

Министерство финансов Российской Федерации

ПРОТОКОЛ № 01 заседания Общественного совета при Министерстве финансов Российской Федерации

Место заседания: ул. Ильинка, д.9, подъезд 1, 5 этаж, зал коллегий

Дата и время заседания: 04.04.2014 г., 10-00

Председательствующий – С.Г.Синельников-Мурылёв

Ответственный секретарь – А.Н.Дерюгин

Присутствовали:

Члены Общественного совета	Е.Е.Гавриленков, Е.Т.Гурвич, А.Н.Дерюгин, И.Е.Дискин, А.Б.Заботкин, Б.И.Златкис, В.В.Климанов, Г.В.Курляндская, В.А.Назаров, С.Г.Синельников-Мурылёв, К.С.Угрюмов, М.А.Эскиндаров, И.Ю.Юргенс, Л.И.Якобсон, Е.Г.Ясин
----------------------------	---

Ответственные Министерства Российской Федерации	работники финансов	А.Г.Силуанов, Ю.И.Зубарев, А.В.Моисеев, С.Д.Шаталов, Л.В.Горнин, А.М.Лавров, И.В.Трунин, И.А.Соколов, А.А.Афанасьев, Л.А.Ерошкина, М.С.Орешкин, Е.Е.Чернякова, С.В.Ячевская
---	-----------------------	---

Приглашенные А.С.Бараховский, А.М.Макаров

ПОВЕСТКА ДНЯ:

1. «Основные направления налоговой политики на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов».
2. Обсуждение проектов государственных программ Российской Федерации.
 - а. «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»
 - б. «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»
3. Рассмотрение и одобрение Плана деятельности Минфина России до 2018 года.

4. Рассмотрение и одобрение Плана Министерства финансов Российской Федерации по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2014 год.
5. Утверждение Плана основных мероприятий Общественного совета при Министерстве финансов Российской Федерации на 2014 год (включая рассмотрение и учет предложений референтных групп).
6. Внесение изменений в Положение об Общественном совете (заочное голосование).

1. СЛУШАЛИ:

И.В.Трунин – с докладом по вопросу «Основные направления налоговой политики на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов».

В обсуждении доклада И.В.Трунина приняли участие А.М.Макаров, С.Г.Синельников-Мурылёв, А.Г.Силуанов, И.Е.Дискин, Е.Т.Гурвич, В.В.Климанов, В.А.Назаров, Е.Е.Гавриленков, Л.И.Якобсон.

ЕДИНОГЛАСНО РЕШИЛИ:

- Поддержать предложение С.Г.Синельникова-Мурылёва о согласовании проекта Основных направлений налоговой политики на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов.
- Поддержать предложение С.Г.Синельникова-Мурылёва членам Общественного совета в течение недели подготовить предложения по проекту Основных направлений налоговой политики на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов.

2. СЛУШАЛИ:

2.1. По государственной программе «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»:

- Основной доклад: заместитель Министра финансов Российской Федерации А.М.Лавров
- Со-доклад 1: директор Автономной некоммерческой организации «Институт реформирования общественных финансов» В.В.Климанов
- Со-доклад 2: генеральный директор Центра исследования бюджетных отношений А.С.Бараховский

В обсуждении докладов приняли участие А.Г.Силуанов, И.Е.Дискин.

ЕДИНОГЛАСНО РЕШИЛИ:

Поддержать предложение С.Г.Синельникова-Мурылёва о согласовании проекта государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» с замечаниями. Проект заключения прилагается (Приложение 1).

2.2. По государственной программе «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»:

- Основной доклад: заместитель Министра финансов Российской Федерации Л.В.Горнин
- Со-доклад 1: директор Центра исследований региональных реформ ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» А.Н.Дерюгин
- Со-доклад 2: директор федерального государственного образовательного бюджетного учреждения «Научно-исследовательский финансовый институт» В.С.Назаров

ЕДИНОГЛАСНО РЕШИЛИ:

1. Поддержать предложение С.Г.Синельникова-Мурылёва о согласовании проекта государственной программы «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» с замечаниями. Проект заключения прилагается (Приложение 2).

3. СЛУШАЛИ:

М.С.Орешкина – с докладом по вопросу «Рассмотрение и одобрение Плана деятельности Минфина России до 2018 года».

В обсуждении доклада приняли участие В.В.Климанов, Л.И.Якобсон.

ЕДИНОГЛАСНО РЕШИЛИ:

Поддержать предложение С.Г.Синельникова-Мурылёва о согласовании проекта Плана деятельности Минфина России до 2018 года.

4. СЛУШАЛИ:

Е.Е.Чернякову – с докладом по вопросу «О Плате Министерства финансов Российской Федерации по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2014 год».

ЕДИНОГЛАСНО РЕШИЛИ:

Поддержать предложение С.Г.Синельникова-Мурылёва о согласовании проекта Плана Министерства финансов Российской Федерации по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2014 год.

