

© 2014 г.

Наталья Шаш

доктор экономических наук, профессор

(e-mail: nat_vshu@mail.ru)

Александр Бородин

доктор экономических наук, профессор

(Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»)

(e-mail: aib-2004@yandex.ru)

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ В ТУРБУЛЕНТНОЙ ЭКОНОМИКЕ

В статье рассматриваются инструменты обеспечения долгосрочной бюджетной стабильности в очередном бюджетном цикле в условиях турбулентности российской экономики, порождающей новые вызовы, которые требуют адекватных мер реагирования.

Ключевые слова: бюджетное планирование, турбулентная экономика, бюджетная политика, бюджетная стабильность, бюджетный цикл, экономический рост.

Исполнилось 6 лет с начала глобального финансового кризиса. Однако России (как и многим другим странам мира) пока не удалось адаптироваться к новым экономическим реалиям, обусловленным неблагоприятной динамикой базовых макроэкономических показателей, и перейти к модели стабильного экономического роста. Турбулентная экономика порождает все новые вызовы для бюджетной политики России.

Феномен турбулентной экономики. После кризиса 2008 г. все чаще стали использовать термин «турбулентная экономика». Что он означает? Чтобы понять это, предлагаем вернуться к классике и вспомнить природу экономического цикла. Прежде всего, хотелось бы обратить внимание, что циклическое развитие – это движение (вверх) по спирали, а сама цикличность рассматривается: 1) как форма прогрессивного развития; 2) как один из основных способов саморегулирования рыночной экономики. В связи с этим экономический цикл, который проявляется с регулярностью (и неизбежностью) «приливов и отливов», не что иное, как форма движения и развития рыночной экономики. Однако есть и непредсказуемость, поскольку каждый цикл: а) уникален; б) имеет свою длительность; в) характеристики его фаз неповторимы в своих конкретных проявлениях. Предлагаем не рассматривать марксистский подход, а обратиться к современным представлениям об экономическом цикле, в рамках которого выделяют 4 фазы:

оживление (расширение экономики), вершина (пик, бум), сжатие (рецессия, спад), дно (депрессия)¹.

Однако, начиная с какого-то момента, в такой экономической цикличности произошел серьезный сбой. Опять-таки обратившись к теории, вспомним основные кризисные сценарии, развитие которых соответствует четырем буквам латинского алфавита V, L, W, U (табл. 1).

Все эти более или менее привычные сценарии не соответствуют современной ситуации, когда мир рассматривается как эпоха без закономерностей. В связи с чем многие экономисты утверждают, что современная экономика имеет турбулентную природу развития.

Таблица 1

Формы и сценарии развития кризисов

Форма	Сценарий развития
V	Лучший вариант развития событий; начинается с крутого падения, но быстро находит дно и возвращается назад на более высокий уровень.
L	Стремительный спад с «затяжным хвостом», не в состоянии подняться на прежний уровень; худший вариант: не предлагает надежды на восстановление.
W	Начинается с крутого падения, быстро находит дно и возвращается назад, разворачивается, после показа ложных признаков восстановления опускается снова и возвращается на дно; «спад двойного падения».
U	Начинается с крутого падения, быстро находит дно и возвращается назад, разворачивается, после показа ложных признаков восстановления опускается снова и возвращается на дно; «спад двойного падения».

В чем проявляется эффект турбулентности? Турбулентность – это хаотическое и нестабильное движение, и в связи с этим можно сказать, что *экономическая турбулентность – явление самоорганизации, связанное с регулярными или хаотическими переходами от беспорядка (хаоса) к порядку и обратно*. Это приводит к появлению сильных отклонений в экономике при увеличении интенсивности воздействия различных факторов (усиливается под влиянием кризиса). На смену сбалансированной системе товарно-денеж-

¹ Budget Theory in the public sector / A. Khan, W.B. Hildreth (eds.). – L.: Quorum books, 2002; Lee Jr. R.D., Johnson R.W., Joyce P.G. Public Budgeting Systems. 9 ed. Jones&Bartlett Learning, 2012; Miller G.I., Hildreth W.B., Rabin J. Performance-Based Budgeting. An ASPA Classic. – Colorado: Westview Press, 2010.

