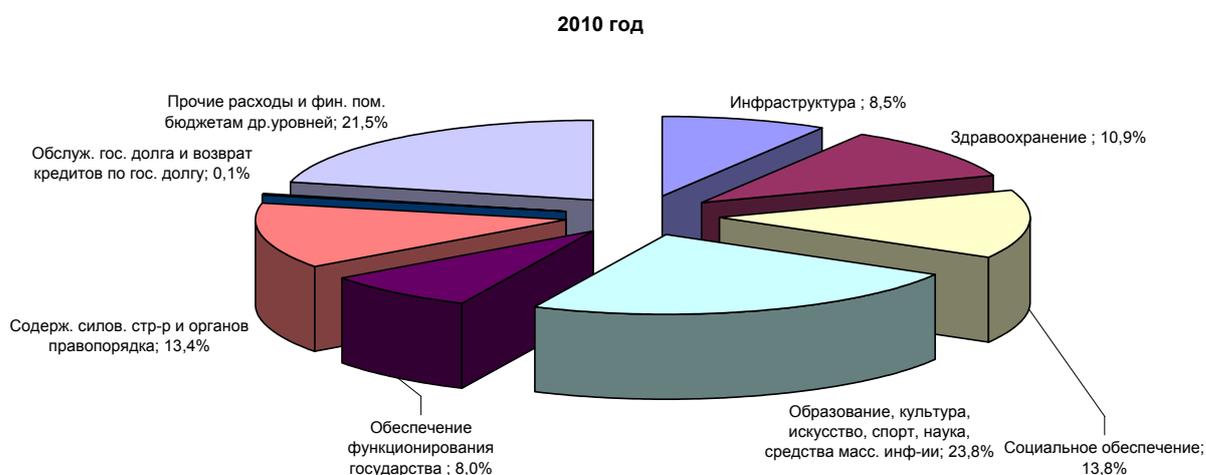
В 2011 году на социально защищенные статьи по консолидированному бюджету было израсходовано 2 394 084 571 рубль (24,5% к ВВП), или 94,1% от запланированного. Удельный вес расходов по социально защищенным статьям в общей сумме расходов составил 74,0%.

При этом в 2011 году доходы консолидированного бюджета (без учета доходов от гуманитарной помощи Российской Федерации, доходов целевых бюджетных фондов и от оказания платных услуг и иной приносящей доход деятельности) составили 1 562 509 573 рубля. Дефицит средств на финансирование социально защищенных статей по консолидированному бюджету составил 831 574 998 рублей.

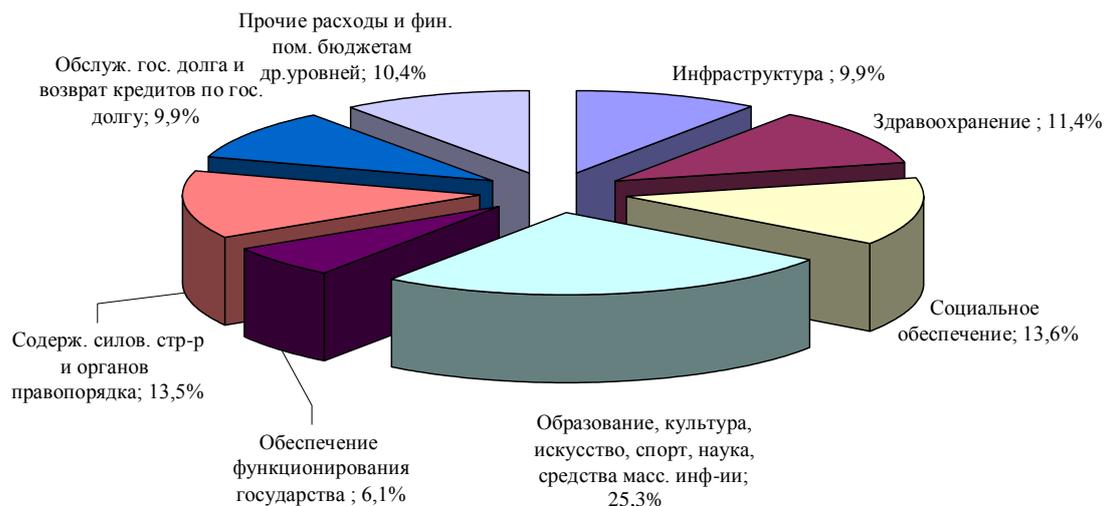
В 2012 году на социально защищенные статьи в целом по консолидированному бюджету было израсходовано 2 626 674 939 рублей (23,8% к ВВП), или 95,2% от объемов, запланированных по данным статьям. На долю социально защищенных статей в общей сумме фактических расходов за 2012 год пришлось 68,7%. Размер доходов консолидированного бюджета (без учета доходов от гуманитарной помощи Российской Федерации, доходов целевых бюджетных фондов и от оказания платных услуг и иной приносящей доход деятельности и привлеченных кредитов) составил 2 406 189 245 рублей. Дефицит средств на финансирование социально защищенных статей консолидированного бюджета составил 220 485 694 рубля.