5. СЛУШАЛИ:

А.Н.Дерюгина – с докладом по вопросу «Утверждение Плана основных мероприятий Общественного совета при Министерстве финансов Российской Федерации на 2014 год» (включая рассмотрение и учет предложений референтных групп).

В обсуждении доклада приняли участие А.Г.Силуанов, С.Г.Синельников-Мурылёв.

ЕДИНОГЛАСНО РЕШИЛИ:

Поддержать предложение С.Г.Синельникова-Мурылёва об утверждении Плана основных мероприятий Общественного совета при Министерстве финансов

Российской Федерации на 2014 год (включая рассмотрение и учет предложений референтных групп).

6. СЛУШАЛИ:

А.Н.Дерюгина – с докладом по вопросу «Внесение изменений в Положение об Общественном совете» (заочное голосование).

ЕДИНОГЛАСНО РЕШИЛИ:

Поддержать предложение С.Г.Синельникова-Мурылёва о согласовании изменений в Положение об Общественном совете (заочное голосование).

Председатель
Общественного совета
«4» апреля 2014 г.



С.Г.Синельников-Мурылёв

Секретарь
Общественного совета
«4» апреля 2014 г.



А.Н.Дерюгин

Министру финансов Российской
Федерации
А.Г.Силуанову

Заключение Общественного совета при
Министерстве финансов Российской
Федерации на проект государственной
программы Российской Федерации
«Управление государственными финансами и
регулирование финансовых рынков»

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 г. N 877 «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемые федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти» Общественный совет при Министерстве финансов Российской Федерации (далее – Общественный совет) рассмотрел проект государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (далее – государственная программа) на заседании, состоявшемся 4 апреля 2014 г., и сообщает следующее.

Представленный проект государственной программы соответствует основным требованиям Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. N 588, и Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 г. N 670 (далее – Методические указания).

Несмотря на высокое качество представленного на общественное обсуждение проекта государственной программы, в ходе ее обсуждения были высказаны следующие замечания.

В представленных материалах проекта государственной программы отсутствуют проект плана реализации государственной программы и детальный план-график реализации государственной программы по форме таблиц 13, 13а Приложения №1 к Методическим указаниям.

Проект государственной программы содержит такие элементы как структура, цели, задачи, мероприятия, ответственный исполнитель, соисполнители и участники, этапы и сроки, а также ожидаемые результаты, показатели и целевые индикаторы в полном соответствии с установленными требованиями.

В представленных дополнительных и обосновывающих материалах к проекту государственной программы отсутствуют Таблица 10 «Финансовое обеспечение основных мероприятий иных государственных программ, оказывающих влияние на достижение целей и решение задач государственной программы» и Таблица 11

«Финансовое обеспечение основных мероприятий государственной программы, оказывающих влияние на достижение целей и решение задач иных государственных программ», предусмотренные Приложением №1 к Методическим указаниям.

Следует проработать вопрос о наличии взаимосвязей государственной программы с иными государственными программами Российской Федерации и отразить установленные взаимосвязи по форме Таблиц 10 и 11 Приложения № 1 к Методическим указаниям.

Цели государственной программы не в полной мере отвечают требованиям известной методики SMART, поскольку они безоговорочно соответствует лишь трем из пяти основных критериев данной методики. Они конкретны (описано, что именно надо сделать), достижимы и реалистичны. Однако формулировки целей не в полной мере описываются количественными показателями и для них не определены конкретные временные рамки. Более того, по тексту государственной программы упоминается ее «постоянный характер».

Излишним представляется включенная в текст государственной программы фраза о том, что для измерения ее результатов используются не только и не столько количественные, сколько качественные оценки, основанные на международных принципах и стандартах. По шести оставшимся после корректировки общим показателям можно получить представление об улучшении или ухудшении ситуации в сфере государственных финансов, то есть показатели вполне адекватны. Они точны, т.к. данные показатели в случае погрешности измерения не должны сильно изменить представление об успешности реализации государственной программы, и объективны: при их улучшении невозможно ухудшение положения в сфере государственных финансов и финансовых рынков, достоверны, ибо сбор информации о данных показателях могут произвести независимые структуры, однозначны, сопоставимы и своевременны. В целом представленные в государственной программе показатели и индикаторы имеют преимущественно количественный характер, т.к. успешность их достижения оценивается в цифрах, процентах, баллах, часах и пунктах.

Что касается задач государственной программы, то их достаточно много – 13, что во многом определяется и большим количеством подпрограмм, которых 11. При этом ряд задач сужается по сравнению с общими вопросами государственной политики, преломляясь к ведомству, выполняющему функции ответственного исполнителя. Это касается третьей и десятой задач, посвященных соответственно повышению открытости управления общественными финансами и развитию взаимоотношений Российской Федерации с международными организациями. В них указывается на то, что данные задачи касаются только компетенции Минфина России. Однако именно государственные программы как инструмент государственной политики должны содержать синтез деятельности разных министерств и ведомств по одному направлению.

