

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МИНИСТЕРСТВА ФИНАНСОВ РФ: ГЛАВНЫЕ ДОСТИЖЕНИЯ И ЗАДАЧИ НА БУДУЩЕЕ



МИНИСТР ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Антон Германович Силуанов

Главные итоги 2011 года

Основным результатом 2011 года можно считать тот факт, что финансовая система вернулась к докризисным показателям. Объем доходов бюджетной системы вышел на лучший в финансовой истории Российской Федерации с 2008 года уровень – расходы в реальном выражении превысили его на 25,1%, а доходы федерального бюджета как части бюджетной системы оказались на 2,4% ниже. Ожидается, что в текущем году этот показатель превысит уровень докризисного 2008 года на 2,6%.

В 2009 году с целью реализации антикризисных мер возникла необходимость резко – на 17,3% – нарастить объем расходов федерального бюджета. В 2010–2011 годах этот объем постепенно, хотя и незначительно, снижался. Задача на ближайшее будущее – продолжать сокращение и довести объем расходов до реальных возможностей федерального бюджета, которые не будут зависеть от рисков изменения внешнеэкономической конъюнктуры.

В 2011 году проводилась политика сдерживания роста бюджетных расходов. Практически все нефтегазовые доходы, дополнительно полученные за счет высокой цены на нефть, были направлены на пополнение Резервного фонда РФ. Это делалось в первую очередь для обеспечения устойчивости макроэкономической ситуации. В итоге инфляция была снижена до минимальных за последние годы размеров. Также удалось отказаться от внешних заимствований, не использовать право выхода на внешние рынки. Произошло это благодаря тому, что были задействованы дополнительные резервы, ресурсы бюджета.

Еще один важный момент: в 2011 году, впервые после кризиса, удалось вернуться к сбережению части нефтегазовых доходов, обусловленных высокой ценой. И Резервный фонд, сокра-

тившийся в 2009 году в пять раз, в 2011 году увеличился на 1,1 трлн рублей и составил 3,4% ВВП. Увеличение резервов, страховки федерального бюджета улучшает и инвестиционный климат, и инвестиционный рейтинг, что приводит к снижению ставок по кредитам и заимствованиям, которые осуществляет Российская Федерация. Это дает дополнительные источники роста экономики.

В 2011 году была продолжена реализация бюджетных реформ. По большинству направлений удалось продвинуться вперед, реализовать целый ряд структурных серьезных реформ. В то же время существует отставание от первоначальных планов по целому ряду позиций, таких как переход федерального бюджета на формирование в программном формате, совершенствование процедур государственно-финансового контроля и др.

При участии и координирующей роли Министерства финансов Российской Федерации произошло реформирование системы денежного довольствия и пенсионного обеспечения военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, проводилась работа по сокращению численности работников федеральных органов исполнительной власти.

В 2011 году состоялась серьезная структурная реформа со всеми субъектами Российской Федерации. Из федерального бюджета были переданы расходы на отдельные субсидии, доходы, налоги, содержание полиции, общественной безопасности.

В прошлом году начата система поощрения регионов за наращивание собственного налогового потенциала, что очень важно в условиях роста иждивенческих настроений субъектов Российской Федерации. Были реализованы крупные решения в области налоговой политики, подготовлены и сегодня реализуются законопроекты о трансфертном ценообразовании, консолидированной группе налогоплательщиков. Это позволило решить вопрос о более равномерном распределении налогового потенциала между субъектами Российской Федерации и переводе налоговых баз из крупных финансовых центров в субъекты Российской Федерации.

Также улучшилось регулирование финансовых рынков, были приняты ключевые законы о клиринге, организационных торгах, центральном депозитарии, инсайде, национальной платежной системе. Наконец, можно отметить существенный вклад Министерства финансов Российской Федерации в укрепление международных позиций России в рамках Группы восьми, Большой двадцатки, БРИКС, АТЭС и т.д.

