
Макроэкономика

АНТИКРИЗИСНЫЙ БЮДЖЕТ: ПРАВИТЕЛЬСТВО ПОДДЕРЖИТ ПОТРЕБЛЕНИЕ, ОБОРОНУ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ*

Александр ДЕРЮГИН
Сергей ДРОБЫШЕВСКИЙ, д-р экон. наук
Павел ТРУНИН, канд. экон. наук
Арсений МАМЕДОВ
Василий ЗАЦЕПИН, канд. воен. наук

Внесенный в Госдуму проект антикризисного бюджета предполагает сохранение номинальных расходов практически на прежнем уровне (сокращение всего на 1,9%) и резкий рост бюджетного дефицита (до 3,7% ВВП), который будет покрыт преимущественно за счет средств Резервного фонда. Соответственно, расходы, в результате переоценки прогнозного уровня ВВП, вырастут с 20 до 20,8% ВВП. В целом ставка на поддержку внутреннего спроса, а не конкретных отраслей и предприятий представляется разумной — частное потребление поддержит рост социальных расходов (на 5,1% выше прежде запланированного значения).

Наиболее «пострадавшими» окажутся такие разделы бюджета, как национальная экономика (-9% от ранее запланированных расходов), ЖКХ (-11%), здравоохранение (-9%) и трансферты регионам (-9%), а наиболее защищенными — оборона, государственные вопросы и правоохранительная деятельность. Таким образом, в антикризисном бюджете усиливается «перекос» в сторону непроизводительных расходов, что указывает на его немодернизационный характер. В основу проекта положен достаточно консервативный прогноз, и поэтому план по доходам, скорее всего, будет выполнен или перевыполнен.

16 марта 2015 г. в Государственную Думу был внесен проект Федерального закона № 744090-6 «О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов"», первое чтение которого запланировано на 27 марта. Законопроект предусматривает существенное сокращение доходов федерального бюджета по сравнению с ранее прогнозировавшимися — на 16,9%, в результате чего объем доходов даже в номинальном выражении оказывается ниже уровня 2014 г. (12,5 трлн. руб. против 14,5 трлн. руб.). В то же время общий объем расходов снижается лишь на 1,9% — с 15,5 до 15,2 млрд. руб. В итоге доля расходов федерального бюджета увеличивается с 20,0 до 20,8% ВВП, а дефицит — с 431 до 2675 млрд. руб., или с 0,6 до 3,7% ВВП. (См. табл. 1.)

Таким образом, при существенной корректировке прогноза доходов (их снижение почти на 80% приходится на нефтегазовые доходы) никакого значимого секвестра расходов, вопреки прежним заявлениям представителей экономических властей, произведено не было.

Доходы

Объем налоговых доходов в 2015 г. в законопроекте сокращен на 2,5 трлн. руб. Это связано главным образом с общим ухудшением

* — Статья из Оперативного мониторинга экономической ситуации в России «Тенденции и вызовы социально-экономического развития» № 5 (март 2015 г.), размещенного на сайте Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара.

Таблица 1
Основные параметры федерального бюджета в 2014 и 2015 гг.

	Млрд. руб.				% ВВП			
	2014 г. (факт)	2015 г.			2014 г. (факт)	2015 г.		
		Закон № 384-ФЗ	Законопроект № 744090-6	Измене- ние		Закон № 384-ФЗ	Законопроект № 744090-6	Измене- ние
Доходы – всего	14 497	15 082	12 540	-2543	20,4	19,5	17,1	-2,4
Нефтегазовые доходы	7434	7717	5687	-2031	10,5	10,0	7,8	-2,2
Ненефтегазовые доходы	7063	7365	6853	-512	10,0	9,5	9,4	-0,1
Расходы – всего	14 831	15 513	15 215	-298	20,9	20,0	20,8	0,8
Дефицит (-) / Профицит (+)	-334	-431	-2675	-2245	-0,5	-0,6	-3,7	3,1

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ "О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов"».

Таблица 2
Поступление основных налоговых доходов в федеральный бюджет в 2014 и 2015 гг.

