**ДОКЛАД**

**ректора «Всероссийской Академии внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации», Председателя Общественного совета при Минфине России**

**С.Г. Синельникова-Мурылёва**

**на расширенном заседании коллегии 20 апреля 2016 г.**

## Деятельность Общественного совета в 2015 году

***Проведенные заседания***

В 2015 году состоялось 17 заседаний Общественного совета, включая 2 очных и 15 заочных.

На заседаниях ОС в 2015 годах рассматривались такие вопросы как:

1. Ход подготовки проекта новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации;
2. Проект Основных направлений налоговой политики на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов;
3. Проект плана Министерства финансов РФ по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2015 год;
4. Отчет Рабочей группы по оценке бюджетных рисков Общественного совета при Министерстве финансов Российской Федерации;
5. Кодекс этики членов Общественного совета при Министерстве финансов Российской Федерации;
6. Проекты государственных программ:
   * «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»;
   * «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»;
7. Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном».

***Предложения по повышению эффективности деятельности Общественного совета***

1. **Рассмотрение документов**
   1. Выдерживать сроки предоставления материалов на заседаниях Общественного совета (материалы направляются не всегда своевременно);
   2. Предусмотреть рассмотрение ключевых документов, определяющих бюджетную политику России на очных заседаниях Общественного совета.
2. **Организация деятельности Общественного совета**
   1. Предусмотреть на официальном сайте Минфина России раздел/портал для членов Общественного совета, обладающий следующим функционалом:
      * Предоставление документов для рассмотрения на очном и заочном заседаниях;
      * Проведение заочного голосования;
      * Аккумулирование мнений и замечаний членов общественного совета по рассматриваемым вопросам, которые будут отражены в итоговом протоколе;
      * Формирование проекта протокола заочного голосования;
      * Форум (площадка для дискуссии) для членов Общественного совета по рассматриваемым вопросам.

## Итоги реализации публичной декларации Министерства финансов на 2015 год и проект публичной декларации Министерства на 2016 год в рамках проекта итогового доклада к расширенному заседанию коллегии Минфина России «Об основных направлениях деятельности Министерства финансов Российской Федерации в 2015 году и задачах органов финансовой системы Российской Федерации на 2016 год»

***Об основных направлениях деятельности Министерства финансов Российской Федерации в 2015 году и задачах органов финансовой системы на 2016 год***

Рассматривая итоги работы Министерства финансов Российской Федерации в 2015 году необходимо отметить следующее:

1. Несмотря на временный отказ от трехлетнего бюджетного планирования, был сделан существенный шаг в направлении реализации принципов среднесрочного и долгосрочного бюджетного планирования: были **определены правила разработки и утверждения бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период**. Подобные документы используются во многих развитых странах. Так, в Дании бюджетный прогноз составляется на 35 лет, в Австралии – на 40 лет, в Бельгии, Германии, Италии, Нидерландах и Новой Зеландии – на 45 лет, Великобритании и Канаде – на 48 лет, США – на 25, 50 и 75 лет, в Швеции – на 85 лет.

Долгосрочный прогноз дает представление о сроках и масштабах экономических и социальных изменений, которые могут возникнуть в результате старения населения.

Долгосрочное бюджетное прогнозирование является инструментом, позволяющим оценить устойчивость бюджетной системы в долгосрочной перспективе в так называемом «no-policy change» сценарии, то есть, сценарии, не предполагающем изменений бюджетной политики в будущем, в условиях изменения ключевых демографических, микро- и макроэкономических параметров. Если сохранение действующей бюджетно-налоговой политики позволит обеспечить достаточный уровень доходов и избежать неконтролируемого наращивания дефицита бюджета и государственного долга в будущем, то такая бюджетная политика может быть охарактеризована как устойчивая. В противном случае это будет означать, что бюджетная устойчивость отсутствует, и в будущем потребуется коррекция текущего фискального режима. Таким образом, целью долгосрочного бюджетного прогнозирования является не предсказание тех или иных параметров бюджетной системы, а оценка того, является ли текущая бюджетная политика эффективной в долгосрочной перспективе.

Таким образом, долгосрочный бюджетный прогноз не является настоящим прогнозом, который имеет своей целью угадать будущее. Он ориентирован на оценку именно текущей бюджетной политики в будущих условиях, которые, в свою очередь, не столько спрогнозированы, сколько заданы. Кроме того, модели бюджетного прогноза позволяют рассчитать долгосрочные финансовые последствия принимаемых решений, и, таким образом, оценить их влияние на устойчивость бюджетной политики.