Десять важнейших задач на будущее

В ближайшие годы финансовой системе России нужно решить 10 важных задач. Прежде всего восстановить бюджетные правила. Без этого невозможно определить приоритеты, которые ставятся в рамках государственной политики, и ресурсы, которыми можно управлять в рамках реализации этих приоритетов.

В.В. Путин в одном из своих выступлений отметил рост доли нефтегазовых доходов, доходов федерального бюджета. Динамика и показатели за последние 10 лет свидетельствуют о росте зависимости федерального бюджета и всей бюджетной системы от внешней экономической конъюнктуры. Нефтегазовые доходы в процентном отношении к федеральному бюджету таковы: в 2000 году – 24,7%, в 2004 году – 30%, а сегодня – 49,6%. Другими словами, почти половина всех доходов формируется за счет конъюнктурных доходов, зависящих от внешней экономической конъюнктуры.

Если в 2006 году федеральный бюджет мог быть сведен без дефицита при цене на нефть 24,6 доллара за баррель, то в 2011 году этот показатель составил 101 доллар за баррель, а в 2012 году – уже 116 долларов за баррель. Это свидетельствует о существенных рисках, которые возникли в результате реализации дополнительных расходных обязательств, которые необходимо было принять в кризисный период.

До середины 2000-х годов нефтегазовый дефицит не превышал 3,5% валового внутреннего продукта (ВВП). В 2009 году он вырос почти до 14%, а в текущем году прогнозируется 10,6%. Этот существенный риск, большой объем нефтегазового дефицита нужно сокращать из года



в год. Снижение цены на нефть на 10 долларов за баррель приводит к сокращению доходов на 600 млрд рублей, что сопоставимо с расходами на образование.

В настоящее время видна необходимость реализации основной задачи – обеспечения бюджетной устойчивости, бюджетной системы. Для этого требуется закрепить бюджетные правила, суть которых в том, чтобы осуществлять планирование расходов федерального бюджета из базовой, средней, цены на нефть, сложившейся за последние 10 лет, и иметь возможный дефицит бюджета до 1% ВВП. В случае если фактически цена оказывается выше базовой, дополнительные доходы будут направляться в Резервный фонд. Если цена падает, то, соответственно, Резервный фонд пополняет расходы за счет накопленных средств. По сути, это контрциклическая бюджетная политика, проведение которой в Российской Федерации жизненно необходимо: чем больше объем фонда, тем более продолжительное снижение цены на нефть будет возможно выдержать.

В случае кризисных условий Резервный фонд в объеме 7% ВВП сможет обеспечить поддержание расходов бюджета и исполнение расходных обязательств при цене на нефть около 70 долларов за баррель. За этот период можно адаптировать расходы к новым условиям. Сейчас объем Резервного фонда в два раза ниже, чем этот уровень. В случае превышения 7%-ного уровня Резервного фонда 50% поступающих доходов от внешнеэкономической деятельности можно направлять на пополнение Фонда национального благосостояния, а другие 50% – в инфраструктурные проекты, которые не создают постоянно действующих расходных обязательств. Именно такие бюджетные правила планируется внедрить начиная с 2016 года. До этого момента необходимо ввести переходный период и подойти к постепенному использованию этих правил.

В 2015 году бюджет должен быть сведен без дефицита, и предлагаемый переходный период решает эту задачу. Такой механизм к 2020 году обеспечит снижение ненефтегазового дефицита примерно до 8%, хотя сегодня этот процент кажется достаточно высоким по сравнению с докризисным уровнем. Резко сократить расходы, ненефтегазовый дефицит в ближайшее время будет достаточно сложно.

Есть альтернативные варианты расчета бюджетных правил. Они базируются на счете не 10-летней, а 3-летней цены. Риски изменения внешней экономической конъюнктуры и страховка этих бюджетных правил действуют менее существенно при 3-летнем использовании показателей цен на нефть, нежели чем при 10-летнем. Поэтому предпочтительнее использовать более консервативный подход к реализации данных бюджетных правил.

