

К проекту бюджетного послания Президента (уголь)
17.02.97

1. Расходы сейчас

1.1. Действующая в настоящее время структура расходов определена Постановлением Правительства от 17 мая 1996г. № 598, регламентирующим направление использования средств, предусмотренных федеральным бюджетом в статье "Государственная поддержка угольной отрасли", а также средств госзаимствований.

Эти средства направляются на финансирование

а) мероприятий по ликвидации неперспективных шахт и разрезов, по категориям

- технические работы по ликвидации неперспективных шахт и разрезов
- мероприятия по социальной защите высвобождаемых работников и др. категорий
- расходы по возмещению вреда вследствие травм или профзаболеваний

б) инвестиции, по категориям

- научно-техническое и проектное обеспечения реструктуризации угольной промышленности
- поддержание и реконструкцию действующих шахт и разрезов
- строительство новых шахт и разрезов

в) компенсацию текущих затрат предприятий

- "селективная поддержка угледобывающих предприятий и организаций, не возмещающих свои расходы за счет свободных цен на угольную продукцию"
- расходы по реализации отраслевого тарифного соглашения
- образование резервного фонда (до 10% выделенных средств)

б) строительство и содержание жилья и объектов соцсферы, по категориям

- снос ветхого и строительство нового жилья
- содержание объектов соцсферы, находящихся на балансе предприятий

1.2. Действующий механизм расходов

В системе госфинансирования головной организацией остается компания "Росуголь". Компания получает заявки от региональных угольных компаний, обобщает их, согласовывает с Минтопэнерго и Минэкономки и формирует бюджет угольной отрасли. Бюджет представляется на рассмотрение и утверждение в Минфин. Затем "Росуголь" готовит реестры распределения субсидий для предприятий.

Далее, средства распределяются

- компании "Росуголь" в оплату лизинговых сделок
- компании "Росуголь" для финансирования региональных угольных предприятий
- компании "Росуголь" для формирования резервного фонда
- непосредственно региональным казначействам

Финансирование жилья и соцсферы в настоящее время осуществляется через местные власти.

(....)

1.3. Расходы 1996 год и запланированные расходы 1997 года в действующей структуре - см. справку Министерства экономики.

2. Предлагаемые изменения

2.1. Изменение структуры расходов:

- На ликвидацию - финансирование технических работ по ликвидации особо убыточных и неперспективных шахт и разрезов
- На решение социальных проблем
 - программы местного развития и занятости
 - расходы по возмещению вреда работникам ликвидируемых шахт
- Возвратные инвестиции - на строительство новых угольных шахт и разрезов (100% на возвратной основе)
- На поддержание действующих предприятий - на техническое перевооружение, реконструкцию действующих шахт и разрезов с целью создания рентабельных угольных предприятий

2.2. Изменение механизма выделения средств

- Выделение государственных средств угольным компаниям только на основе достоверных бизнес-планов (обоснований), подготовленных с участием независимых профессиональных консультантов. Разработка процедуры подготовки и рассмотрения таких бизнес-планов.
- Последовательная кампания по приватизации и демополизации угольной отрасли путем передачи всех государственных пакетов акций угольных компаний частным компаниям в форме
 - продажи в собственность
 - передачи в доверительное управление (аренду) с оплатой со стороны управляющей компании
 - передача в доверительное (кризисное) управление с оплатой со стороны бюджета
- Предоставления государственных инвестиций на возвратной основе только частным компаниям - собственникам (арендаторам) или кризисным управляющим. Создание независимого фонда для предоставления таких инвестиций.
- Предоставление субсидий по статьям "на поддержание действующих предприятий" и "на ликвидацию" частным фирмам-кризисным (доверительным) управляющим под их конкретные гарантированные обязательства
- Жесткое фокусирование при решении социальных проблем: (1) финансирование только для решения специфически угольных проблем (монопоселения, профессиональная адаптация), (2) выплата пособий в связи с увольнениями
- Создание нового механизма и укрепление внешнего контроля за расходованием государственных средств: (1) создание вневедомственной

- системы информации для разработки государственной политики по отношению к угольной отрасли, (2) привлечение солидных аудиторов для организации конкурсов и контроля движения средств
- Антимонопольные меры по отношению профсоюзам

2.3. Законодательное обоснование

- Отказ от тарифного соглашения
- Указ и Постановление Правительства (в развитие Постановления № 598) об изменении структуры и механизма государственного финансирования угольной отрасли
- Указ и Постановление (в развитие Указа № 1660 и Постановления № 1485) о последовательной демонаполизации угольной отрасли