В 2013 году на социально защищенные статьи по республиканскому и местным бюджетам было израсходовано 2 774 279 375 рублей (23,7% к ВВП), или 94,6% от объемов, запланированных по данным статьям. На долю социально защищенных статей в общей сумме фактических расходов за 2013 год пришлось 78,6%. Размер доходов консолидированного бюджета (без учета доходов от гуманитарной помощи Российской Федерации, доходов целевых бюджетных фондов и от оказания платных услуг и иной приносящей доход деятельности и привлеченных кредитов) составил 2 452 082 133 рубля. Дефицит средств на финансирование социально защищенных статей по консолидированному бюджету составил 322 197 242 рубля.

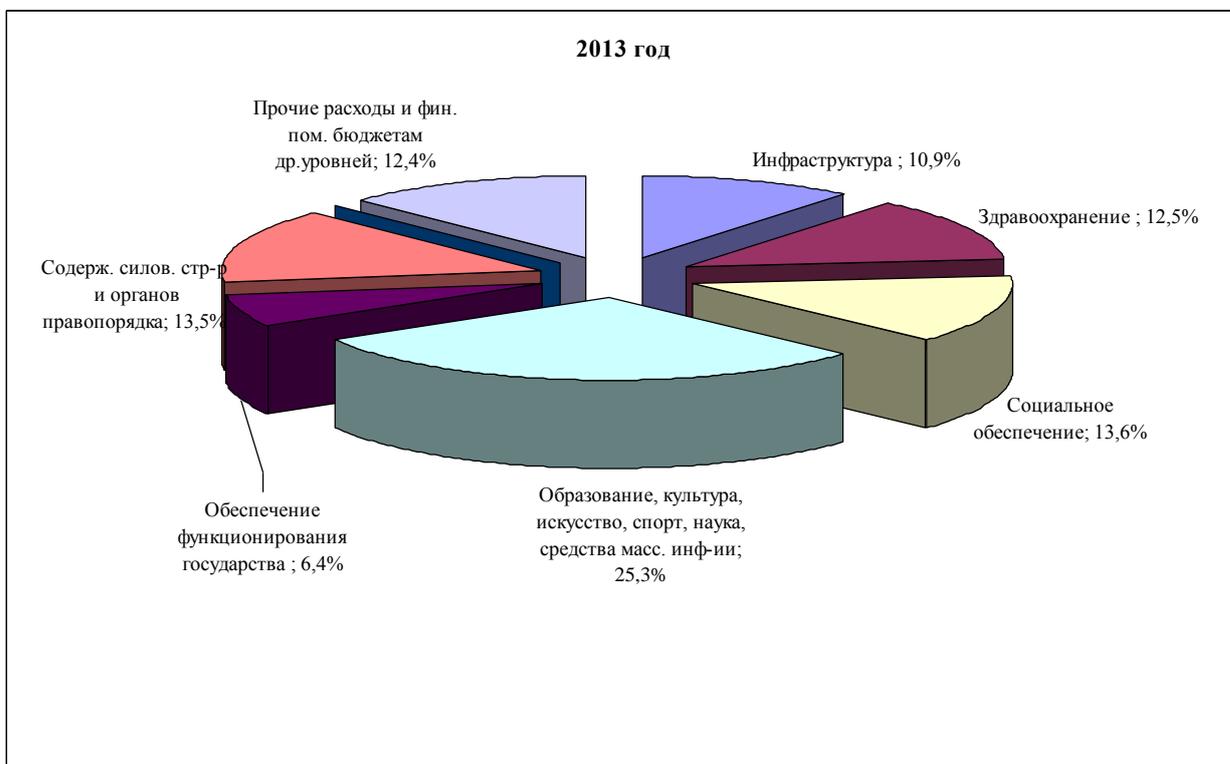
Структура расходов консолидированного бюджета в разрезе отраслей государственного бюджета за 2010-2013 годы приведена в следующей диаграмме:



2012 год



2013 год



В последние годы улучшилось состояние местных бюджетов. Этому способствовало:

- 1) реальное прогнозирование доходов местных бюджетов;
- 2) выделение финансовой помощи из республиканского бюджета в виде трансфертов. Вся плановая финансовая помощь распределялась по объективным и прозрачным критериям на основе единой методики выравнивания уровня обеспеченности городов и районов и расчета трансфертов из республиканского бюджета. В целях достижения сбалансированности ресурсов и обязательств ежегодно уточнялись нормативы отчисления регулирующих налоговых доходов между

республиканским и местными бюджетами, за исключением показателей 2013 года по объективным причинам;

3) выделение средств в рамках исполнения государственных целевых программ.

В рамках обеспечения выполнения и создания условий для оптимизации расходных обязательств за истекший период исполнительные органы государственной власти в части повышения финансово-бюджетной прозрачности, обеспечения стабильности бюджетной системы, а также внедрения элементов бюджетирования, ориентированного на результат, руководствовались принципами ответственного управления общественными финансами.

Реализация указанных принципов осуществлялась путем подготовки соответствующих нормативных правовых актов, а также экспертной оценки проектов нормативных правовых актов, устанавливающих и/или вносящих изменения в состав и объем бюджетных обязательств Приднестровской Молдавской Республики.