1. **Передача части средств пенсионных накоплений из Пенсионного фонда Российской Федерации в негосударственные пенсионные фонды**, вступившие в систему гарантирования прав застрахованных лиц, а также **расширения списка активов, в которые разрешено инвестировать пенсионные накопления,** будут способствовать развитию внутренних инвестиций.
2. Принят ряд законов, направленных на **деофшоризацию экономики, легализацию капиталов и активов**, которые, в частности:
   * обязывают организации раскрывать информацию о конечных бенефициарах;
   * вводят ограничения на предоставление государственной поддержки в форме субсидий, бюджетных инвестиций, а также в государственных гарантий иностранным юридическим лицам, зарегистрированным в офшорных зонах;
   * направлены на создание правового механизма добровольного декларирования активов и счетов (вкладов) в банках, обеспечение правовых гарантий сохранности капитала и имущества физических лиц и защиту их имущественных интересов.
3. **Сокращение дефицитов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.** Так, за 2015 год дефицит составил 171,4 млрд рублей, что в 2,6 раза меньше, чем по итогам 2014 года, когда он составлял 447,6 млрд рублей.

Вместе с тем, необходимо отметить, что указанное сокращение произошло вследствие не столько действий федерального правительства, сколько из-за сокращения реального объема расходов региональных и местных бюджетов: в 2015 году он составил 11,7% ВВП, что является абсолютно минимальным уровнем с 1992 года. Для сравнения, в 2005 – 2008 годах этот уровень составлял в среднем 14,2% ВВП. Такое сокращение не может быть объяснено исключительно изменением разграничения полномочий между регионами и федерацией, но является следствием сокращения бюджетной сети и снижением инвестиций в инфраструктуру.

1. **Диверсификация источников финансирования бюджетного дефицита.** Снижение мировых цен на углеводороды, и последующий рост дефицитов бюджетов всех уровней поставили вопрос о поиске иных источниках финансирования бюджетного дефицита, нежели накопленные резервы. И совершенно правильно, что работа в этом направлении началась еще до исчерпания резервов. В условиях существующих ограничений в отношении заимствований на мировых рынках Минфин пошел по пути диверсификации видов облигаций внутреннего займа, пытаясь найти инструменты, обеспечивающие лучшие условия для осуществления заимствований.

Оценивая качество и своевременность выполнения мероприятий Плана деятельности Министерства финансов Российской Федерации за 2015 год, необходимо отметить, что по 23 ключевым событиям, указанным в плане, были нарушены сроки, а по одному из ключевых событий не достигнуто плановое значение. При этом необходимо отметить, что в данном случае не всегда вина за это лежит на Министерстве финансов, поскольку Минфин не единственный участник бюджетного процесса и законотворческой деятельности, и изменение сроков зачастую вызвано внешними обстоятельствами.

***Публичная декларация целей и задач Министерства финансов на 2016 год***

В отношении публичной декларации целей и задач Министерства финансов на 2016 год можно отметить следующее:

1. За исключением отдельных положений, где говорится о необходимости разработки конкретных нормативных правовых актов, данный документ годится практически на любой год и для любого правительства, поскольку практически не содержит конкретики. Большинство формулировок носят качественный характер, и по итогам реализации декларации не всегда возможно будет понять, в какой степени она была выполнена.
2. Одной из причин отсутствия конкретизации по многим вопросам является отсутствие на текущий момент принятых принципиальных решений (пенсионные деньги, особенности создания единого фискального органа, и т.д.), что не дает возможность уточнить положения документа. Это же является причиной того, что многие принципиальные вопросы вообще не отражены в декларации (пенсионная реформа, структура бюджета, ориентированная на непроизводительные расходы, а не на экономический рост).

## Оценка ситуации в экономике и бюджетной сфере

1. 2015 год оказался крайне трудным для российской экономики. Мы столкнулись не с краткосрочным кризисом как в 1998 или 2009 годах, а с затяжным падением экономики, вызванным, по крайне мере, тремя группами факторов:

* нисходящая фаза нашего внутреннего делового цикла (спрос), усиленная замедлением структурных темпов роста экономики (предложение);
* резкое ухудшение условий торговли (падение цен не только на нефть, но и на другие товары российского экспорта, в частности, на газ и металлы). Особо необходимо отметить, что данное падение цен не рассматривается как временное, происходит пересмотр ожиданий экономических агентов относительно долгосрочной динамики цен товаров на мировых рынках;
* экономические последствия санкций, в первую очередь – рост неопределенности и резкие колебания курса рубля.

Эти факторы привели к падению ВВП в 2015 г. на 3,7%, а если считать ВВД, т.е. оценку нашего совокупного дохода – то на 14,1%. Большинство прогнозов на 2016 год, в том числе прогнозы МЭР, показывают отрицательные темпы роста ВВП и в текущем году.