ных потоков пришла турбулентная система с брожением «горячих денег», обилием плохих долгов и цепными реакциями нарушений дисциплины обязательств (часто вынужденными)¹. Таким образом, нам уже нельзя надеяться, что мировая экономика перейдет к фазе оживления. В условиях дальнейшего усиления турбулентности экономическая ситуация в разных странах может быть полярной: кому-то удастся обеспечить быстрые темпы экономического роста, кто-то так и не сумеет выбраться из глубокой депрессии. Что касается России, то с начала этого года негативные последствия начали проявляться все более отчетливо, и не последнюю роль сыграли события на Украине (вхождение Крыма в состав субъектов РФ).

Естественно, что это оказывает не самое лучшее воздействие на бюджетную политику страны, поскольку, не говоря уже о прямых последствиях для федерального бюджета, связанных с необходимостью оказания финансовой помощи новому российскому региону, страны ЕС и США грозят расширением экономических санкций, и это может стать причиной возникновения новых (в дополнение к уже имеющимся) не менее (а может и более) серьезных вызовов бюджетной политики России².

Бюджетные проблемы в условиях турбулентности и новые экономические реалии. Согласно данным Минфина России по итогам 2013 г., дефицит федерального бюджета оказался на 0,3% меньше ожидаемого и составил 0,5% ВВП (вместо запланированного 0,8% ВВП). Однако с начала этого года (еще до крымских событий) отчетливо начали проявляться не вполне позитивные явления в российской экономике, такие как ослабление национальной валюты, снижение биржевых индексов, отток капитала, что в какой-то мере обусловлено сложившимися дисбалансами. К сожалению, тесная связь между политической и бизнес-сферами (существующая, как мы видим, не только в России) еще более усугубила ситуацию. Сохраняются ли перспективы для сохранения стабильности российской экономики? Здесь следует, прежде всего, упомянуть возможности переориентации на другие рынки (например, на весьма перспективный Азиатско-Тихоокеанский регион) и необходимость перехода к другой более адекватной модели экономического развития страны. Однако следует понимать, что подобная стабильность может сопровождаться достаточно низкими темпами роста экономики страны. И это следует принять.

Как должна измениться российская бюджетная политика в связи с этими новыми вызовами (и должна ли)? Безусловно, должна. Новые эко-

¹ Khan A. Capital Budgeting in Government. Principles and Applications. Auerbach Publishers, Inc. 2008; Kelly J.M., Rivenbark W.C. Performance Budgeting for State and Local Government. Washington, 2010; Rabin I.S. The politics of public budgeting. – 5 ed. – Wash.: CQ Press, 2006.

² Шаш Н.Н., Бородин А.И. Татуев А.А. Проблемы перехода на программный бюджет: новые вызовы бюджетной политики России // Финансы и кредит. 2014. № 14 (590). С. 2–10.

номические реалии, усиливающие инфляционные риски, ускоряющие обращение денег, вызывающие снижение темпов роста доходов населения, повышение цены заимствований, увеличение нефтегазового дефицита бюджета (до 10% ВВП) требуют проведения соответствующих изменений в бюджетной стратегии и бюджетной политике страны.

В условиях, когда Россия не в состоянии постоянно увеличивать расходы бюджета, стимулировать государственный спрос, даже при высоких ценах на нефть и благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре (А. Силуанов), нам необходимо мобилизовать все возможные бюджетные резервы, объем которых не так велик, как бы хотелось. В значительной мере такое «проседание» доходной части было вполне предсказуемо. На объемы поступлений двух бюджетообразующих налогов (налог на прибыль и НДС) повлияло завершение нескольких крупных инвестиционных проектов, в первую очередь, подготовка и проведение Олимпийских игр в г. Сочи, а также строительство нескольких газо- и нефтепроводов, освоение ряда новых и обустройство (нуждающихся в модернизации) нефтегазовых и нефтяных месторождений. Если перейти к цифрам, то доходов от налога на прибыль в 2013 г. в консолидированный бюджет поступило почти 2,1 трлн руб. (т. е. на 12% меньше, чем 2012 г.), что касается НДС, то уменьшение составило около 1,9 трлн руб. (или 99% от уровня 2012 г.). Однако в прошлом (2013) году эту проблему с наполнением доходной части удалось решить за счет высокой цены на нефть. Пока остается открытым вопрос о том, удастся ли избежать сильного проседания доходов федерального бюджета в текущем году за счет поступлений от других доходов.

