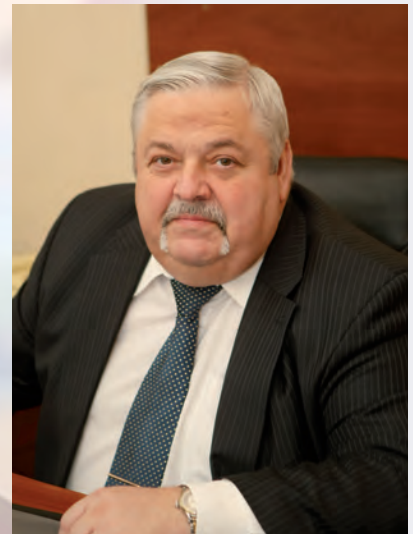


Падіння під тиском санкцій

Олександр ВЛАСЮК,
перший заступник директора
Національного інституту стратегічних досліджень,
член-кореспондент НАН України



28

Аналітичний коментар щодо внесення змін до бюджету РФ на 2015 рік відповідно до Федерального закону РФ «Про федеральний бюджет на 2015 рік і на плановий період 2016 та 2017 років», поданого 26 лютого 2015-го.

Російська Федерація є зовнішнім військовим агресором для України, однак і сама Росія стикнулася із зовнішніми викликами, що дзеркально вплинули на стан її економіки та виконання бюджету.

2014-го Росія відчула уповільнення темпів економічного зростання, а Україна – падіння. Характерно, що РФ не визнає власної військової агресії, тому в більшості статей та аналітики РФ уповільнення динаміки зростання економіки пов'язують із «геополітичною напруженістю» або «складною геополітичною ситуацією». Щодо першопричин таких обставин громадяни РФ здебільшого не замислюються.

Виконання бюджету РФ 2014–2015 років визначалося такими двома чинниками:

падінням удвічі цін на сирину нафту 2014-го (зі 100 до 50 дол. США за барель), на нафтопродукти та газ як основні товари російського експорту з 316,5 до 222,1 дол. США за тис. кубометрів, що призвело до скорочення валютної виручки та девальваційного тиску на російський рубль. У прогнозі бюджету на 2015 рік закладено більш-менш адекватну оцінку ціни на нафту *Urals* на рівні 50 дол. США/барель та обсяги її експорту. Зростання цін на нафту планувалося з лютого, чого не відбулося (див. рис. 1). За оцінками фахівців, у середньостроковій перспективі зростуть ціни на нафту та газ, оскільки нині видобуток їхніх сланцевих аналогів стає дедалі менш рентабельним для США. 2015-го в Росії знизяться обсяги нафтовидобутку й скоротяться доходи від продажу нафти. Згідно з доповіддю Організації країн-експортерів нафти (ОПЕК), опублікованої 16 березня цього року, видобуток нафти знизиться через економічні санкції Заходу й різке падіння цін на неї. ОПЕК відзначає, що за середньої ціни (55 дол. США за барель) Росія недоотримає близько 135 млрд. нафтодоларів порівняно з 2014 роком.

При цьому зниження вартості нафти хоча б на один долар обійдеться Росії в 3 млрд. недоотриманого доходу. Скорочення доходів від продажу нафти призведе до падіння російського ВВП. Фахівці ОПЕК вважають, що 2015-го він знизиться на 3,2%;

запровадженням фінансових санкцій з боку міжнародної спільноти, що призвело до здорожчання вартості кредитних ресурсів та зниження можливостей доступу до світових фінансових ринків. Паралельно знизився вплив іноземних інвестицій та ускладнилася пролонгація зовнішньої заборгованості. Через означені події

у РФ зріс **дефіцит фінансового рахунку платіжного балансу**.

Прогнози падіння ВВП у 2015 році істотно різняться – від 3,1% (Міністерство економічного розвитку) до 6,8% (Інститут Гайдара) та 7% (Вища школа економіки).

Прогнозований курс євро до долара є істотно завищеним (1,15 дол. США/євро натомість 1–0,95 дол. США/євро), що мало ймовірно через:

– послаблення євро у зв'язку із започаткуванням Європейським центральним банком програми кількісного пом'якшення на суму



Рис. 1. Динаміка цін на сирину нафту на світовому ринку в 2003–2015 роках, дол. США за барель

60 млрд. євро щомісячно до вересня 2016-го. Слабкий євро вигідний споживачам, оскільки разом із ним дешевшає європейський імпорт;

— зміцнення долара по завершенні програми кількісного пом'якшення у США, що тривала з 2008-го по жовтень 2014-го. Економіка РФ загалом виграє, оскільки РФ продаватиме енергоносії за дороги долари.