Немало вопросов сохраняется и к целевым индикаторам и показателям государственной программы. Неясно, как показатель «государственный долг Российской Федерации по отношению к ВВП» отражает прогресс в деятельности органов государственного управления, если его уровень должен вырасти с 12 процентов в 2013 году до 20 процентов – в 2017-2020 годах.

Недостаточно обоснованным является перечень показателей в подпрограмме 1 «Обеспечение сбалансированности федерального бюджета...», где четыре из пяти показателей «бинарны» (построены по принципу «да-нет») и едины для всего периода реализации государственной программы, начиная с 2014 года. Фактически – это требования, стандарты, но не целевые индикаторы и показатели.

Схожая критика возможна по ряду показателей подпрограмм 2, 3 и 4, например, «Исполнение расходных обязательств Российской Федерации», по которым очень быстро наступает и потом сохраняется 100-процентный предел.

В подпрограммах 9 и 10 четыре показателя называются «сокращение сроков», хотя характеризуют сами сроки, а не динамику их изменения.

Также избыточным можно считать и указание на то, что «субъекты Российской Федерации не являются участниками Государственной программы». Но они и не могут ими быть в соответствии с положениями, установленными Правительством Российской Федерации.

В состав целевых индикаторов и показателей подпрограммы 3, направленной на обеспечение открытости и прозрачности управления общественными финансами, почему-то включены два показателя, характеризующие место Минфина России среди других министерств в соответствующих рейтингах. Такие показатели не могут отражать задачи государственной политики и требуют исключения либо замены.

Требуется пояснения, почему многие основные мероприятия в своем названии характеризуют положительную динамику, отражающую данное явление (совершенствование, повышение и т.п.), а почти все действия, например, подпрограммы 4, посвященной организации и осуществлению контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, отражают обеспечение текущей деятельности, хотя именно в сфере деятельности Росфиннадзора должна сложиться фактически новая система его работы с учетом вступающих в силу изменений законодательства Российской Федерации.

Некоторые основные мероприятия имеют громоздкие формулировки, например, 6.7 «Планирование объема вознаграждений агентам и консультантам с учетом состава и объема выполняемых функций» или 9.2 «Создание централизованных или «облачных» технологий хранения и обработки информации, обеспечивающих необходимый уровень отказоустойчивости и катастрофоустойчивости».

Кроме того, согласно приложению 3 только в текущем 2014-м году в качестве мер правового регулирования должно быть подготовлено не менее 55 федеральных законов и 45 иных нормативных правовых актов. Представляется, что данная задача трудновыполнима. Кроме того, очевидно, что принятие такого огромного массива федеральных законов потребует разработать не меньшее количество подзаконных актов, и это должно будет найти отражение в планах реализации государственной программы.

Учитывая вышеизложенное, Общественный совет считает возможным согласовать представленный проект государственной программы при условии устранения имеющихся замечаний принципиального характера.

Министру финансов Российской
Федерации
А.Г.Силуанову

Заключение Общественного совета при
Министерстве финансов Российской
Федерации на проект государственной
программы Российской Федерации
«Создание условий для эффективного и
ответственного управления региональными и
муниципальными финансами, повышения
устойчивости бюджетов субъектов
Российской Федерации»

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 г. N 877 «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемые федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти» Общественный совет при Министерстве финансов Российской Федерации (далее – Общественный совет) рассмотрел проект государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» (далее – государственная программа) на заседании, состоявшемся 4 апреля 2014 г., и сообщает следующее.

Представленный проект государственной программы соответствует основным требованиям Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. N 588, и Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных Приказом Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 г. N 690.

Необходимо также отметить, что система указателей проекта государственной программы стала более сбалансированной, а финансовое обеспечение – более равномерным в течение периода действия государственной программы. Вместе с тем, несмотря на высокое качество представленного на общественное обсуждение проекта государственной программы, к ней имеются некоторые вопросы и замечания.

Одной из задач государственной программы, которая одновременно является целью второй подпрограммы «Поддержание устойчивого исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов», является сокращение дифференциации в уровне бюджетной обеспеченности бюджетов субъектов Российской Федерации и содействие сбалансированности региональных и местных

бюджетов. Вместе с тем единственным целевым показателем государственной программы, характеризующим дифференциацию уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, является показатель «темпы роста расчетной бюджетной обеспеченности по 10 наименее обеспеченным субъектам Российской Федерации (нарастающим итогом к уровню 2012 году)». Его достижение (ожидаемый рост к 2020 году – до 222,7 процентов) в большей степени зависит от уровня инфляции (что, в свою очередь, зависит от действий Центрального Банка Российской Федерации), чем от действий Министерства финансов Российской Федерации. И в определенном смысле успех достижения целевого показателя государственной программы находится в обратной зависимости от успехов Центрального банка Российской Федерации в деле снижения инфляции.