Как мы видим, количество бюджетных проблем пока не уменьшается. В этой связи необходимо все более активно использовать инструменты стратегического планирования, поскольку, как свидетельствует уже накопленный международный опыт (США, Канады, Германии, Франции, Италии, Японии, Южной Кореи и Китая) внедрения стратегического планирования на государственном уровне, оно дает реальную возможность качественного изменения социально-экономической ситуации и повышения эффективности государственной бюджетной политики (естественно, при применении эффективных методов стратегического планирования). В частности, нам необходимо как можно быстрее разработать и принять качественную бюджетную стратегию, поскольку мы уже практически исчерпали возможности краткосрочных бюджетных мер государственной политики, сглаживающих колебания экономической активности.

Бюджетная стратегия и бюджетная политика РФ. Начиная с 2012 г., мы наблюдаем очередной всплеск интереса к разработке бюджетной стратегии РФ. Предполагалось, что законодательное регулирование фор-

мирования бюджетной стратегии РФ будет закреплено внесением соответствующих изменений в Бюджетный кодекс, предусматривающих, что в бюджетную стратегию могут вноситься уточнения с учетом ежегодно утверждаемого правительством РФ долгосрочного прогноза социально-экономического развития и закона о федеральном бюджете (на очередной финансовый год и плановый период) без изменения периода ее действия.

Задача по формированию бюджетной стратегии Российской Федерации в официальных документах прозвучала в Бюджетном послании президента РФ о бюджетной политике на 2008–2010 гг. Следует обратить внимание, что первый проект бюджетной стратегии Минфин России разработал еще в 2008 г. Соответствующий проект бюджетной стратегии на период до 2023 г. был подготовлен Минфином России в 2008 г. и представлен в интернете, однако он не получил никакого официального статуса. Более того, сказался ли на его качестве разразившийся финансовый кризис или использовавшиеся методы были выбраны неправильно, но этот документ оказался плохо приспособленным к условиям кризиса и ограниченности всех видов ресурсов.

С учетом целесообразности расширения периода долгосрочного бюджетного планирования проектом постановления правительства предполагалось, что бюджетная стратегия разрабатывается на 18-летний период (или каждые 6 лет).

Особый акцент на необходимости разработки бюджетной стратегии как основополагающего документа, устанавливающего долгосрочный прогноз параметров бюджетной системы и условий ее функционирования, был сделан в Программе повышения эффективности управления общественными финансами на период до 2018 г., принятой 30 декабря 2013 г.

Сегодня, когда уже никто не сомневается в необходимости бюджетной стратегии, ее разработка и принятие постоянно откладываются, очередным сроком рассмотрения бюджетной стратегии 2030 была названа весна 2014 г. Этот перенос обосновывался (по мнению министра экономического развития) необходимостью подготовки долгосрочного прогноза социально-экономического развития РФ до 2013 г., принятия решений в отношении тарифов естественных монополий, а также финансовом обеспечении государственных программ. Хочется надеяться, что обсуждение этих важных вопросов и документов повысит качество бюджетной стратегии, которая является фундаментом обеспечения долгосрочной бюджетной сбалансированности страны.

В связи с этим пока не находит полного применения федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который был разработан в недрах Минэкономразвития и был принят в конце июня 2014 г. В какой-то степени сложности его применения в бюджетном процессе обусловлены тем фактом, что данный закон не дает четкого определения механизмам согласования стратегического и бюджет-

ного планирования. И это является его важным недостатком, поскольку в большинстве стран мира, использующих долгосрочное бюджетное прогнозирование, решается задача интеграции кратко-, средне- и стратегического бюджетного планирования.

Подобный подход подразумевает, что соответствующие параметры налоговой, бюджетной и долговой политики, представленные в краткосрочных бюджетах, должны базироваться на ориентирах, выработанных в рамках стратегического планирования. В то же время долгосрочные планы (и бюджетная стратегия не является исключением) должны периодически корректироваться с учетом фактических условий развития экономики, возможного пересмотра перечня приоритетных социально-экономических задач и изменений внешних экономических и политических условий.

Поскольку тщательно сформулированная бюджетная стратегия и точно разработанная бюджетная политика будут способствовать адекватному выбору приоритетов федерального бюджета Российской Федерации, отвечающих динамично меняющейся обстановке в условиях экономической турбулентности, они могут стать действенными и эффективными инструментами разрешения появляющихся экономических противоречий и обеспечения стабильного экономического роста страны. В связи с этим бюджетная стратегия должна обеспечить предсказуемость реакций бюджетной системы на вызовы и возможности, которые могут возникать в рамках различных вариантов развития мировой экономики, предусматривать применение необходимых мер при негативном воздействии внешних экономических факторов.

