



ФИНАНСЫ, ДЕНЕЖНОЕ ОБРАЩЕНИЕ И КРЕДИТ

УДК 336.143.2:336.025

АНТИКРИЗИСНЫЙ ПЛАН И БЮДЖЕТНЫЙ МАНЕВР 2015

ПОНКРАТОВ ВАДИМ ВИТАЛЬЕВИЧ,

кандидат экономических наук, директор Центра финансовой политики, Финансовый университет, Москва, Россия

E-mail: vponkratov@fa.ru

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются программные документы, формализующие антикризисный план Правительства РФ и бюджетный маневр, а также основные параметры обновленного федерального бюджета на 2015 г. Анализируются изменения сценарных макроэкономических условий бюджетного планирования в результате ухудшения внешнеэкономической и внешнеполитической конъюнктуры.

Основное внимание финансово-экономического блока Правительства и основные ресурсы направляются на поддержку финансового сектора экономики и нескольких сырьевых компаний с доминирующим государственным участием. Реальному сектору российской экономики приходится довольствоваться декларацией комплекса мер по снижению административных барьеров и издержек.

Автор предлагает при выборе расходных статей для секвестра руководствоваться не только критериями эффективности в краткосрочной перспективе, но и задачами обеспечения долгосрочного развития экономики страны. Однако в некоторых госпрограммах возможны (и даже необходимы) ревизия и внутреннее перераспределение ресурсов по подпрограммам и срокам. Кроме того, для поддержания занятости населения необходимо сохранение программ, содействующих трудоемким отраслям экономики.

В отсутствие платежеспособного спроса со стороны частного сектора назрела необходимость выбрать другой вариант развития, доказавший свою эффективность в ряде стран, совершивших экономическое чудо – развитие приоритетных отраслей и инфраструктурных проектов на основе значительного роста государственных расходов. Но необходимое условие успеха – серьезное повышение эффективности государственных расходов и жесткий контроль за целевым использованием средств.

Ключевые слова: бюджетный маневр; антикризисный план; секвестр государственных расходов; развитие экономики России; соотношение поддержки реального и финансового секторов.

THE CRISIS MANAGEMENT PLAN AND BUDGET MANEUVER 2015

VADIM V. PONKRATOV

PhD (Economics), Director of the Center for Financial Policy, the Financial University, Moscow, Russia

E-mail: vponkratov@fa.ru

ABSTRACT

The policy documents providing a formal framework for the crisis management plan of the Russian Federation Government and the budgetary maneuver are examined along with the key parameters of the updated federal budget for 2015. Changes in the scenario macroeconomic conditions of budget planning due to the deterioration of the foreign economic and political situation. are analyzed.

The primary attention of the financial and economic block of the Government as well as the main resources are directed towards the support of the financial sector and mineral companies with the dominant government

participation. The real sector of the Russian economy is supposed to be content with a declaration of measures to reduce administrative barriers and costs.

The author suggests that the choice of expenditure items for sequestration should be determined not only by the short-term efficiency criteria but the long-term development objectives of the country's economy. However, some government programs may (or even should) envisage the revision and internal re-allocation of resources by subprograms and time schedules. Moreover, to maintain the employment, permanent support must be given to programs aimed at development of labor-intensive industries.

Given the lack of effective demand from the private sector, a necessity arises to select a different development scenario that proved its effectiveness in a number of countries that performed an economic miracle – successful development of priority sectors and infrastructure projects based on a significant increase in government spendings. However this is made possible only through a substantial improvement of the government spending efficiency and the tight control over the targeted use of funds.

Keywords: budget maneuver; crisis management plan; government spending sequestration; the Russian economy development; real to financial sector support ratio.

Кабинет министров РФ уже в начале года вынужден править бюджет на 2015 г., чтобы скорректировать его с учетом внешнеэкономической конъюнктуры. Один из параметров нынешнего бюджета — расходы на оборону втрое превышают расходы на экономику, науку и образование. Это можно объяснить сложной геополитической ситуацией. Вместе с тем стране остро необходим бюджет развития, способный запустить рост экономики. Ведь эксплуатируемая в последнюю пятилетку модель роста на основе кредитного стимулирования потребительской активности граждан себя полностью исчерпала. 20 февраля 2015 г. на совещании у Председателя Правительства, посвященном корректировке бюджета, и в особенности, бюджетных расходов, прозвучала фраза о необходимости принятия целого ряда непопулярных мер и непростых решений.

Косвенным признаком того, что в настоящее время Правительством РФ осуществляется разработка проекта федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон № 384-ФЗ с учетом актуализации плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 г., является проект Федерального закона № 717080–6 «О приостановлении действия абзаца четвертого пункта 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации». Данный законопроект 24 февраля 2015 г. был принят Думой в первом чтении.