Своевременное и качественное формирование отчетности об исполнении бюджетов различных уровней позволило оценить степень выполнения бюджетных обязательств государства, представить участникам бюджетного процесса необходимую для анализа, планирования и управления бюджетными средствами информацию, обеспечить подотчетность деятельности главных распорядителей бюджетных средств, оценить финансовое состояние бюджетных учреждений.

Непосредственными результатами регулятивной деятельности, направленной на организацию исполнения бюджетов различных уровней и формирование бюджетной отчетности, являются прозрачность и подконтрольность исполнения бюджетов в целях недопущения нецелевого использования бюджетных средств.

Непосредственным результатом реализации функции администрирования исполнительных органов государственной власти в области финансов являются:

1) разработанные и представленные в установленные действующим законодательством сроки проекты законов о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год;

2) составленные и представленные в установленные действующим законодательством сроки отчеты об исполнении республиканского бюджета, а также утверждение их без существенных замечаний.

Достаточно эффективными за прошедший период оказались решения, закрепленные на законодательном уровне, которые не позволили неэффективно увеличивать расходы, а именно:

а) запрет на принятие решений, приводящих к увеличению штатной численности работников, оплата труда которых финансируется за счет бюджетов различных уровней;

б) признание нецелевым использованием дополнительно произведенных расходов на сверхлимитное потребление электроэнергии, газа, теплоэнергии, воды и услуг по водоотведению и связи.

Также необходимо отметить, что в соответствии с Посланием Президента Приднестровской Молдавской Республики к народу, органам государственной власти и управления от 15 марта 2013 года согласно сформулированным основным тезисам первоочередных направлений и мер, необходимых для стабилизации ситуации в стране, одним из которых являлось планирование государственного бюджета на 3 года, Правительством Приднестровской Молдавской Республики впервые был разработан и направлен на рассмотрение Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики законопроект о республиканском бюджете на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу.

2. Основные проблемы бюджетной политики, требующие решения

Цели и задачи бюджетной политики, утвержденные в Концепции бюджетной и налоговой политики на 2012 год и среднесрочную перспективу, не были реализованы в полном объеме. Следует выделить нижеследующие проблемы, которые стали препятствиями на пути к достижению поставленных целей. С учетом анализа выявленных проблем и последующих выводов должны быть сформированы задачи бюджетной политики и механизмы их реализации в 2015 году и среднесрочной перспективе.

Наиболее острая проблема бюджетной системы Приднестровской Молдавской Республики – проблема несбалансированности доходных ресурсов и расходных обязательств. Данная проблема по-прежнему остается актуальной, несмотря на усилия, предпринятые Правительством Приднестровской Молдавской Республики в части увеличения доходной части бюджета и оптимизации бюджетных расходов, поскольку сложившаяся в настоящее время сеть бюджетополучателей по сей день не является оптимальной, что снижает эффективность использования бюджетных средств.

Вышеуказанная проблема также не позволила уйти от принципа распределения методом «от достигнутого» вне зависимости от объема и качества предоставляемых услуг, их общественной полезности.

Весьма актуальной на сегодняшний день остается проблема недостаточности финансовых возможностей государства полностью выполнить принятые обязательства:

1) по предоставлению льгот гражданам в соответствии с действующим законодательством Приднестровской Молдавской Республики. Ежегодно законами о республиканском бюджете на очередной финансовый год приостанавливается действие отдельных статей законодательных актов и установленных ими бюджетных обязательств;

2) по полному фактическому исполнению утвержденных плановых лимитов на финансирование оплаты коммунальных услуг, потребленных бюджетными учреждениями;

3) по полному погашению кредиторской задолженности бюджетов различных уровней перед предприятиями, предоставляющими отдельным категориям граждан льготы в соответствии с требованиями действующего законодательства Приднестровской Молдавской Республики.

Таким образом, сумма внутреннего долга государства продолжает расти в связи с ежегодным переводом задолженности бюджетных организаций республиканского бюджета за потребленные энергетические ресурсы.

Недостаточная ответственность главных распорядителей бюджетных средств при формировании и исполнении бюджетов различных уровней снижает эффективность и результативность бюджетных расходов.

Финансовый контроль в малой степени затрагивает вопросы эффективности использования бюджетных средств и качества финансового менеджмента, а его результаты практически не используются при формировании бюджетов и принятии управленческих решений.

Проблема обеспечения ритмичности исполнения республиканского бюджета остается актуальной. Значительная часть расходов концентрируется во второй половине года, что создает стимулы израсходовать средства любой ценой, в том числе за счет попыток обхода конкурсного порядка осуществления закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд.

Состав программных мероприятий, ежегодно утверждаемых законом о республиканском бюджете, в течение финансового года часто корректируется, что является следствием не совсем продуманной политики при разработке мероприятий, включенных в данные программы. Не задействованными в большинстве случаев остаются механизмы софинансирования программных мероприятий из внебюджетных источников.