Кроме того, с точки зрения оценки уровня дифференциации бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации данный показатель не представляется оптимальным, поскольку определяет не столько дифференциацию, сколько просто уровень бюджетной обеспеченности нескольких субъектов Российской Федерации, что не позволяет в полной мере оценить прогресс в достижении указанной цели второй подпрограммы.

Для исключения влияния факторов, не зависящих от действий Министерства финансов Российской Федерации, на достижение показателей государственной программы, а также учета показателей большего числа субъектов Российской Федерации, предлагается заменить показатель «темпы роста расчетной бюджетной обеспеченности по 10 наименее обеспеченным субъектам Российской Федерации (нарастающим итогом к уровню 2012 году)» следующими показателями:

- отношение средней бюджетной обеспеченности десяти наименее обеспеченных субъектов Российской Федерации к соответствующему среднему уровню по всем субъектам Российской Федерации;
- коэффициент Джини по уровню бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Прочие целевые индикаторы второй подпрограммы «Поддержание устойчивого исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов» в значительной степени ориентированы на отслеживание тех или иных нарушений законодательства Российской Федерации со стороны субъектов Российской Федерации. Вместе с тем представляется целесообразным отслеживать ситуацию со сбалансированностью региональных бюджетов на более ранней стадии, нежели когда дело доходит до нарушений бюджетного (или иного) законодательства. Несбалансированность бюджетов, помимо нарушения параметров бюджетного законодательства и роста просроченной кредиторской задолженности, проявляется в росте доли расходов на заработную плату, снижении доли расходов инвестиционного характера, росте дефицита бюджета и увеличении долговых обязательств в условиях отставания темпов роста собственных доходов бюджетов от уровня инфляции и (или) опережающего роста расходных обязательств. Проблема состоит в том, что каждый из этих показателей, взятый отдельно, может демонстрировать негативную динамику и по иным причинам, не связанным с ухудшением сбалансированности бюджета или с действиями Министерства финансов Российской Федерации, а комплексного показателя, учитывающего все эти факторы сразу, не существует.

Поэтому представляется целесообразным разработать интегральный показатель, характеризующий общий уровень сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, включающий, в том числе приведенные выше показатели в качестве составных элементов. В отсутствие интегрального показателя

сбалансированности предлагается дополнить систему индикаторов второй подпрограммы следующими показателями, характеризующими уровень сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации:

1) «Отношение общего объема государственного и муниципального долга субъектов Российской Федерации, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, к общему объему расходов консолидированных бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации».

2) «Количество субъектов Российской Федерации, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, отношение общего объема государственного и муниципального долга которых к общему объему расходов консолидированного бюджета превышает 30%».

Говоря о перспективах достижения целей государственной программы, необходимо обратить внимание также на следующее обстоятельство. Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по отношению к ВВП в последние годы демонстрировали стремительное снижение и в 2013 году стали минимальными за период с 2005 года (табл. 1), составив 12,3% ВВП. Также минимальными в 2013 году за рассматриваемый период стали налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Таблица 1. Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, %ВВП

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Доходы, всего	13,9%	14,1%	14,6%	15,0%	15,3%	14,1%	13,7%	12,9%	12,3%
Собственные доходы	13,7%	13,8%	14,0%	14,6%	14,5%	13,3%	13,1%	12,5%	11,9%
Налоговые и неналоговые доходы	11,6%	11,6%	12,3%	11,9%	11,0%	10,8%	10,4%	10,2%	9,9%

Указанные тенденции последних лет, особенно на фоне возросших расходных обязательств, связанных с реализацией указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, свидетельствуют о фактическом ухудшении финансового положения субъектов Российской Федерации. В то же время общий объем бюджетных ассигнований на реализацию государственной программы падает с 0,92% ВВП в 2013 году до 0,69% ВВП к 2020 году, что соответствует сокращению в реальном выражении почти на четверть. Представляется, что проциклический характер динамики финансового обеспечения реализации государственной программы, направленной, в том числе на создание равных условий для устойчивого исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации, может не только существенно затруднить достижение цели государственной программы, но и привести к снижению общей устойчивости региональных и местных бюджетов.

В целях частичной компенсации снижения доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, а также повышения гибкости использования собственных средств бюджетов субъектов Российской Федерации, предлагается увеличить общий объем бюджетных ассигнований на реализацию государственной программы, в том числе за счет сокращения общего объема субсидий региональным бюджетам из федерального бюджета.

Учитывая вышеизложенное, Общественный совет считает возможным согласовать представленный проект государственной программы при условии устранения имеющихся замечаний.