Приоритеты бюджетной политики в очередном бюджетном цикле. Следует сказать, что формирование бюджета на основе госпрограмм стало серьезным шагом в расширении использования инструментов стратегического бюджетного планирования. Это связано с тем, что именно такой формат бюджета позволяет увязать кратко- и среднесрочное бюджетное планирование со стратегическим, что позволит обеспечить комплексный подход и прозрачность расходования бюджетных средств, перераспределение ответственности, охват всех видов деятельности участников программы, что повышает результативность их деятельности. Главная решаемая при этом задача – определить приоритеты бюджетной политики при различных сценариях развития российской (и глобальной) экономики, поскольку государственные программы в рамках программного бюджета 2015–2017 гг. должны быть реализованы именно в рамках бюджетной стратегии на период до 2030 г. В связи с этим принципиально важно, чтобы государственные программы эффективно встраивались в пирамиду стратегического управления и в то же время стали рабочими документами, детализирующими основные цифры и показатели до уровня ответственных исполнителей по конкретной программе. Таким образом, следует сосредоточить внимание на

качестве разработки государственных программ, поскольку от этого напрямую зависит, останется ли программный бюджет формальностью или превратится в эффективный инструмент долгосрочного устойчивого развития.

Федеральный бюджет является основным инструментом, оказывающим влияние на развитие национальной экономики, поскольку его параметры напрямую определяют количественные и качественные параметры социально-экономической политики государства, т. е. вектор социально-экономического развития страны. При этом государственный бюджет должен стать не просто средством адаптации государства к постоянно меняющимся экономическим условиям, а, скорее, инструментом проактивного реагирования на новые вызовы внешней макроэкономической среды. Насколько подготовленный проект федерального бюджета на 2015–2017 гг. соответствует этим требованиям? 18 сентября правительство РФ одобрило проект федерального бюджета на очередной бюджетный цикл. При этом, как известно, макроэкономические параметры, использованные при его формировании, значительно отличаются от (сделанного в прошлом году) прогноза социально-экономического развития страны вследствие повышения уровня риска дестабилизации состояния российской экономики, обусловленного геополитической напряженностью в связи с ситуацией вокруг Украины. Все это не могло не оказать существенного влияния на основные бюджетные показатели российского бюджета на 2015–2017 гг. В то же время, по мнению разработчиков, в бюджете 2015–2017 гг. соблюдены все принципы. В том числе в соответствии с принципом сбалансированности бюджетов при планировании федерального бюджета были использованы «бюджетные правила», которые, с одной стороны, ограничивают чрезмерный рост бюджетных расходов в случае благоприятной ценовой конъюнктуры, а с другой стороны, не позволяют резко сокращать расходы бюджета при появлении краткосрочных негативных шоков в экономике. Это следует считать определенной «победой», поскольку всякое отступление от этих «бюджетных правил» (в том числе и ради поддержания экономики за счет бюджетных средств в условиях появления новых макроэкономических вызовов для России) несет в себе весьма высокие риски. Эти риски могут быть вызваны потенциальным сужением возможностей финансирования бюджетного дефицита в условиях одновременно увеличивающихся потребностей использования дополнительных нефтегазовых доходов, сокращающихся внутренних и внешних заимствований, снижающихся поступлений от приватизации госимущества.

Из новаций – Минфин подготовил проект федерального бюджета на 2015–2017 гг., не дождавшись Бюджетного послания – документа, который традиционно определяет бюджетную политику страны на следующий год. Это произошло впервые за новейшую российскую историю, и по всей вероятности

потому, что новая (пока не принятая) редакция Бюджетного кодекса РФ освобождает президента от обязанности ежегодно готовить бюджетное послание.

Хотя, по мнению российского руководства, основной новацией является проведение оптимизации бюджета, касающейся существенного перераспределения и частичного сокращения ряда расходов для финансирования ряда программ по развитию отдельных территорий и инфраструктурных проектов при сохранении социально-значимых статей.