В настоящее время в соответствии с абзацем четвертым п. 2 ст. 179 Бюджетного кодекса РФ государственные (муниципальные) программы подлежат приведению в соответствие с законом о бюджете не позднее трех месяцев со дня вступления его в силу, т.е. до 1 апреля 2015 г. Если в ближайшие недели будет представлен скорректированный федеральный бюджет, это сделает невозможным приведение государственных программ Российской Федерации в соответствие с уточненными параметрами Федерального закона № 384-ФЗ в установленные Бюджетным кодексом сроки.

В целях урегулирования сложившейся неопределенности в 2015 г. законопроектом предлагается:

- приостановить до 1 января 2016 г. действие абзаца четвертого п. 2 ст. 179 Бюджетного кодекса РФ;
- установить, что в 2015 г. федеральные органы исполнительной власти, являющиеся ответственными исполнителями государственных программ Российской Федерации, в срок до 1 октября 2015 г. представляют в Государственную Думу проекты государственных программ, в том числе федеральных целевых программ.

В основе готовящихся решений лежит скорректированный макроэкономический прогноз: сакральная пара нефть/доллар — на уровне 50 долл./барр. нефти и 61,5 руб. за доллар США, плюс признание снижения ВВП (в 2015 г. с 77,498 трлн до 73,119 трлн руб.), сохраняющихся темпов вывоза

капитала, инфляции в двузначных цифрах (12,2% в 2015 г. против 5,5% в изначальном варианте), помноженных на санкции, и отсутствие доступа к фондированию на зарубежных рынках капитала.

По обновленному варианту прогноза доходы федерального бюджета составят 12,54 трлн руб., что составляет 17,1% ВВП, в том числе нефтегазовые доходы ожидаются на уровне 5,69 трлн руб. Расходы федерального бюджета планируются на уровне 15,22 трлн руб. (20,8% ВВП). Следовательно, дефицит достигнет 2,68 трлн руб. Расходы Резервного фонда будут на уровне 3,07 трлн руб., что соответствует февральским заявлениям министра финансов. Объем Резервного фонда в декабре 2015 г. должен составить 2,63 трлн руб.

При этом министр финансов утверждает, что в нынешних условиях можно было бы пропустить индексацию зарплат как госслужащим, так и другим категориям граждан, и социальных выплат, чтобы облегчить исполнение бюджета текущего и последующего годов, не стимулировать потребление, дополнительный спрос, в том числе на импортные товары.

Основной экономии стоит ожидать в сфере инфраструктурных проектов и переносов сроков сдачи многих объектов капитального строительства (кроме защищенных мега-проектов — например, Крым, Чемпионат мира по футболу, БАМ-2). Велика вероятность, что будут скорректированы некоторые федеральные целевые программы. Не исключено, что подлежат сокращению бюджеты Министерства обороны и силовых ведомств, а также программы закупки вооружений и новых образцов техники. Возможно, что корректировке подвергнутся некоторые положения майских указов Президента, в частности, будет отложена индексация зарплат работников бюджетной сферы, что особенно неприятно при официальном уровне инфляции 11,4% по итогам 2014 г. Это свидетельствует о критическом состоянии бюджета — до сих пор министерства старались любыми средствами исполнять положения майских указов, небезосновательно находя в этом залог своего существования.

Однако внешнеэкономическая конъюнктура другого выбора не оставляет. Главное — сохранить занятость населения и создать условия для возобновления экономического роста. Сокращение расходов федерального бюджета в 2015 г. может составить 1,5 трлн руб. В Правительстве заявляли, что сокращения не затронут социальную сферу, но будет проведена ревизия государственных расходов по критерию эффективности.

Ожидается, что основная экономия будет достигнута за счет переноса на более поздние сроки половины всех расходов на строительство объектов, финансируемых в рамках госпрограмм, отказа от нового строительства. По имеющимся данным, подготовленные на сегодняшний день решения повлекут экономию федерального бюджета в размере 427,2 млрд руб.

Необходимо рассматривать параметры бюджетного маневра во взаимосвязи с утвержденным Распоряжением Правительства РФ № 98-р от 27.01.2015 (план первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 г.) Этот план нацелен на обеспечение устойчивого развития экономики и социальной стабильности в период наиболее сильного влияния неблагоприятной внешнеэкономической и внешнеполитической конъюнктуры. Предполагается, что в 2015–2016 гг. будут реализованы меры, направленные на активизацию структурных изменений в российской экономике, стабилизацию работы системообразующих организаций в ключевых отраслях, сбалансированность рынка труда, снижение инфляции, достижение положительных темпов роста и макроэкономической стабильности в среднесрочной перспективе.