Не найден оптимальный баланс между объективно необходимым выравниванием бюджетной обеспеченности и созданием стимулов для развития экономического и налогового потенциала городов и районов, снижения уровня дотационности, повышения ответственности за принимаемые на местах финансовые решения.

3. Основные цели и задачи бюджетной политики на 2015 год и среднесрочную перспективу

Основными целями бюджетной политики республики на 2015 год и среднесрочную перспективу остаются обеспечение общей макроэкономической сбалансированности, создание условий для нормального функционирования бюджетной сферы Приднестровской Молдавской Республики, направленные на увеличение бюджетной

обеспеченности, повышение уровня доходов на душу населения, обеспечение повышения уровня жизни в Приднестровской Молдавской Республике. Бюджетная политика должна способствовать повышению качества и доступности услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, обеспечению социальной стабильности.

Важными условиями устойчивости бюджетной системы являются соответствие бюджетных обязательств полномочиям и функциям органов государственной власти и местного самоуправления, оптимальное распределение финансовых ресурсов и эффективное использование бюджетных средств, для чего необходимо повысить эффективность планирования, ориентированного на общественно значимые конечные результаты.

Сложность современной экономической ситуации и связанные с этим проблемы исполнения бюджета предопределяют в среднесрочной перспективе ограничение возможности республики по увеличению расходов. В сложившихся условиях посредством оптимизации бюджетных расходов необходимо достичь оптимальных результатов.

Приднестровская Молдавская Республика находится в ситуации, когда сложно строить перспективные планы, а необходимо мобилизоваться и имеющиеся средства использовать наиболее эффективно.

Поддержание достигнутого уровня сбалансированности бюджетной системы республики должно обеспечиваться проведением ответственной политики как на республиканском уровне, так и на уровне местных бюджетов.

Данная цель определяет приоритеты бюджетных расходов. Так, например, необходимо пересмотреть параметры республиканского бюджета, в том числе путем перенесения на более поздний срок начала новых капитальных вложений, которые можно реализовать в долгосрочной перспективе. При этом высвобожденные средства должны быть использованы максимально эффективно, в том числе на окончание строительства уже начатых объектов.

При этом приоритетными направлениями должны остаться:

а) в сфере социальной политики: система просвещения, здравоохранения и социальной защиты, а также заработная плата и социальные выплаты;

б) в сфере экономической политики: сохранения и создания рабочих мест, стимулирование бизнеса.

Немаловажным фактором в этой ситуации остается оптимизация бюджетных расходов и реструктуризация сети бюджетных учреждений. За предыдущие годы многое в данной области уже достигнуто, однако работа в данном направлении должна быть продолжена. Необходимым требованием стабильной работы бюджетной системы является отсутствие кредиторской задолженности бюджетных учреждений.

Продолжение практики жесткого режима экономии при расходовании средств на содержание аппаратов управления органов государственной

власти и органов местного самоуправления остается актуальным. Должны быть соблюдены четкие критерии ограничения роста расходов на содержание органов государственной власти и местного самоуправления.

При исполнении бюджета основным принципом остается принцип экономии бюджетных средств. Это должно стать основой для работы каждого бюджетного учреждения.

Цель обеспечения сбалансированности местных бюджетов приобретает первоочередное значение. Местные исполнительные органы власти и органы местного самоуправления должны привести свои бюджетные обязательства в соответствие с доходами.

На республиканском уровне необходимо продолжить проводить взвешенную политику межбюджетных отношений на основе регулярного мониторинга исполнения местных бюджетов и прогноза их доходных источников с участием представителей исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления городов (районов).

Основными задачами бюджетной политики на 2015 год и среднесрочную перспективу являются:

а) макроэкономическая стабильность и устойчивость государственных финансов, поскольку это является необходимым условием экономического роста.

Одним из основных инструментов по поддержанию макроэкономической стабильности является регулирование денежного предложения посредством накопления или расходования государственных финансовых резервов. Аккумуляция финансовых резервов сопровождается изъятием избыточной денежной ликвидности в бюджетную систему с помощью налогов и заимствований внутри страны, а расходование – погашением внутренних заимствований и наращиванием бюджетных расходов. Результатом этой работы будет являться устойчивость государственных финансов, предсказуемый уровень инфляции;

б) проведение предсказуемой бюджетной политики, скоординированной с денежно-кредитной политикой и обеспечивающей долгосрочную устойчивость бюджетной системы.

В настоящее время перед нашим государством стоит задача обеспечения устойчивости государственного бюджета к неблагоприятным внешним воздействиям, эффективной координации бюджетной и денежно-кредитной политики, а также долгосрочной бюджетной устойчивости и стабильности.

В рамках решения данной задачи необходимо руководствоваться принципами ответственного управления общественными финансами, направленными на внедрение среднесрочного финансового планирования, наличие системы прогнозирования бюджетных параметров, обеспечение реалистичности экономических прогнозов, а также создание и поддержание необходимых финансовых резервов;

в) обеспечение надежности и прозрачности финансовой системы.