	Млрд. руб.				% ВВП			
	2014 г. (факт)	2015 г.			2014 г. (факт)	2015 г.		
		Закон № 384-ФЗ	Законопроект № 744090-6	Измене- ние		Закон № 384-ФЗ	Законопроект № 744090-6	Измене- ние
1. НДСПИ	2857,96	4440,77	3118,02	-1322,7- 6	4,0	5,7	4,3	-1,4
2. Экспортные пошлины	4747,28	3374,48	2643,41	-731,07	6,7	4,4	3,6	-0,8
3. НДС – всего	3931,66	4104,57	3714,72	-389,86	5,5	5,3	5,1	-0,2
3.1. НДС внутренний	2181,42	2349,85	2006,47	-343,38	3,1	3,0	2,7	-0,3
3.2. НДС импортный	1750,24	1754,72	1708,25	-46,48	2,5	2,3	2,3	0,0
4. Налог на прибыль	411,32	415,52	421,70	6,18	0,6	0,5	0,6	0,1
5. Импортные пошлины	648,64	619,02	588,48	-30,55	0,9	0,8	0,8	0,0
6. Акцизы на импорт	71,55	55,97	51,41	-4,56	0,1	0,1	0,1	0,0
7. Акцизы внутренние	520,83	546,95	506,93	-40,02	0,7	0,7	0,7	0,0
7.1. Акцизы на нефтепродукты	64,44	0,00	0,00	0,00	0,1	0,0	0,0	0,0
7.2. Акцизы на алкогольную продукцию	87,01	89,48	81,75	-7,73	0,1	0,1	0,1	0,0
7.3. Акцизы на табачную продукцию	314,01	389,42	354,58	-34,85	0,4	0,5	0,5	0,0

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ "О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов"».

ситуации в российской экономике и внешне-экономической конъюнктуры, тогда как общий эффект от законодательных изменений в 2015 г. составит лишь вычет в 126,6 млрд. руб. (См. табл. 2.)

Наибольшее снижение в абсолютном выражении наблюдается по поступлениям от НДСИ (-1322,8 млрд. руб.) и по экспортным пошлинам (-731 млрд. руб.). Также на 343,4 млрд. руб. сокращен объем внутреннего НДС. При корректировке параметров доходной части федерального бюджета на 2015 г. принят прогноз цены российской нефти на мировом рынке в размере 50 долл./барр. (прогнозы ведущих зарубежных организаций по мировым ценам на нефть на 2015 г. находятся в диапазоне 50–60 долл./барр.). Такой консервативный подход представляется оправданным. И здесь можно отметить как дополнительные риски при реализации прогноза, так и, напротив, факторы, которые могут привести к большему объему доходов в номинальном выражении.

Риски связаны как с возможным снижением курса рубля, не перекрывающим падения цен на нефть, так и с вероятностью более сильного снижения цен на газ (согласно прогнозу Минэкономразвития России, если цены на нефть снижаются в два раза, то цены на газ — лишь на 30%). Если же соотношение цен на нефть и обменного курса окажется более благоприятным с точки зрения компенсации одного эффекта другим, то объем нефтегазовых доходов может быть выше, чем это заложено в бюджетных корректировках.

НДС является вторым по значимости источником доходов федерального бюджета, а динамика его поступлений зависит от изменения объема и цен конечного потребления в экономике. Факторы риска связаны здесь с динамикой реальных доходов населения и реального товарооборота, а также с уровнем индекса дефлятора внутреннего потребления (наиболее близким к индексу потребительских цен). Заложенное в законопроекте снижение внутреннего НДС на 0,3% ВВП также основывается на достаточно консервативном прогно-

зе экономической динамики. Меньшее прогнозное значение номинального внутреннего потребления как следствие более низкого уровня инфляции выглядело бы менее реалистичным — скорее вероятны более высокие темпы роста цен и, соответственно, больший объем поступлений по внутреннему НДС.

Что касается НДС на импортные товары, то здесь риски реализации более пессимистичного сценария выше: прогноз Минэкономразвития предполагает снижение объема импорта на 40%, но нельзя исключить и более глубокого его падения — на 45–50%, особенно в категории товаров конечного потребления. Кроме того, сокращение номинальных объемов поступления импортного НДС может произойти из-за номинального укрепления рубля при среднегодовых ценах на нефть выше 55–60 долл./барр., а также из-за неполного переноса курса в конечные цены на импортную продукцию.

Несмотря на перечисленные риски, в целом представляется весьма вероятным, что прогнозируемый уровень доходов будет достигнут, или даже превышен относительно прогнозного значения, за счет более высокой инфляции или более высокого курса рубля при прогнозируемом уровне цен на нефть.