Структура расходов федерального бюджета на 2015–2017 гг. Расходы федерального бюджета, сформированные в рамках «бюджетного правила», исходя из которого в 2015–2017 гг. базовая цена на нефть составит 96 долл./барр. При этом, как мы можем видеть, в 2017 г. расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по отношению к ВВП снизятся на 1,1 процентных пункта ВВП по сравнению с 2014 г. В целом, доля расходов, направленных в сферы развития человеческого капитала, а именно, социальную политику, образование, здравоохранение, культуру, физическую культуру и спорт, т. е. социальную защиту граждан и оказание наиболее социально-значимых услуг, составляет более 58% суммарных расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2015–2017 гг. При этом объеме расходов в 2017 г. в номинальном выражении будет существенно превышать уровень 2014 г. по таким направлениям, как «Национальная оборона» (42,5%), «Культура» (40,8%), «Образование» (21,5%), «Здравоохранение» (32,9%), «Социальная политика» (22,8%). Наибольший объем расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (более 1/3 от общего объема расходов) будет направляться на цели социальной политики. По словам российского руководства, в подготовленном проекте федерального бюджета учтены все социальные обязательства, необходимые для выполнения указов, в том числе средства, которые должны быть направлены на поддержание социальной сферы новых субъектов федерации – Крыма и Севастополя.

Второе место по объему расходов занимает раздел «Национальная экономика», включающий в том числе расходы на развитие инфраструктуры, поддержку экономического роста и диверсификации структуры экономики. Кроме того, планируется, что в следующем году на реализацию крупных инфраструктурных проектов будут направлены средства Фонда национального благосостояния, объем которого (как планируется) вырастет с 3,164 трлн руб. на конец 2014 г. до 3,334 трлн руб. на конец 2017 г. В этой связи следует отметить, что к настоящему времени правительством Российской Федерации уже одобрено направление средств ФНБ в объеме до 414,96 млрд руб. на финансирование ряда приоритетных инфраструктурных проектов. В то же время ожидаемо планируется рост расходов по направлению «Обслуживание государственного и муниципального долга» (32,2%). При этом в 2016–2017 гг. на 2% предложено сократить предельные объемы финансирования по утвержденным государственным программам.

Таблица 2

Расходы бюджетов БС РФ по основным разделам классификации бюджетных расходов

Показатель	2014 г.		2015 г.		2016 г.		2017 г.		Изменения в 2017 г. к итогу 2014 г. (в %)
	млрд руб.	в % к итогу	млрд руб.	в % к итогу	млрд руб.	в % к итогу	млрд руб.	в % к итогу	
РАСХОДЫ, всего	27 057,2	100,0	29 577,0	100,0	31 282,3	100,0	33 003,2	100,0	0
в том числе:									
Общегосударственные вопросы	1 545,8	5,7	1 655,1	5,6	1 702,1	5,4	1 837,8	5,6	-0,1
Национальная оборона	2 472,4	9,1	3 033,3	10,3	3 341,9	10,7	3 523,4	10,7	+ 1,5
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 172,8	8,0	2 251,6	7,6	2 236,7	7,1	2 096,9	6,4	-1,7
Национальная экономика	3 749,3	13,9	3 767,6	12,7	3 621,2	11,6	3 675,6	11,1	-2,7
ЖКХ	1 014,4	3,7	1 022,9	3,5	994,2	3,2	1 000,7	3,0	-0,7
Охрана окружающей среды	77,5	0,3	71,7	0,2	73,8	0,2	70,4	0,2	-0,1
Образование	3 085,9	11,4	3 282,4	11,1	3 503,9	11,2	3 748,2	11,4	0
Культура, кинематография	430,4	1,6	478,8	1,6	541,2	1,7	606,1	1,8	+ 0,2
Здравоохранение	2 547,6	9,4	2 718,6	9,2	3 082,9	9,9	3 386,5	10,3	+ 0,8
Социальная политика	9 081,5	33,6	10 379,6	35,1	10 800,6	34,5	11 153,1	33,8	+ 0,2
Физическая культура и спорт	242,8	0,9	268,0	0,9	272,0	0,9	268,6	0,8	-0,1
СМИ	113,2	0,4	94,6	0,3	89,3	0,3	102,2	0,3	-0,1
Обслуживание государственного и муниципального долга	523,6	1,9	552,7	1,9	623,2	2,0	692,4	2,1	+ 0,2
Условно-утвержденные расходы	–	0,0	–	0,0	399,4	1,3	841,4	2,5	+ 2,5

Источник: Сайт Минфина России. <http://minfin.ru>.