Эффективная и надежная финансовая система создает предпосылки для устойчивого развития отечественной экономики. Достижение этой цели предполагает решение нескольких задач: совершенствование правил и процедур бухгалтерского учета и аудита, регулирование и развитие страхового сектора, укрепление финансовой базы исполнения социальных обязательств государства на основе накопления и инвестирования средств;

г) безусловное исполнение принятых обязательств.

Взвешенный и осторожный подход к увеличению и принятию новых расходных обязательств с учетом имеющихся ресурсов обязателен. Должен быть сформирован четкий и прозрачный механизм оценки финансовых возможностей для принятия новых обязательств, определения их объема и состава, оценки ожидаемой эффективности и анализа альтернативных решений. Новые государственные целевые программы и законодательные инициативы могут приниматься только при наличии твердой уверенности в возможности их финансового обеспечения;

д) анализ эффективности всех расходов бюджета.

Необходимо закрепить условия для повышения эффективности управления бюджетными средствами, включая внедрение принципов бюджетирования, ориентированного на результат, повышения качества управления бюджетными средствами и стимулы для повышения эффективности функционирования бюджетного сектора.

Бюджетный процесс требует качественного финансового управления (менеджмента) на уровне главных распорядителей средств бюджетов различных уровней. Таким образом, дальнейшие преобразования бюджетного процесса должны сосредоточиться на внедрении в общественный сектор современных процедур и методов финансового менеджмента.

Улучшение финансового управления главным образом должно быть направлено на создание условий и методологическое обеспечение внутренних преобразований и совершенствования внутренних процедур главных распорядителей средств бюджетов различных уровней.

Таким образом, реформирование финансового менеджмента в рамках повышения эффективности управления общественными финансами будет делиться на три основные составляющие:

а) нормативное регулирование финансового менеджмента;

б) создание внутренних правил и процедур финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств;

в) совершенствование финансового менеджмента государственных и муниципальных учреждений.

В целях повышения эффективности управления финансами необходимо проводить ежеквартальный и ежегодный мониторинг качества финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств, базируясь

на ежеквартальной и годовой отчетности об исполнении бюджета. Оценка качества финансового менеджмента будет служить для главных

распорядителей средств ориентиром для проведения работы по совершенствованию внутренних процедур финансового управления.

Мероприятия по совершенствованию правового положения государственных и муниципальных учреждений, оказывающих платные услуги и осуществляющих иную приносящую доход деятельность, должны быть направлены на повышение эффективности предоставления услуг в условиях снижения расходов государственного бюджета на их содержание с постепенным переходом данных государственных (муниципальных) учреждений на основании формирования государственного заказа с последующей реорганизацией государственных учреждений в автономные некоммерческие организации для осуществления их деятельности на платной основе.

Должны быть созданы условия и стимулы для сокращения внутренних издержек учреждений и привлечения (легализации) ими внебюджетных источников финансового обеспечения, повышения эффективности и открытости их деятельности, а также возможности и стимулы для исполнительных органов государственной власти по оптимизации сети бюджетных учреждений.

Следует перейти к жесткому ограничению бюджетных расходов, предполагающему достижение максимально возможного эффекта от каждого бюджетного рубля.

Необходимо внедрить современные методы оценки эффективности бюджетных расходов с точки зрения конечных целей социально-экономической политики, соизмерение с этими целями достигнутых результатов. Надо помнить о том, что задача бюджетной политики – это последовательное повышение качества жизни граждан. В связи с этим требуются не только отчеты о предоставлении медицинских и образовательных услуг, но и достижение результатов по снижению заболеваемости и смертности, повышению конкурентоспособности в области образования наших школьников и студентов. Следует расширять состав и улучшать качество представляемой информации о достигнутых и планируемых целях бюджетной политики и результатах использования бюджетных ассигнований, в том числе об эффективности реализации бюджетных программ.

Необходима разработка и применение механизмов, стимулирующих бюджетные учреждения к повышению качества оказываемых ими услуг и повышению эффективности бюджетных расходов. В сферах, где это целесообразно, необходимо внедрение форм финансирования, обеспечивающих увязку между результатами деятельности учреждения и суммой выделяемых ему средств. Повышение качества финансового менеджмента в бюджетном секторе, усиление ответственности исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления и бюджетных учреждений за результативность бюджетных расходов и повышение качества

государственных и муниципальных услуг должно быть одной из основных задач.

Одной из первоочередных задач, требующих решения, является проблема несбалансированности Единого государственного фонда социального страхования Приднестровской Молдавской Республики. В основу дальнейших действий в пенсионной сфере должны быть положены долгосрочные расчеты сбалансированности пенсионной системы, целевые ориентиры относительно уровня коэффициента замещения и приемлемой налоговой нагрузки на фонд оплаты труда.

В целях повышения эффективности использования средств бюджета, направляемых на социальные нужды, наведения порядка в их расходовании необходимо провести оптимизацию расходов бюджета.