3. Прогноз на 1998-2000:

- сохранение уровня "хороших" дотаций (= ликвидация на социальные проблемы) на нынешнем уровне, т.е. примерно 2,5 триллиона руб в год

- сокращение доли и прекращение "плохих" дотаций (в млрд.руб):

1998	1999	2000
1,5	0,5	0

- сокращение государственных возвратных инвестиций (в млрд.руб):

1998	1999	2000
1,0	0,5	0,5

Итого:

1998	1999	2000
5	3,5	3,0

К проекту бюджетного послания Президента (суды)
18.02.97

Status Quo

Бюджетные цифры
(.....)

Комментарий

Судебная система недофинансируется. По Конституции она должна финансироваться только из федерального бюджета, фактически же местные бюджеты платят примерно 4/5. Судебная система (кроме арбитражных судов) финансируется не напрямую из бюджета, а через Минюст, что создает дополнительные трудности.

Пенитенциарная система также недофинансируется, при этом тюремное население России растет и на начало 1996г. превысило 1 миллион человек (680 тысяч в 1991г.). Условия содержания очень плохие (ежемесячно выходят на волю две тысячи больных туберкулезом). Следственные изоляторы переполнены, хотя, по некоторым данным, более половины заключенных СИЗО не попадают в учреждения для отбывания наказания, поскольку назначенное им судом наказание оказывается меньше, чем время, проведенное в СИЗО. Новый уголовный кодекс ужесточил карательную политику, уменьшил возможности для прекращения дел без суда и уменьшил возможности потерпевшего уменьшать меру наказания.

МВД
(.....)

Предлагаемые изменения

Существует достаточное единство мнений об основных направлениях структурной реформы судебной и правоохранительной системы:

- децентрализация и демонополизация правоохранительной и пенитенциарной системы
- повышение статуса и независимости суда

Вместе с тем трудно оценить, в какой степени и когда удастся продвинуться в этом направлении (сейчас вектор противоположный). Поэтому ниже описываются различные по радикальности тактические варианты.

Вариант А. Улучшение организации и финансирования судебной системы. Смягчение карательной политики.

Предлагаемые меры:

- Повышение зарплаты судей и увеличение бюджетов судов
- Резкое сокращение числа находящихся в СИЗО
- Сокращение числа отбывающих наказание

Финансовый механизм:

- Создание защищенной статьи судебных расходов.

- Финансирование судебной системы не через Минюст.

Нормативное обеспечение:

- законодательное закрепление статьи расходов
- изменения в УК и УПК

Организационное обеспечение:

- проведение политики контроля за практикой лишения свободы
- соответствующая организация работы МВД

Бюджетный результат:

- возможно некоторое увеличение расходов
- создаются предпосылки для реформы МВД и пенитенциарной системы и соответствующего снижения расходов

Вариант Б. Судебная реформа.

Предлагаемые меры.

- Существенное повышение статуса и зарплаты судей и увеличение бюджетов судов
- Переход к принципу состязательного судебного процесса
- Создание мирового суда
- Создание судебной полиции
- Введение судебного порядка лишения свободы
- Резкое сокращение числа заключенных

Финансовый механизм:

- То же, что и в варианте А, либо
- Финансирование судов за счет фиксированной части федеральных налогов, собираемых в данном районе (городе)

Законодательное обеспечение:

- Закон (указ) о порядке финансирования судебных органов
- Изменения в уголовно-процессуальном кодексе
- Закон о судебной полиции
- Закон о мировом суде
- Закон о порядке лишения свободы
- Изменения в УК

Последствия для бюджета:

- Увеличение расходов на судебную систему
- Создаются предпосылки для экономии на других административных органах

Вариант В. Судебная реформа. Децентрализация правоохранительной системы.

Предлагаемые меры - те же, что в варианте Б, плюс

18/02 '97 10:59 FAX

- Реформа МВД: выделение ВВ (национальной гвардии), криминальной милиции, федеральной пенитенциарной системы
- Передача муниципальной милиции на уровень районов (городов). Перенос расходов на муниципальную милицию на местные бюджеты.
- Создание муниципальной пенитенциарной системы, включая строительство и ремонт "арестных домов".

Финансовый механизм:

- Финансирование судебной системы за счет фиксированной доли федеральных налогов, собираемых в данном районе (городе).
- Финансирование мирового суда, местной милиции и местной пенитенциарной системы за счет местных налогов (уровень города / района).