Что касается «новых расходов», то заявлено, что средства, которые необходимы на восстановление экономики и развитие новых российских субъектов, будут изысканы внутри самого бюджета без изменения макроэкономических параметров. Частично это будет осуществлено благодаря сложившемуся в текущем году резерву нераспределенных средств, за счет которого также будут финансироваться программы по развитию Крыма и г. Севастополя.

Прогнозирование размера бюджетного дефицита и государственного долга. Что касается бюджетного дефицита, то он будет возрастать с каждым годом. В одобренном правительством проекте бюджета можно увидеть, что в 2015 г. ожидается 15,082 трлн руб. доходов при расходах в 15,513 трлн руб., т. е. дефицит составит почти 431 млрд руб., что соответствует 0,6% ВВП (а не 0,4% ВВП, как предполагалось первоначально, хотя и менее 1%, заявленного в Основных направлениях бюджетной политики на 2015 г. и плановый период 2016 и 2017 гг.), в 2016 г. дефицит составит уже 478 млрд руб., а в 2017 г. – порядка 544 млрд, т. е., как мы видим, планируется постепенный рост дефицита, который будет покрываться за счет государственных заимствований и поступлений от приватизации. Согласно проекту федерального бюджета, в 2015 г. планируется привлечь на внутреннем рынке чуть более 1 трлн руб. В 2016–2017 гг. – 800,7 млрд руб. и 932,7 млрд руб. соответственно, поскольку Россия не отказывается от своих планов привлекать на внешних рынках примерно по 7 млрд долл. ежегодно в 2015–2017 гг. Поступления в федеральный бюджет средств от приватизации без учета стоимости акций крупнейших компаний установлены программой приватизации в размере 3 млрд руб. ежегодно. В целом же доходы от приватизации прогнозируются в объеме 158,5 млрд руб. в 2015 г., 99,9 млрд руб. в 2016 г. и 3 млрд руб. в 2017 г. (на 2017 г. программа приватизации в настоящее время не утверждена).

В то же время следует обратить внимание, что в очередном бюджетном цикле Россия может столкнуться с определенными трудностями при размещении государственных ценных бумаг, которое может осуществляться в условиях ряда негативных факторов, с чем мы уже столкнулись в текущем году и что привело к необходимости изменения программы заимствований в сторону существенного сокращения за счет отказа от государственных внешних заимствований в связи с неблагоприятной рыночной конъюнктурой, вызванной исключительно ухудшением внешнеполитической ситуации. Негативное восприятие образа России фактически свело «на нет» усилия, направленные на повышение привлекательности российского долгового рынка для широкого круга инвесторов. В то время как модернизация его инфраструктуры, снижение транзакционных издержек и поддержание высокой ликвидности позволили в 2013 г. осуществить «рекордный» объем

привлечения за счет внутренних рыночных заимствований, что (в общем) составило 821,7 млрд руб., или около 92% от объема программы внутренних заимствований при погашении 463,3 млрд руб. в условиях некоторого снижения доходности (на 1,0%) и увеличения среднего срока их погашения (0,6 лет). Что касается будущего периода, то проблемы, обусловленные невыполнением программы заимствований в совокупности с возможным недополучением запланированных бюджетных доходов от приватизации государственного имущества, могут быть весьма актуальны в 2015–2017 гг.

Таким образом, для сдерживания роста бюджетного дефицита в ближайшие 3 года необходимо проводить активную деятельность по дальнейшей оптимизации бюджетных расходов, поскольку мы можем столкнуться с определенными проблемами в отношении источников финансирования бюджетного дефицита.

Источники увеличения доходной части федерального бюджета.