В условиях ухудшения макроэкономической ситуации весной 2015 года мы пересмотрели бюджет на 2015 год, чтобы обеспечить дефицит федерального бюджета в пределах 3% ВВП. Надо признать, что итоговые цифры исполнения федерального бюджета в 2015 году оказались лучше ожиданий. Так дефицит федерального бюджета составил всего 2,4% ВВП вследствие более высоких налоговых доходов. Причинами роста налогов в 2015 году стали:

* более глубокое, чем предполагалось, падение курса рубля, что привело к росту рублевых поступлений от экспортной пошлины и НДПИ;
* рост поступлений по налогу на прибыль (объем прибыли в экономике вырос);
* более высокая, чем ожидалось, инфляция, что дало рост поступлений НДС.

Вместе с тем, в структуре расходов произошли, на наш взгляд, негативные изменения, связанные с ростом доли расходов на национальную оборону и правоохранительную деятельность за счет расходов на образование и здравоохранение (таблица 1). Так, например, за последние 5 лет доля расходов на национальную оборону выросла с 13,9% до 19,6% общего объема расходов федерального бюджета. Такой «маневр» означает, что общий бюджетный мультипликатор и эффективность бюджета в целом снизились.

Таблица 1. Изменение структуры расходов федерального бюджета за 2010-2016 годы

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Код по БК** | **2011 г.** | | **2016 г.** | | ***Прирост, 2016/2011 -1*** | ***Темпы роста по отношению к среднему*** |
| **Р, Пр** | **млрд руб.** | **%** | **млрд руб.** | **%** | **%** | **%** |
| **Расходы федерального бюджета - всего** | **0000** | **10 925,6** | ***100,0%*** | **16 098,7** | ***100,0%*** | **47,3%** | **100,0%** |
| в том числе: |  |  | *0,0%* |  | *0,0%* |  |  |
| **ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ** | **0100** | **777,8** | ***7,1%*** | **1 142,0** | ***7,1%*** | **46,8%** | **99,7%** |
| **НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА** | **0200** | **1 516,0** | ***13,9%*** | **3 149,3** | ***19,6%*** | **107,7%** | **141,0%** |
| **НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ** | **0300** | **1 259,8** | ***11,5%*** | **1 987,8** | ***12,3%*** | **57,8%** | **107,1%** |
| Органы прокуратуры | 0301 | 36,7 | *0,3%* | 85,5 | *0,5%* | 133,3% | 158,3% |
| Органы внутренних дел | 0302 | 340,0 | *3,1%* | 689,8 | *4,3%* | 102,9% | 137,7% |
| Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона | 0309 | 77,2 | *0,7%* | 84,2 | *0,5%* | 9,1% | 74,0% |
| Обеспечение пожарной безопасности | 0310 | 93,0 | *0,9%* | 111,2 | *0,7%* | 19,7% | 81,2% |
| **НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА** | **0400** | **1 790,2** | ***16,4%*** | **2 593,3** | ***16,1%*** | **44,9%** | **98,3%** |
| Дорожное хозяйство (дорожные фонды) | 0409 | 349,5 | *3,2%* | 691,4 | *4,3%* | 97,8% | 134,3% |
| **ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО** | **0500** | **279,8** | ***2,6%*** | **68,0** | ***0,4%*** | **-75,7%** | **16,5%** |
| **ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ** | **0600** | **17,6** | ***0,2%*** | **59,4** | ***0,4%*** | **238,4%** | **229,6%** |
| **ОБРАЗОВАНИЕ** | **0700** | **553,4** | ***5,1%*** | **585,2** | ***3,6%*** | **5,7%** | **71,8%** |
| Высшее и послевузовское профессиональное образование | 0706 | 402,4 | *3,7%* | 506,1 | *3,1%* | 25,8% | 85,4% |
| **КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ** | **0800** | **83,8** | ***0,8%*** | **97,9** | ***0,6%*** | **16,9%** | **79,3%** |
| Культура | 0801 | 74,0 | *0,7%* | 82,8 | *0,5%* | 11,8% | 75,9% |
| **ЗДРАВООХРАНЕНИЕ** | **0900** | **499,6** | ***4,6%*** | **525,5** | ***3,3%*** | **5,2%** | **71,4%** |
| **СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА** | **1000** | **3 128,5** | ***28,6%*** | **4 422,9** | ***27,5%*** | **41,4%** | **95,9%** |
| Пенсионное обеспечение | 1001 | 2 137,6 | *19,6%* | 3 074,2 | *19,1%* | 43,8% | 97,6% |
| Социальное обеспечение населения | 1003 | 786,7 | *7,2%* | 915,6 | *5,7%* | 16,4% | 79,0% |
| **ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ** | **1100** | **44,2** | ***0,4%*** | **72,4** | ***0,4%*** | **63,8%** | **111,2%** |
| **СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ** | **1200** | **61,1** | ***0,6%*** | **80,6** | ***0,5%*** | **31,8%** | **89,4%** |
| **ОБСЛУЖИВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ДОЛГА** | **1300** | **262,7** | ***2,4%*** | **645,8** | ***4,0%*** | **145,8%** | **166,8%** |
| **МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА БЮДЖЕТАМ СУБЪЕКТОВ РФ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ** | **1400** | **651,3** | ***6,0%*** | **668,5** | ***4,2%*** | **2,6%** | **69,7%** |

Источник: Федеральной Казначейство, Министерство финансов Российской Федерации.