Расходы

Как уже было отмечено, «укрупненная» структура расходов в законопроекте относительно Федерального закона № 384-ФЗ меняется незначительно. Рост расходов в долях ВВП происходит здесь за счет снижения прогнозируемого номинального объема ВВП до 73 119,0 млрд. руб. В разрезе отдельных разделов проект бюджета предусматривает сокращение по разделам «Национальная экономика» (-0,1% ВВП) и «Межбюджетные трансферты общего характера» (-0,1% ВВП) и рост по разделам «Национальная оборона» (+0,1% ВВП), «Общегосударственные вопросы» (+0,1% ВВП), «Социальная политика» (+0,6% ВВП) и «Обслуживание государственного и муниципального долга» (+0,2% ВВП). (См. табл. 3.)

Запланированный рост расходов на социальную политику представляется оправданным в контексте стратегии поддержки совокупного потребительского спроса. В условиях экономического спада меры, направленные на поддержку спроса, как правило, бо-

лее эффективны, чем меры по поддержке отдельных отраслей, и тем более отдельных производителей.

В то же время при сопоставлении изменения номинальных расходов по отдельным направлениям нельзя не отметить, что при об-

Таблица 3
Динамика и структура расходов федерального бюджета в 2014 и 2015 гг.

	Млрд. руб.				% ВВП			
	2014 г. (факт)	Закон № 384-ФЗ	Законо- проект № 744090-6	Измене- ние, в % от ранее запланир- ованных расходов	2014 г. (факт)	Закон № 384-ФЗ	Законо- проект № 744090-6	Измене- ние, п.п. ВВП
Расходы – всего	14 831	15 513	15 215	-1,9	20,5	20	20,8	0,8
в том числе:								
Общегосударственные вопросы	935	1114	1080	-3,0	1,3	1,4	1,5	0,1
Национальная оборона	2479	3274	3117	-4,8	3,4	4,2	4,3	0,1
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2086	2148	2068	-3,7	2,9	2,8	2,8	0
Национальная экономика	3063	2339	2133	-8,8	4,2	3	2,9	-0,1
Жилищно-коммунальное хозяйство	120	145	129	-10,8	0,2	0,2	0,2	0
Охрана окружающей среды	46	55	46	-16,0	0,06	0,1	0,1	0
Образование	638	633	602	-4,9	0,9	0,8	0,8	0
Культура и кинематография	98	99	92	-7,1	0,1	0,1	0,1	0
Здравоохранение	536	421	386	-8,2	0,7	0,5	0,5	0
Социальная политика	3452	4010	4214	5,1	4,8	5,2	5,8	0,6
Физическая культура и спорт	71	74	72	-2,6	0,1	0,1	0,1	0
СМИ	75	70	72	3,0	0,1	0,1	0,1	0
Обслуживание государственного и муниципального долга	416	449	585	30,3	0,6	0,6	0,8	0,2
Межбюджетные трансферты общего характера	816	683	619	-9,3	1,1	0,9	0,8	-0,1

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ "О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов"».

щем сокращении расходов всего на 1,9% расходы на инфраструктуру уменьшаются на 12%, а на здравоохранение — на 8,3%, тогда как расходы на общегосударственные вопросы (-3%), оборону (-4,8%) и правоохранительную деятельность (-3,7%) сокращаются менее значительно¹.

Итак, вместо равномерного 10%-ного сокращения расходов на практике приоритет вновь отдан «непроизводительным расходам» (национальная оборона, правоохранительная деятельность, государственное управление) — в ущерб «производительным расходам» (образование, здравоохранение, производственная инфраструктура), способствующим обеспечению долгосрочного экономического роста². Этот дисбаланс в структуре расходов существовал и прежде, нынешняя же корректировка бюджета лишь усиливает его. В результате структура расходов федерального бюджета становится еще менее эффективной с точки зрения задач стимулирования долгосрочного экономического развития страны.

Реальные приоритеты выявляются и при анализе уровня «закрытости» бюджета (доли секретных статей по отдельным направлениям). В целом закрытость бюджета по сравнению с исходной версией не меняется: секретные и совершенно секретные ассигнования сокращены всего лишь на 66 млрд. руб. (-2,1%) и составят 20,5% всех расходов федерального бюджета. В то же время доля закрытых ассигнований в расходах по разделу «Национальная оборона» достигла максимума в 67,7% за период с 2004 г.