Основными задачами оптимизации расходов являются:

а) проведение реорганизации учреждений, находящихся в ведении исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, реализующих государственные функции;

б) сокращение дефицита республиканского бюджета. Ограничение размеров дефицита государственного бюджета в целях сохранения экономической стабильности и устойчивости выполнения социальных обязательств Приднестровской Молдавской Республикой в последующие годы. Последовательное снижение бюджетного дефицита для сохранения экономической стабильности и устойчивости выполнения социальных обязательств подразумевает, в том числе, и планирование бюджетных расходов исходя из консервативного сценария развития экономики республики;

в) оптимизация предусматривает следующие направления:

1) завершение инвентаризации существующей системы бюджетных учреждений, приведение указанной системы в соответствие с задачами исполнительных органов государственной власти в области обеспечения населения социальными услугами;

2) оптимизация численности работников организаций и учреждений, содержание которых финансируется из бюджетов различных уровней, в том числе ежегодная совместная работа по оптимизации сети государственных и муниципальных учреждений системы просвещения совместно с государственными администрациями городов и районов;

3) обеспечение проведения мероприятий по экономии и повышению эффективности использования бюджетных средств в сфере жилищно-коммунального хозяйства;

4) обеспечение проведения мероприятий по экономии и повышению эффективности использования бюджетных средств в сфере агропромышленного комплекса;

5) проведение инвентаризации зданий и сооружений, занимаемых организациями и учреждениями, финансируемыми из бюджетов различного уровня, для создания государственного реестра объектов государственной собственности;

б) обеспечение проведения мероприятий по упорядочению расходов, связанных с содержанием зданий и сооружений, а также обеспечивающих хозяйственную и функциональную деятельность бюджетных учреждений;

7) проведение инвентаризации дебиторской и кредиторской задолженности получателей бюджетных средств, мероприятий по снижению объемов задолженности;

8) проведение мероприятий по развитию и регулированию рынка платных услуг. В целях обеспечения сбалансированности доходной и расходной частей бюджетов средства бюджетных организаций от оказания платных услуг направляются в общие доходы республиканского (местного) бюджета для последующего расходования.

Расходование средств от платных услуг осуществляется в порядке, предусмотренном законом (решением) о бюджете на очередной финансовый год, с учетом финансирования в первоочередном порядке социально защищенных статей соответствующего бюджета.

Органы государственной власти и местного самоуправления финансируются только из государственного бюджета и не вправе оказывать платные услуги;

9) совершенствование системы по проведению закупок товаров (работ, услуг) не только на конкурсной основе (путем проведения тендера), но также и на основании торгов, электронных котировок и тому подобное для усиления контроля за заключением бюджетными учреждениями договоров;

10) разработка предложений по совершенствованию нормативно-правовой базы;

11) введение механизма учета спонсорской (благотворительной) и гуманитарной помощи, поступающей в пользу органов государственной власти и местного самоуправления и государственных и муниципальных учреждений как в виде денежных средств, так и в виде товарно-материальных ценностей, предусматривающего зачисление (оприходование) спонсорской (благотворительной) и гуманитарной помощи в доход республиканского бюджета и расходование на цели, определенные законом о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год, в соответствии с нормативным правовым актом Президента Приднестровской Молдавской Республики;

12) анализ и совершенствование действующей методики бюджетного планирования.

4. Реорганизация системы бюджетных учреждений

Реорганизация системы бюджетных учреждений предусматривается путем слияния, создания социально-культурных, образовательных и иных комплексов.

В области образования необходимо не только сохранить уровень и качество образования, но и оптимизировать систему образования с тем, чтобы привести ее в лучшее состояние при заданных финансовых

ограничениях

и сложившейся демографической ситуации, оптимизацию государственных и муниципальных учреждений системы просвещения необходимо провести с учетом обеспечения равных условий получения гарантированного Конституцией Приднестровской Молдавской Республики уровня образования для каждого гражданина, в том числе профессионального, через утверждение Правительством Приднестровской Молдавской Республики контрольных цифр приема.

В области здравоохранения: совершенствование организации медицинской помощи обеспечивать за счет проведения структурной перестройки системы учреждений и услуг здравоохранения, направленной на перенос основного упора с дорогостоящего стационарного лечения на амбулаторно-поликлиническое; отказа от принципа содержания медицинских учреждений без взаимосвязи с объемами оказываемых услуг; обеспечения государственных гарантий по предоставлению населению бесплатной медицинской помощи через формирование государственного заказа; усиления мер по защите прав пациентов.

Оптимизация численности работников бюджетных организаций:

а) оптимизировать в ходе проведения мероприятий по реорганизации бюджетных учреждений численность работников бюджетной сферы;

б) численность обслуживающего персонала в бюджетных учреждениях необходимо привести в соответствие с объемами оказываемых услуг и обслуживаемым контингентом граждан;

в) ежегодно устанавливать лимит штатной численности и фонд оплаты труда в подведомственных учреждениях;

г) стимулировать сокращение штатной численности работников бюджетной сферы путем совершенствования системы оплаты труда для закрепления высокопрофессиональных кадров в бюджетной сфере;

д) продолжить в 2015 году и среднесрочной перспективе практику утверждения запрета на принятие решений, впоследствии приводящих к увеличению расходов на содержание органов государственной власти и управления и их подведомственных учреждений в течение финансового года сверх сумм, утвержденных на их финансирование законом о бюджете на соответствующий финансовый год.