Вторая задача заключается в том, чтобы разработать и утвердить долгосрочную бюджетную стратегию. Она должна определять параметры бюджетной системы, в рамках которой будут формироваться ресурсы для каждой из государственных программ. В этом случае у министерств – ответственных исполнителей государственных программ – будет мотивация определять бюджетные приоритеты в рамках средств, отведенных на соответствующую государственную программу.

Учитывая необходимость удлинения горизонта бюджетного планирования, целесообразно осуществить разработку бюджетной стратегии на период до 2024 года. Требования о разработке долгосрочной бюджетной стратегии должны быть закреплены в Бюджетном кодексе, в том числе применительно к субъектам Российской Федерации.

Третья задача – формирование программного бюджета. На федеральном уровне такая работа идет уже с 2010 года. За это время был определен порядок разработки государственных программ, утвержден их перечень, сформировано первое аналитическое распределение расходов по государственным программам. Однако в 2011 году эта работа замедлилась. В результате к настоящему времени из 41 государственной программы, по оценке Министерства финансов Российской Федерации, готовы к утверждению только восемь; 21 госпрограмма может быть доработана в короткие сроки, а по девяти еще нужно определиться в правительстве и принять концептуальное решение.

Для решения поставленных задач Правительству Российской Федерации предлагается ускорить внесение в Государственную Думу комплексных поправок в Бюджетный кодекс, создающих законодательную базу для перехода к программному бюджету. Из него можно выделить несогласованные вопросы, которые еще есть в правительстве. Но основной законопроект, который позволяет переходить к программному бюджету как Российской Федерации, так и субъектам Российской Федерации, необходимо внести в ближайшее время.



Субъекты Российской Федерации уже начали вводить программные принципы своих бюджетов. Такие регионы, как республики Коми, Саха (Якутия), Брянская, Вологодская, Сахалинская области, уже формируют государственные программы, а Москва реализует программный бюджет.

Переход к программному бюджету – не самоцель, а способ начать комплексную реформу всей системы государственного управления, ее переориентацию на измеримые, общественно значимые результаты, повысить ответственность координаторов, заказчиков этих программ за исполнение показателей, которые содержатся в этих программах. К сожалению, здесь Россия серьезно отстает от других стран, потому что весь мир уже оценивает деятельность министерств и ведомств, а также деятельность правительства по показателям программ, по программному подходу. Есть проект, есть ответственное министерство, и оно должно реализовывать этот проект, отвечая за конкретные результаты. К этому нужно стремиться и в России.

Четвертая задача – повышение эффективности оказания государственных услуг. Инструментом такой реализации стал Федеральный закон от 08.05.2010 №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». На финансовые органы легла основная нагрузка преобразования в жизнь этого закона, но работа еще не завершена.

В 2012 году требуется найти решение также по двум вопросам. Первый – предоставление полномочий федеральным министерствам утверждать в своей сфере единые базовые перечни услуг и работ, включаемых в государственные задания. Такой законопроект уже подготовлен Министерством финансов Российской Федерации. Второй – урегулировать на постоянной основе механизм осуществления бюджетных инвестиций в имущество бюджетных и автономных учреждений, а также иные организации, не являющиеся получателями бюджетных средств. Такой законопроект сейчас находится на согласовании с Министерством экономического развития РФ. Отдельной задачей является переход на новые принципы оплаты услуг государственных и муниципальных учреждений. Необходим переход к единым нормативам формирования субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания. Сейчас такие нормативы в большинстве случаев утверждены индивидуально для каждого учреждения, что не может являться результатом такой формы. В этом направлении придется принять еще ряд шагов.

Следующая задача, пятая, – разработка и реализация нового этапа развития системы межбюджетных отношений. В целом эта система соответствует общепринятым базовым требованиям. Однако в России эти требования не всегда соблюдаются. Кроме того, увеличилось количество решений, принимаемых на федеральном уровне и приводящих к росту расходов субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, возросло количество субсидий и субвенций, обострились проявления иждивенчества, ориентация на разовые индивидуальные решения по оказанию финансовой поддержки субъектам Российской Федерации. В этой связи необходимость принятия мер, которые подготовило Министерство финансов Российской Федерации, очевидна. Прежде всего речь идет о подготовке предложения по расширению полномочий региональных властей в сфере социальной политики, препятствующих введению критериев нуждаемости при оказании социальной поддержки. Это ключевая задача, поскольку субъекты Российской Федерации должны самостоятельно определять те категории граждан и социальных слоев населения, которым необходимо осуществлять поддержку, исходя из принципа нуждаемости. Данный критерий в реализации социальной политики очень важен.