Прогнозируемый общий объем доходов федерального бюджета на 2016 г. – 15 трлн 725,621 млрд руб. (в том числе прогнозируемый объем дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета – 354,094 млрд руб.), на 2017 г. – 16 трлн 438,982 млрд руб. (в том числе прогнозируемый объем дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета – 356,128 млрд руб.). Согласно расчетам Минфина России, доходы федерального бюджета в процентном отношении к ВВП в 2015 г. составят 19,4% ВВП, а затем снизятся до 18,9% ВВП в 2016 г. и до 18,3% ВВП в 2017 г. Тогда как расходы в процентном отношении к ВВП в 2015 г. составят 20,0%, затем в 2016 г. снизятся до 19,5% ВВП и до 18,9% ВВП в 2017 г. Из-за существенного пересмотра социально-экономического прогноза на очередной бюджетный цикл федеральный бюджет РФ недополучит в 2015 г. 80 млрд руб., в 2016 г. – 220 млрд руб., в 2017 г. – 270 млрд руб. В соответствии с базовым сценарием, ВВП в 2015 г. вырастет на 1% (ранее предполагался рост на 2%), в 2016 г. – на 2,3%, в 2017 г. – на 3%. Возможно, что в 2014 г. экономика РФ прибавит всего 0,5% ВВП.

В связи с этим возникают серьезные опасения, что в долгосрочной перспективе у российского бюджета могут возникнуть серьезные проблемы с формированием доходной части. Так, например, Минфин отмечает, что сохраняются риски недопоступления ненефтегазовых доходов, а также риски по привлечению заемных (внешних и внутренних) средств и доходов от приватизации. Хочется надеяться, что новое крупное (превосходящее такие нефтегазоносные провинции, как Мексиканский залив, бразильский шельф, арктический шельф Аляски и Канады, и сравнимое со всей текущей ресурсной базой Саудовской Аравии) месторождение легкой нефти, близкое по качеству с экстра-сортом SiberianLight, обнаруженное в Карском море на участке, принадлежащем «Роснефти», поддержит доходную

часть российского бюджета. Однако это не освобождает нас от необходимости искать дополнительные доходные источники, поскольку на большой приток дополнительных средств рассчитывать не приходится, т. к. новые месторождения работают на льготных условиях. Таким образом, возможностей для увеличения доходной части бюджета с учетом внешнеэкономической ситуации, а также внутренних параметров российской экономики, не так уж много.

Что касается Минфина России, то его руководство, озабоченное возможным снижением поступлений от нефтегазового сектора, рассматривает разные возможности компенсации выпадающих доходов, в том числе введение акцизов на экспорт газа в Турцию и повышение акцизов на табак дорогих сортов. Следует обратить внимание на предложение увеличить налог на дивиденды для физических лиц (с 9% до 13%) и отказаться от возмещения НДС при осуществлении государственных инвестиций, что противоречит прежним планам правительства не увеличивать налоговую нагрузку до 2018 г. В числе других возможных новаций можно назвать повышение пенсионного возраста, дополнительное обложение малого бизнеса, использование средств фонда социального страхования, доходы которого в 2015 г. составят более 600 млрд руб. и могут увеличиться до 700 млрд руб. в 2017 г. При этом, по предварительным оценкам, в следующем году расходы ФСС будут чуть ниже доходов.

Насколько увеличение налоговой нагрузки позволит сбалансировать государственный бюджет, мы сможем увидеть уже в ближайшем времени, когда начнут предприниматься конкретные действия.

Макроэкономический контекст бюджетного процесса. Проект бюджета строился исходя из макропрогноза, согласно которому в 2015–2017 гг. ожидается восстановление более высоких темпов роста экономики после ожидаемого замедления в 2014 г. Так, прирост ВВП ускорится до 1,2% в 2015 г., а затем и до 3% в 2017 г. с 0,5% в 2014 г. Сценарием прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, положенным в основу бюджетного планирования, предполагаются относительно стабильные условия, при которых масштабные экономические санкции к России не будут применены, кроме того, допускается ослабление внешнеполитической напряженности и возобновление роста инвестиций в основной капитал. В то же время следует понимать, что введение новых санкций в отношении отдельных отраслей российской экономики может привести к ухудшению их финансового состояния, условий заимствования, росту «премий» за риск и усилению оттока капитала. Это может привести к дальнейшему ослаблению обменного курса, росту инфляции и ухудшению потребительской уверенности. Так, например, уже в I квартале 2014 г. (по сравнению с аналогичным периодом прошлого года) прирост ВВП соста-

вил 0,8%, инвестиции снизились на 4,8%, реальные располагаемые денежные доходы – на 2,4%.

Несмотря на то что в краткосрочном и среднесрочном периодах у России достаточно резервов для компенсации большей части возможных экономических потерь, связанных с санкциями, в то же время эскалация напряженности может понизить прирост ВВП, что серьезно увеличит риски развития экономики и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации.