В 2015 году и среднесрочной перспективе органы государственной власти и местного самоуправления осуществляют разработку программ мероприятий с предложением конкретных мер, направленных на создание условий по оптимизации расходов государственного бюджета и обеспечению разработки и утверждения сбалансированных бюджетов.

5. Инвентаризация дебиторской и кредиторской задолженности получателей бюджетных средств

Задолженность должна быть подтверждена договорами, актами выполненных работ и другими документами в рамках утвержденного

бюджетного финансирования – санкционированная кредиторская задолженность.

6. Основные приоритеты бюджетных расходов

Бюджетная политика в области расходов на 2015 год и среднесрочную перспективу будет формироваться с учетом следующих факторов:

а) определение величины бюджетных расходов исходя из финансового обеспечения принятых государственных обязательств, за исключением расходов, обязательства по которым приостанавливаются в результате необеспеченности финансовыми ресурсами;

б) концентрация бюджетных средств в соответствии с важнейшими приоритетами социально-экономического развития Приднестровской Молдавской Республики;

в) отказ от увеличения расходов бюджета без адекватных мер по привлечению доходов.

В 2015 году и среднесрочной перспективе бюджетная политика будет исходить из необходимости финансовой и социальной стабильности в Приднестровской Молдавской Республике и ориентироваться на приоритетность отраслей социального блока, создания социально-экономических условий для конституционных гарантий прав граждан.

Необходимо повышение эффективности использования средств, вложенных в строительство и содержание автомобильных дорог на основе применения экономически обоснованных нормативов и показателей, характеризующих качество дорожных работ.

Необходимым условием также является создание условий для роста конкурентоспособной продукции и услуг агропромышленного комплекса.

Необходимо проведение обязательной оценки эффективности реализации государственных целевых программ, реализуемых за счет средств бюджета республики, для своевременного отказа от неэффективных программных расходов не только на стадии их принятия, но и в процессе их исполнения.

Приоритетными социальными сферами для государственной помощи являются отрасли здравоохранения, социального обеспечения и образования. В структуре расходов консолидированного бюджета на данные отрасли ежегодно прогнозируется направлять около 50% от общей суммы расходов.

Основным приоритетом бюджетных расходов как в настоящее время, так и в дальнейшем останутся расходы на социальную сферу, систему социальной защиты и инвестиции в человеческий капитал. Формирование социального бюджета определяет установление перечня социально защищенных статей бюджета:

- а) заработная плата;
- б) денежное довольствие;
- в) стипендии;
- г) пенсии;

- д) социальные и компенсационные выплаты населению;
- е) содержание детских домов и интернатов;
- ж) расходы на питание и приобретение медикаментов.

Бюджетная политика в области государственных расходов была и будет ориентирована на комплексное повышение уровня жизни населения Приднестровской Молдавской Республики.

Реализация социальной политики невозможна без реальных гарантий со стороны государства.

В целях увеличения заработной платы работников бюджетной сферы и денежного довольствия военнослужащих и лиц, приравненных к ним по условиям выплат денежного довольствия, предлагается расчетный уровень минимальной заработной платы для исчисления заработной платы работникам бюджетной сферы и иных социальных выплат устанавливать исходя из фактически сложившегося коэффициента инфляции за прошедший квартал.

Кроме того, необходимо сохранить на 2015 год и среднесрочную перспективу норму, позволяющую часть денежных средств от доходов, поступивших от оказания платных услуг и иной приносящей доход деятельности, направить на материальное поощрение работников учреждений, подведомственных Министерству здравоохранения Приднестровской Молдавской Республики, Министерству по социальной защите и труду Приднестровской Молдавской Республики, Министерству сельского хозяйства и природных ресурсов Приднестровской Молдавской Республики, работников медико-фармацевтических учреждений, работников муниципальных учреждений здравоохранения и социальной защиты, а также работников учреждений системы просвещения, системы культуры и искусства, государственных научно-исследовательских учреждений.

Для реализации задач бюджетной политики, ориентированных на приоритетность отраслей социального блока, финансирование расходов из государственного бюджета по социально защищенным статьям будет осуществляться в размере не менее 70% от общего объема бюджета.

В 2015 году и среднесрочной перспективе будет продолжена работа, направленная на достижение оптимального уровня государственных расходов. Необходимо продолжать инвентаризацию организаций государственного сектора экономики с целью выявления соответствия их функций и задач государственным нуждам. Организации, непосредственно не обеспечивающие реализацию функций государства, подлежат снятию с бюджетного финансирования.

Экономии государственных расходов следует добиваться путем снижения затрат на содержание зданий и сооружений, сокращения коммунальных платежей, проведения оптимизации государственных и муниципальных учреждений системы просвещения Приднестровской Молдавской Республики, обеспечения их более компактного размещения.

Необходимо продолжить работу по повышению эффективности деятельности всех ветвей власти, усовершенствованию их структуры, улучшению условий функционирования, оптимизации численности государственных служащих и расходов на государственное управление. Предельный размер расходов на содержание государственного управления предлагается установить в размере не более 6% общего объема расходов консолидированного бюджета.