По мнению Министерства финансов Российской Федерации, нужно отказаться от делегирования функциональных полномочий – заменить их передачей полномочий соответствующим источникам субъектов Российской Федерации.

Сегодня существует 96 субсидий в трансфертах между Россией и субъектами Российской Федерации. Необходимо принять принцип: на одну государственную программу – одну, максимум две субсидии. Одновременно с этим определить перечень обязательств субъектов Российской Федерации при получении этих субсидий. В настоящее время основной объем субсидий распределяется нормативными актами Правительства Российской Федерации. Для обеспечения прозрачности межбюджетных отношений это нужно делать в рамках федерального закона о федеральном бюджете. Стоит ограничить практику принятия решений о поддержке регионов вне бюджетных процедур.



Принятие индивидуальных решений по поддержке того или иного региона зачастую становится стимулом деятельности руководителей субъектов Российской Федерации по выбиванию поручений с целью оказания финансовой поддержки субъектам Российской Федерации. Это считается наиболее эффективным способом получения дополнительных средств, нежели зарабатывание, привлечение инвесторов на свою территорию. Данный подход – неверный. Необходимо определить правила принятия решения по поддержке субъектов Российской Федерации в случаях обращения и подтверждения действительной нуждаемости субъекта Российской Федерации в дополнительной финансовой помощи.

Нужно усилить ответственность регионов за неэффективную бюджетную политику, следствием которой становится принятие бюджета с «пузырями» в доходах, с нереалистичными источниками финансирования. Это приводит к нарушению бюджетных обязательств и к тому, что субъекты Российской Федерации обращаются к Министерству финансов РФ за дополнительной финансовой помощью, мотивируя тем, что у них нет денег для реализации принятых решений. Это ведет к кредиторской задолженности. В случае увеличения кредиторской задолженности в субъект Российской Федерации вводится временная финансовая администрация. Возможно, требуется еще одна мера: в случае, когда администрация региона допускает невыполнение своих обязательств и увеличение кредиторской задолженности, ставить вопрос о доверии губернатору со стороны Президента Российской Федерации.

Шестая задача – реформа государственного муниципального финансового контроля. Необходимо принять как можно быстрее проект поправок в Бюджетный кодекс и Кодекс об административных правонарушениях в части регулирования государственного муниципального финансового контроля. Речь идет о переориентации финансового контроля с простой проверки правильности, соответствия целеполагания эффективности выделяемых бюджетных средств. Принятие программ и будет позволять контролирующим органам оценивать, насколько эффективно тот или иной руководитель министерства и ведомства или руководитель субъекта Российской Федерации использовал выделенные из бюджета средства.

Следующая, седьмая, задача – создание и развитие информационной системы «Электронный бюджет». Она позволит повысить открытость не только деятельности правительства и финансовых органов субъектов Российской Федерации, но и сделает прозрачным алгоритм выработки и принятия решения, что очень важно для контроля со стороны гражданского общества. «Электронный бюджет» упростит администрирование, сократит издержки, повысит эффективность контроля за использованием бюджетных ресурсов.

Восьмая задача – реализация направлений развития налоговой политики. В настоящее время Министерство финансов Российской Федерации готовит предложения по совершенствованию налогообложения финансовых рынков, оптимизации налогового и бухгалтерского учета, досудебного урегулирования споров. Вопрос администрирования, урегулирования и построения взаимоотношений между налогоплательщиком и налоговым органом очень важен с точки зрения восприятия бизнесом органов власти. От того, насколько понятны, прозрачны, по каким правилам будут строиться эти отношения, во многом зависит и общий деловой климат. Именно этому вопросу будет уделяться существенное значение.