В качестве позитивных тенденций в экономике хотелось бы отметить стабилизацию в денежной сфере и инфляцию. ИПЦ вырос за 2015 год на 12,9%, при этом более половины прироста цен (7,4%) пришлось на первый квартал 2015 года, когда наблюдался сильный эффект переноса курса в цены. Однако ЦБ РФ проводил достаточно жесткую денежно-кредитную политику, в результате чего рост денежной массы М2 за год составил всего 11,5%, ключевая ставка во втором полугодии, несмотря на снижение текущих темпов инфляции, сохранялась на уровне 11% годовых, что стало фундаментом для снижения инфляции уже в начале 2016 года до 7,5-8,0% в годовом выражении. Курс рубля также стабилизировался, хотя его волатильность, безусловно, выше, чем тот, к которому мы привыкли при квазификсированном курсе как в 2004-2013 гг., что соответствует режиму плавающего курса.

Это означает, что в 2016 году мы не будем иметь дополнительных бюджетных доходов вследствие более высокой инфляции или избыточной девальвации рубля и задача удержания дефицита бюджета в пределах 3% ВВП стоит более остро, чем в 2015 году. Тем более что в этом году мы подошли к черте, когда наши резервы (Резервный фонд) можно считать исчерпанными (объем Резервного фонда в настоящий момент составляет 50 млрд долларов США, что эквивалентно примерно 4% ВВП). Таким образом, необходимо жестко следовать указанию Президента РФ по сокращению расходов федерального бюджета на 5% в год в реальном выражении, чтобы предотвратить превращение бюджета в новый источник дестабилизации в экономике. Вместе с тем, считаю, что дальнейший секвестр расходов необходимо проводить исключительно в сочетании со структурными изменениями в расходах (бюджетный маневр в пользу «производительных» расходов) и мерами по повышению эффективности и прозрачности расходования средств.

## Задачи Общественного совета в 2016 году

В 2016 год Общественный совет должен сосредоточиться на обсуждении наиболее важных задач экономической и бюджетной политики, в частности:

1. **Разработка и принятие нового бюджетного правила и долгосрочного бюджетного прогноза,** а в качестве первого шага – возвращение к трехлетнему планированию бюджета. Ключевые вопросы здесь:

* от чего должно зависеть новое бюджетное правило?
* как можно обеспечить долгосрочную устойчивость бюджета (например, с точки зрения «фискального разрыва»)?
* каково соотношение между источниками финансирования дефицита бюджета (долг или приватизация?)
* каков оптимальный объем государственных расходов и их структура?

2. **Совершенствование налоговой системы**. Основные вопросы для обсуждения:

* оценка уровня налоговой и фискальной нагрузки, международная конкурентоспособность российской налоговой системы;
* налоговый маневр в нефтяной отрасли (отмена экспортных пошлин, реформа НДПИ, переход к НДД или НФР, определение параметров маневра с учетом выигрыша для бюджета);
* долгосрочная устойчивость налоговой системы (соотношение прямых и косвенных налогов, реформа налогообложения физических лиц – повышение ставки НДФЛ с повышением вычета, налогообложение имущества физлиц, переход от страховых взносов к ЕСН);
* налоговые полномочия на субфедеральном уровне;
* гармонизация налоговых систем и ставок налогов в рамках ЕАЭС.

3. **Пересмотр принципов предоставления и финансирования государственных и муниципальных услуг**, традиционно предоставляемых государством от госзадания к госзакупкам (закон об оказании государственных и муниципальных услуг на контрактной основе).

4. **Организация работы единого фискального органа в рамках объединения ФНС, ФТС, РАР и фискальных функций бюджетных фондов.** При этом необходимо максимально использовать успехи ФНС в части автоматизации и информатизации процесса налогового администрирования, мониторинга ситуации в налоговой сфере.

5. **Реформа системы валютного контроля и валютного регулирования.** Вероятно, необходима разработка проекта новой редакции закона «О валютном регулировании и валютном контроле», направленного на дальнейшую либерализацию в данной сфере и создание условий для снижения административной нагрузки на бизнес, осуществляющий законную внешнеэкономических деятельность.