Экономическая ситуация в Приднестровской Молдавской Республике требует разработки и реализации мер по энергосбережению при четком контроле за движением финансовых средств от потребителей газа, тепла, электроэнергии, а также технического перевооружения организаций с целью применения энергосберегающих технологий.

Несмотря на потребность финансирования государственных обязательств по повышению заработной платы работникам бюджетной сферы, что, возможно, повлияет на сложившуюся структуру бюджета и потребует сокращения его отдельных направлений, расходная часть консолидированного бюджета в 2015 году и среднесрочной перспективе должна быть на уровне около 32% к ВВП (по умеренно-оптимистичному прогнозу ВВП).

Анализ расходов консолидированного бюджета по основным направлениям на 2015, 2016 и 2017 годы представлен в Приложении № 6 к настоящей Концепции. Анализ структуры статей расходов на период с 2015 по 2017 годы по консолидированному бюджету представлен в Приложении № 7 к настоящей Концепции.

Анализ прогноза доходов и расходов консолидированного бюджета на 2015-2017 годы. представлен в Приложении № 8 к настоящей Концепции.

Объем бюджетных расходов обусловит дефицит консолидированного бюджета до 9,8% к ВВП и до 30,7% к расходам консолидированного бюджета

в 2015 году с снижением данных показателей к 2017 году до 1,2% к ВВП и до 4,2% к расходам (по умеренно-оптимистичному прогнозу ВВП). На покрытие дефицита бюджета будут направлены сверхплановые доходы государственного бюджета, банковские кредиты и другие привлеченные средства.

В целях обеспечения целевого и эффективного использования бюджетных средств дальнейшее развитие получит созданная в Приднестровской Молдавской Республике система финансового контроля исполнения бюджета по казначейским принципам, а также проводимая Счетной палатой Приднестровской Молдавской Республики работа по контролю

за соблюдением участниками бюджетного процесса норм и правил бюджетного законодательства Приднестровской Молдавской Республики.

Оптимизацию бюджетных расходов и сокращение дефицита бюджета возможно реализовать путем изменения подхода к критериям по определению круга лиц, являющихся получателями социальных выплат, в

частности, внесением изменений в действующее законодательство по сокращению ряда льгот в пенсионном обеспечении (исключение льготного пенсионного обеспечения матерей, родивших 3 и 4 детей, лиц, работающих по Списку № 3), ужесточения требований при назначении пенсии лицам, не имеющим необходимого трудового стажа, а также внесения в действующее законодательство ряда ограничений в части получения пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, ежемесячного пособия на ребенка, ежемесячной дополнительной помощи, дополнительного материального обеспечения за выдающиеся достижения и особые заслуги, выплат, производимых при наступлении несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

7. Совершенствование межбюджетных отношений

Действующие в последние годы основные методологические подходы по распределению межбюджетных трансфертов из республиканского бюджета органам местного самоуправления в 2015 году и среднесрочной перспективе будут сохранены как соответствующие основным принципам, установленным на государственном уровне. В целях повышения уровня бюджетной обеспеченности местных бюджетов необходима оптимизация расходных обязательств местных бюджетов в пределах налогового потенциала городов и районов.

Основными целями совершенствования межбюджетных отношений в 2015 году и среднесрочной перспективе являются:

а) создание долгосрочных институциональных стимулов для местных органов государственной власти и управления по проведению структурных реформ, поддержанию конкурентной среды, благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата;

б) управление государственными финансами при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий, прозрачности и подотчетности налоговой и бюджетной политики;

в) обеспечение равного доступа граждан к основным услугам, оказываемым бюджетными учреждениями, и социальным гарантиям;

г) принятие в рамках реформирования межбюджетных отношений программ социально-экономического развития городов и районов в целях обеспечения развития экономического и налогового потенциала административно-территориальных единиц Приднестровской Молдавской Республики;

д) проведение мониторинга органами местного самоуправления соблюдения требований Закона Приднестровской Молдавской Республики «О бюджетной системе в Приднестровской Молдавской Республике» и условий предоставления трансфертов из республиканского бюджета, контроль

за целевым расходованием бюджетных средств, нацеленный на выявление и предотвращение фактов финансовых нарушений, недопущение кредиторской задолженности по принятым обязательствам, в первую очередь по заработной плате и социальным выплатам.

Для достижения этих целей должны быть созданы правовые и финансово-экономические механизмы, повышающие ответственность местных властей за результаты проводимой ими политики, в том числе обеспечивающие единое экономическое пространство, формирование условий равной конкуренции между территориями за экономическую активность и инвестиции.

Для реализации этой стратегии в области бюджетных расходов необходима рационализация структуры расходов бюджета, в том числе за счет оптимизации государственных и муниципальных учреждений системы просвещения в пределах возможностей бюджета.

Формирование межбюджетных отношений внутри республики в 2015 году и среднесрочной перспективе должно быть продолжено на основе практики последних лет и направлено на совершенствование сбалансированной системы взаимных прав и ответственности республиканских органов государственной власти и органов местного самоуправления.