Ключевые положения антикризисного плана (версия 2015 г.):

- повышение устойчивости банковской системы и создание механизма санации проблемных системообразующих организаций;
- оптимизация бюджетных расходов за счет выявления и сокращения неэффектив-

ных затрат, концентрации ресурсов на приоритетных направлениях развития и выполнении публичных обязательств;

- поддержка импортозамещения и экспорта по широкой номенклатуре несырьевых, в том числе высокотехнологичных товаров;
- содействие развитию малого и среднего предпринимательства за счет снижения финансовых и административных издержек;
- создание возможностей для привлечения оборотных и инвестиционных ресурсов с приемлемой стоимостью в наиболее значимых секторах экономики, в том числе при реализации государственного оборонного заказа;
- снижение напряженности на рынке труда и поддержка эффективной занятости, а также компенсация дополнительных инфляционных издержек наиболее уязвимым категориям граждан.

Активизация экономического роста — первый раздел перечня мероприятий антикризисного плана, он содержит следующие блоки мер:

- стабилизационные;
- по импортозамещению и поддержке несырьевого экспорта;
- по снижению издержек бизнеса;
- по поддержке малого и среднего предпринимательства.

Примечательно соотношение объемов финансирования по данным блокам. Импортозамещение, снижение издержек бизнеса и поддержка не крупного предпринимательства обойдется Правительству в 14 млрд руб. — основной эффект ожидается от административных мер. А вот блок стабилизационных мер предполагается финансировать куда более щедро: 1960 млрд руб. плюс заложен потенциал роста. В этот блок входят уже традиционные антикризисные мероприятия:

- проведенная в 2014 г. докапитализация системно значимых кредитных организаций за счет средств, предоставленных государственной корпорацией «Агентство по страхованию вкладов»;
- докапитализация российских банков с использованием средств Фонда нацио-

нального благосостояния с целью реализации инфраструктурных проектов;

- предоставление Внешэкономбанку финансовых ресурсов за счет средств Фонда национального благосостояния;
- подготовка создания агентства «плохих долгов» в целях выкупа в порядке, установленном Правительством РФ, проблемных активов кредитных организаций;
- увеличение объема государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым юридическими лицами, отобранными в порядке, установленном Правительством РФ, либо отдельными заемщиками на осуществление инвестиционных проектов, либо на иные цели, установленные Правительством РФ, включая финансирование реструктуризации текущей задолженности.

Этот перечень показывает, что основными бенефициарами государственной поддержки вновь являются банки и организации финансового сектора экономики плюс несколько сырьевых компаний с доминирующим государственным участием. Существует опасение, что импортозамещение сведется к замене одного импорта другим, а не развитию современных конкурентоспособных производств внутри России.

Таким образом, налицо сохранение приоритетов антикризисного плана версии 2008–2009 гг. Опыт очередного кризиса убедительно показывает, что финансово-экономический блок Правительства видит своей задачей поддержку финансовой системы страны, а не развитие экономики, в особенности производственных ее секторов.

Вызывает острое беспокойство этот усиливающийся приоритет институтов и инструментов, некогда созданных для обеспечения функционирования и развития реальных секторов экономики. Банки, страховые организации, фондовый рынок существуют не сами для себя, а выполняют почетную роль обслуживания потребностей реальных секторов экономики в кредите, защите рисков, в привлечении и движении средств. В итоге получают почти 2 трлн руб. господдержки из средств, ранее

изъятых главным образом из реального сектора экономики (за счет отсутствия горизонтальной налоговой справедливости в обложении доходов различных видов экономической деятельности), в то время как реальный сектор (за исключением нескольких госкомпаний) вынужден довольствоваться декларацией нестройного комплекса мер по снижению административных барьеров и административных издержек. Вместе с тем продекларированный трехлетний мораторий на повышение налоговой нагрузки был сразу же нарушен, не говоря о множасьихся квазиналоговых платежах. Российская налоговая система должна учитывать национальную специфику экономики страны, способствовать достижению целей социально-экономического развития. В настоящее время налоговая система имеет выраженную фискальную направленность.

В Госдуме находится правительственный законопроект, по которому уже утвержденные государственные и федеральные целевые программы могут быть серьезно сокращены или отодвинуты по срокам. В конце марта Дума рассмотрела и большинством голосов приняла в первом чтении поправки в федеральный бюджет 2015 г. В случае оперативной доработки решений по данному законопроекту 7 апреля может состояться его второе чтение, а третье — 10 апреля.

При выборе расходных статей для сектора следует руководствоваться не только критериями эффективности в краткосрочной перспективе, но и задачами обеспечения долгосрочного развития экономики страны. Этой цели служат программы блока «Инновационное развитие и модернизация экономики», многие из которых уже начали приносить плоды, например «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», «Развитие авиационной промышленности на 2013–2025 гг.». Это особенно важно в условиях курса на импортозамещение. В некоторых государственных программах необходимы ревизия и внутреннее перераспределение ресурсов по подпрограммам и срокам.