Обачно заниженим є курс 61,5 руб./дол. США.

На тлі означених чинників поряд зі скороченням споживчого попиту відбулося падіння промислового виробництва, яке 2015-го прогнозовано зменшиться на 1,6%.

Індекс споживчих цін у РФ наприкінці 2014-го сягнув 11,4%, що негативно вплинуло на рівень життя населення та фінансові ринки. Наприкінці 2015 року його показник прогнозується на рівні 11,2%, що є рекордним упродовж останніх років.

Отже, в Україні та Росії паралельно відбуваються схожі інфляційно-девальваційні процеси на тлі стрімкого скорочення золотовалютних резервів, однак їхні внутрішні першопричини різні.

Для України: хронічно дефіцитне сальдо поточного рахунку платіжного балансу тривалий час фінансувалося за рахунок золотовалютних резервів, які швидко вичерпалися, плюс падіння експортної виручки окупованих підприємств Сходу, плюс вплив іноземного капіталу внаслідок військових дій на Сході України.

Для РФ: падіння цін на нафту, плюс міжнародні санкції, плюс відплив капіталу.

Скорочення експортних валютних надходжень в обох країнах призвело до послаблення курсу національної валюти. Обидва центральні банки перейшли до політики «плаваючого» курсу, що став об'єктом фінансових спекуляцій.

У Росії започаткована політика активного імпортозаміщення. У Посланні Президента РФ до Федерального зібрання РФ від 4 грудня 2014 року зазначено:

«В течение трёх-пяти лет мы должны обеспечить людей качественными и доступными по цене лекарствами и продуктами питания, в значительной степени, конечно, собственного производства... Мы также должны снять критическую зависимость от зарубежных технологий и промышленной продукции, в том числе имею в виду станко- и приборостроение, энергетическое машиностроение, оборудование для освоения месторождений и арктического шельфа. И здесь нашим промышленникам могут серьёзно помочь отечественные сырьевые и инфраструктурные компании. При реализации крупных нефтяных, энергетических, транс-

портных проектов они должны ориентироваться на отечественного производителя, формировать спрос на его продукцию. Что касается импорта, то за рубежом должно приобретаться действительно уникальное оборудование и технологии. Добавлю, что на отечественных производителей следует ориентироваться и при обновлении жилищно-коммунального хозяйства, общественного транспорта, сельского хозяйства, других отраслей».

Міністерство економічного розвитку та торгівлі РФ прогнозує у 2015 році амбінте скорочення імпорту з 308 до 196,9 млрд. дол. США (36,1%) головним чином за рахунок скорочення вдвічі (з 132,4 до 64,5 млрд. дол. США) імпорту в товарній групі машин, обладнання та транспортних засобів. З огляду на динаміку попередніх років, *показники не є реалістичними*, оскільки процеси імпортозаміщення мають тривалий час становлення.

Паралельно передбачається скорочення експорту з 493,6 до 333,8 млрд. дол. США (32,4%). Маємо зазначити, що за зни-

жуть скористатися всі несировинні компанії.

Головний фінансовий документ РФ на найближчі три роки був сформульований з огляду на прогнозовану ціну на нафту **Urals (100 дол. за барель)**. При цьому витратна частина бюджету в 2015–2017 роках розрахована за бюджетним правилом (виходячи з ціни у 96 дол. США за барель). Якщо ціна на нафту вища, то різниця йде до Резервного фонду, якщо нижча, то відсутні витрати бюджету фінансуються з цього фонду.

Бюджет РФ більш як на 50% складається з нафтогазових доходів. Їхнє скорочення на 15% пов'язано передусім із падінням прогнозованої ціни на нафту та газ, які лише частково компенсуються зростанням курсу долара США щодо рубля (з 37,7 до 61,5 руб./дол. США). Тож девальвація та спричинена нею висока інфляція сприяли виконанню бюджету 2014-го. Така тенденція **може тривати 2015-го** (див. табл. 1). Унеможливити подальше розгортання їхньої спіралі має замороження наявного рівня соціальних виплат.