Следующей, девятой, задачей является развитие системы управления государственными активами и обязательствами Российской Федерации. Поддержание умеренной долговой нагрузки – важнейшее конкурентное преимущество России. Национальный рынок капитала остается и останется основным источником, где мы будем черпать ресурсы для финансирования дефицита федерального бюджета. Россия не будет увеличивать объем внешних заимствований, чтобы не создавать различные возможные курсовые, конъюнктурные риски.

Необходимо развивать именно внутренний рынок. Для этого нужно совершенствовать инфраструктуру рынка путем облегчения допуска нерезидентов на российский рынок (такие предложения уже подготовлены), создания для них комфортных условий. В этом году будет запущено действие центрального депозитария, что создаст гарантии прав собственности на ценные бумаги для инвесторов. Эти структурные меры позволят говорить об улучшении общей ситуации на фи-



нансовом рынке, упрощении заимствований как для федерального бюджета, так и для институциональных инвесторов.

Важным вопросом в развитии системы управления государственными ресурсами Резервного фонда, Фонда национального благосостояния должны заниматься и во всем мире занимаются специально созданные структуры, специалисты, которые в ежедневном, ежеминутном режиме отслеживают конъюнктуру на рынках, анализируя рынки ценных бумаг и облигаций. Это даст дополнительные ресурсы от управления государственными средствами.

И, наконец, десятая задача – улучшение делового инвестиционного климата. В рейтинге условий ведения бизнеса России необходимо подняться со 120-го хотя бы на 20-е место. Для решения этой задачи Министерство финансов Российской Федерации должно сосредоточиться на доступности кредитов, уплате налогов, распространении случаев неплатежеспособности, защите инвесторов, обеспечении исполнения контракта. По каждой из этих позиций будет разработан план действий и план взаимоотношений с агентствами, которые оценивают Российскую Федерацию по этим показателям. Большая часть позиций относится к субъектам Российской Федерации. Министерство финансов РФ будет готово предоставлять поощрительные гранты для тех субъектов, которые реализуют и добьются наиболее высоких показателей в этих областях.

Приоритетная задача Министерства финансов Российской Федерации – подготовка новой программы бюджетных реформ на период до 2015 года. В рамках реализации этой задачи предстоит изменить принципиальные подходы к определению самой сути государственного управления. К сожалению, сегодня по-прежнему осуществляется хозяйственный подход, предполагающий большие сети бюджетных учреждений, большие штаты. Если ставится какая-то задача, то сразу же оговаривается, что для этого нужно построить несколько зданий, разместить в них дополнительных служащих и т.д. Это пережиток, старый подход к реализации государственной политики. Сегодня, исходя из поставленной цели, необходимо определить механизмы реализации таких задач в четко определенных параметрах бюджета, не приводящих к разбалансированности, потому что стоит задача перейти к эффективному контракту. Согласно ему работники бюджетной сферы, которые реализуют те или иные государственные услуги, будут работать более эффективно, не будут сидеть с утра до вечера, заполняя какие-то бланки, а будут оказывать услуги гражданам.

Вопрос реализации эффективного бюджетного контракта подразумевает естественное повышение платы за качественную услугу. Повышение заработной платы нужно решать не путем повышения оклада всем. Смысл контракта заключается в том, чтобы пользу от него получили те специалисты, которые наиболее качественно оказывают бюджетные услуги.

Необходимо посмотреть, насколько эффективно работает та или иная отрасль, какие у нее есть ресурсы, какие преференции для тех или иных отраслей, сконцентрировать внимание на более эффективной оплате труда тех специалистов, которые тянут на себе эту отрасль, а не на тех, кто является балластом. В данном вопросе уравниловки быть не может. Реализация тех задач, которые поставлены в программных статьях как на субъектовом, так и на федеральном уровне, должна решаться через новые подходы к организации отрасли.

Новые взгляды на бюджет позволят реализовывать задачи без увеличения налоговой нагрузки, без увеличения дефицитов бюджетов. Это главная задача на ближайшие годы перед финансовыми органами.