Кроме того, для поддержания занятости населения желательно сохранение программ, поддерживающих трудоемкие отрасли экономики, — «Развитие транспортной системы», «Воспроизводство и использование природных ресурсов», «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы». Последняя является стратегически важной, так как призвана обеспечить продовольственную безопасность страны. Ожидается, что в 2015 г. Правительство РФ выделит 50 млрд руб. на господдержку сельского хозяйства. Кроме того, по 2 млрд руб. планируется выделить на имущественный взнос в уставный капитал компании «Росагролизинг» и субсидирование скидки на сельскохозяйственную технику российского производства. Много это или мало? По сравнению с мерами поддержки финансового сектора экономики — около 2,8% от вышеупомянутых, но в 3,9 раза больше стоимости мер поддержки малого и среднего бизнеса в промышленности.

В отсутствие платежеспособного спроса со стороны частного сектора роль основного заказчика должен взять на себя госсектор. Назрела необходимость выбрать другой вариант развития, доказавший свою эффективность в ряде стран, совершивших «экономическое чудо», — развитие приоритетных отраслей и инфраструктурных проектов на основе значительного роста государственных расходов. Но необходимое условие успеха — серьезное повышение эффективности государственных расходов и жесткий контроль за целевым использованием средств.

Антикризисный план образца 2015 г. содержит больше стратегических положений по сравнению с планом преодоления кризиса 2008–2009 гг., имевшим в значительной мере тактический характер. Возможно, появилось осознание, что для создания предпосылок развития российской экономики и изменения ее структуры недостаточно «пожарных» антикризисных мер — необходима существенная модернизация ее институтов и систем.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон Российской Федерации от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов». URL: http://www.minfin.ru/common/UPLOAD/library/2014/07/main/ONBP_2015-2017.pdf (дата обращения: 17.03.2015).
2. Основные направления бюджетной политики на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг. URL: http://www.minfin.ru/common/UPLOAD/library/2014/07/main/ONBP_2015-2017.pdf (дата обращения: 17.03.2015).
3. Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов”».
4. Ножницы Силуанова // Российская газета. URL: <http://www.rg.ru/2015/03/04/budget.html> (дата обращения: 17.03.2015).
5. План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 г. Утвержден Распоряжением Правительства РФ № 98-р от 27.01.2015. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=EXP;n=613988;req=doc>.
6. Власти сократят расходы по госпрограммам // Российская газета. URL: <http://www.rg.ru/2015/03/16/popravki-site.html> (дата обращения: 17.03.2015).
- 2015 and the planning period of 2016 and 2017 «]. URL: http://www.minfin.ru/common/UPLOAD/library/2014/07/main/ONBP_2015-2017.pdf (access as of 17.03.2015). (in Russ.)
2. Osnovnye napravleniia biudzhethoi politiki na 2015 g. i na planovyi period 2016 i 2017 gg. [The key budgetary policy directions for 2015 and the planning period of 2016 and 2017]. URL: http://www.minfin.ru/common/UPLOAD/library/2014/07/main/ONBP_2015-2017.pdf (access as of 17.03.2015). (in Russ.)
3. Proekt federal'nogo zakona «O vnese-nii izmenenii v Federal'nyi zakon «O federal'nom biudzhete na 2015 god i na planovyi period 2016 i 2017 godov» [The draft federal law «On Amendments to the Federal Law «On the Federal Budget for 2015 and the planning period of 2016 and 2017”]. (in Russ.) .
4. Nozhnitsy Siluanova [Siluanov's Scissors]. Rossiiskaia gazeta — the Russian Gazette.. URL: <http://www.rg.ru/2015/03/04/budget.html> (access as of 17.03.2015). (in Russ.)
5. Plan pervoocherednykh meropriiatii po obespecheniiu ustoichivogo razvitiia ekonomiki i sotsial'noi stabil'nosti v 2015 g. Uтверzhden Rasporyazheniem Pravitel'stva RF № 98-r ot 27.01.2015 g [The Priority Action Plan for sustainable economic development and social stability in 2015. Approved by Decree of the Russian Federation Government No. 98-r dated 01.27.2015]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=EXP;n=613988;req=doc> (in Russ.)
6. Vlasti sokratiat raskhody po gosprogrammam [The authorities are going to cut the government program costs]. Rossiyskaya Gazeta — The Russian Gazette. URL: <http://www.rg.ru/2015/03/16/popravki-site.html> (access as of 17.03.2015). (in Russ.)

REFERENCES

1. Federal'nyi zakon Rossiiskoi Federatsii ot 01.12.2014 g. № 384-FZ «O federal'nom biudzhete na 2015 god i na planovyi period 2016 i 2017 godov» [Federal Law of the Russian Federation of 01.12.2014 No.384-FZ «On the Federal Budget for