Максимум секретных расходов (7,0%, или 149 млрд. руб.) приходится на раздел «Национальная экономика», несмотря на их сокращение по сравнению с декабрьской версией

бюджета на 20 млрд. руб., или на 11,9%. Доля закрытых расходов в подразделе «Санаторно-оздоровительная помощь» раздела «Здравоохранение» возросла на 4 п.п. — до исторического максимума в 18,3% — в результате сокращения расходов этого подраздела в целом на 4,5 млрд. руб. (-11,8%), что свидетельствует о приоритете интересов пользователей закрытых средств.

Большую обеспокоенность вызывает сокращение общего объема межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации на 145 млрд. руб., что составляет 9,2% их общего объема на 2015 г. (или 0,2% ВВП). В результате общий объем трансфертов регионам составит 1,95% ВВП — один из самых низких показателей с 2001 г. Отметим, что в 2009 г. — в ходе предыдущего кризиса — общий объем межбюджетных трансфертов регионам увеличился к уровню предыдущего года на 1,09% ВВП (до 3,83% ВВП), тогда как в 2015 г., напротив, предполагается их сокращение к предыдущему году на 0,31% ВВП.

Сокращение трансфертов сопровождается чистым увеличением объема бюджетных кредитов регионам на 212 млрд. руб., которое складывается из уменьшения объема возврата на 52 млрд. руб. и увеличения объема новых кредитов до 160 млрд. руб. Однако наращивание объема бюджетных кредитов лишь увеличивает долговую нагрузку на регионы. Непонятно, что может стать источником дополнительных доходов консолидированного бюджета субъектов РФ в среднесрочной перспективе при условии предоставления им возможности погашать бюджетные кредиты, кроме новых бюджетных кредитов. Но в таком случае бюджетные кредиты фактически являются дотациями на сбалансирован-

¹ Следует учитывать, что перевод финансирования высокотехнологической медицинской помощи из федерального бюджета в систему ОМС сопряжен с риском недофинансирования, если средств в системе ОМС окажется недостаточно (даже с учетом отмены порога взимания взносов на медицинское страхование). Таким образом, подобный «маневр» снижает как долгосрочную эффективность государственных расходов, так и несет краткосрочные социальные риски.

² Подробнее см.: Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. Бюджетная политика и экономический рост // Вопросы экономики. 2013. № 8; Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. Формирование предпосылок долгосрочного роста: как их понимать? // Вопросы экономики. 2014. № 3.

ность и, в итоге, не решают проблему мягких бюджетных ограничений субнациональных властей.

Дефицит

Основным источником финансирования резко выросшего дефицита бюджета должны стать средства Резервного фонда (объем фонда должен снизиться в 2015 г. с 6,4 до 3,4% ВВП), а не государственные заимствования, как это было предусмотрено Законом № 384-ФЗ. (См. табл. 4.)

Несмотря на сокращение чистых заимствований, показатели долговой устойчивости РФ ухудшаются в связи с падением доходов и ослаблением рубля. Однако пока низкий уро-

вень долговой нагрузки позволяет в перспективе существенно наращивать объем внутренних и внешних заимствований.

Обострение экономических проблем неизбежно вызывает сокращение доходов и влечет за собой необходимость увеличения антикризисных расходов российского бюджета. В такой ситуации, по мере исчерпания средств Резервного фонда, потребуются большие объемы заимствований, что поставит под вопрос долговую устойчивость страны. Результат такой политики можно видеть на примере ряда европейских государств. Поэтому основой долговой политики РФ должны стать недопущение быстрого роста государственного долга и оптимизация бюджета. ■

Таблица 4
Дефицит федерального бюджета в 2015 г. и основные источники его финансирования, млрд. руб.

	Закон № 384-ФЗ	Законопроект № 744090-6	Изменение
Дефицит федерального бюджета	430,7	2675,3	2244,6
Государственные заимствования	396,5	-61,6	-458,1
в том числе:			
Привлечение	1276,2	1018,4	-257,8
Погашение	-879,7	-1080	-200,3
Государственные внутренние заимствования	280,0	180,0	-100,0
в том числе:			
Привлечение	1000,8	1000,8	0
Погашение	-720,8	-820,8	-100,0
Государственные внешние заимствования	116,5	-241,6	-358,1
в том числе:			
Привлечение	275,4	17,6	-257,8
Погашение	-158,9	-259,2	100,3
Использование Резервного фонда	0	3074,1	3074,1
Использование Фонда национального благосостояния	19,7	19,7	0
Приватизация	158,5	15	-143,5
Прочие источники	-144,0	-371,9	-227,9

Источник: Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ "О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов"».