Таблиця 1

Чинниковий аналіз відхилення прогнозу доходів федерального бюджету на 2015 рік порівняно з початковим бюджетом

Чинник	Сума, млн. руб.
Прогноз доходів на 2015 рік (Закон № 384-ФЗ)	15 082 360,7
Прогноз доходів на 2015 рік (законопроект)	12 539 736,5
Відхилення, з нього:	(-) 2 542 624,2
Макроекономічні показники (всього), у тому числі:	(-) 2 521 601,2
зниження прогнозованої світової ціни на нафту Urals (на 50 дол. США за барель)	(-) 4 142 547,0

ження поставок природного газу до України з 25,8 у 2013-му до 14,5 млрд. кубометрів у 2014 році 2015-го РФ планує збільшити їх до 16 млрд. кубометрів при зниженні ціни. Водночас переважна частка обсягів експорту нафти та газу стабільно припадає на далеке зарубіжжя (90,7–92,1%).

Отже, профіцит поточного рахунку РФ прогнозується зменшити з 185,6 до 136,9 млрд. дол. США (26,2%). Темпи скорочення відповідних показників 2014-го засвідчують, що запланована динаміка не є адекватною та має політичний зміст.

2014-го РФ збрала один з найвищих урожаїв зернових у новітній історії. Зі зростанням виробництва загалом по АПК приблизно на 6% з'явилися великі аграрні підприємства та фермерські господарства, яким обіцяно державну підтримку.

Для стимулювання вітчизняних експортерів 2015-го запрацює центр кредитно-страхової підтримки експорту, послугами якого змо-

гут скористатися всі несировинні компанії.

Істотний перегляд прогнозу зміни надходжень нафтогазових доходів містив переоцінку наступних показників:

- обсяг надходжень податку на видобуток корисних копалин (вуглеводнева сировина) 2015-го оцінюється в 3,1 трлн. руб., що на 1,3 трлн. руб. (30,1%) менше врахованої суми;
- обсяг надходжень доходів від стягнення вивізних митних зборів, що належать до нафтогазових доходів (нафта сира, газ природний, товари, вироблені з нафти), 2015-го оцінюється в 2,6 трлн. руб., що на 0,7 трлн. руб. (21,3%) менше врахованої суми.

Чинники, що призводять до зниження обсягів надходжень податку на видобуток корисних копалин (вуглеводнева сировина), традиційні: зниження прогнозованої світової ціни на нафту *Urals* й експортної ціни на газ природний, що поставляється до країн далекого зарубіжжя, зниження обсягів їхнього видобутку та експорту.

Формування плану видатків бюджету РФ з 2013-го здійснюється



Зміна витрат федерального бюджету за функціональними розділами класифікації витраток бюджетів, трлн. руб.

Найменування	2014 рік	2015 рік (Закон № 384-ФЗ)	Уточнений розпис станом на 01.03.2015	Законопроект (зміни)	Законопроект (усього)	% до уточненого розпису
1	2	3	4	5	6=3+5	7=6x100/4
Усього, в тому числі:	14,8	15,5	15,7	-0,3	15,2	96,8
Загальнодержавні питання	0,9	1,1	1,1	0,0	1,1	97,0
% до ВВП	1,3	1,4	1,4		1,5	
% до витраток	6,3	7,2	7,1		7,1	
Національна оборона	2,5	3,3	3,3	-0,2	3,1	95,2
% до ВВП	3,5	4,2	4,2		4,3	
% до витраток	16,7	21,1	20,8		20,5	
Національна безпека і правоохоронна діяльність	2,1	2,1	2,1	-0,1	2,1	96,2
% до ВВП	2,9	2,8	2,8		2,8	
% до витраток	14,1	13,8	13,7		13,6	
Національна економіка	3,1	2,3	2,5	-0,2	2,1	86,4
% до ВВП	4,3	3,0	3,2		2,9	
% до витраток	20,7	15,1	15,7		14,0	
ЖКГ	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	89,1
% до ВВП	0,2	0,2	0,2		0,2	
% до витраток	0,8	0,9	0,9		0,8	
Охорона довкілля	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	83,8
% до ВВП	0,1	0,1	0,1		0,1	
% до витраток	0,3	0,4	0,4		0,3	
Освіта	0,6	0,6	0,6	0,0	0,6	95,1
% до ВВП	0,9	0,8	0,8		0,8	
% до витраток	4,3	4,1	4,0		4,0	
Культура, кінематографія	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	92,7
% до ВВП	0,1	0,1	0,1		0,1	
% до витраток	0,7	0,6	0,6		0,6	
Охорона здоров'я	0,5	0,4	0,5	0,0	0,4	74,9
% до ВВП	0,8	0,5	0,7		0,5	
% до витраток	3,6	2,7	3,3		2,5	
Соціальна політика	3,5	4,0	4,0	0,2	4,2	105,9
% до ВВП	4,9	5,2	5,1		5,8	
% до витраток	23,3	25,8	25,3		27,7	
Фізична культура і спорт	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	97,5
% до ВВП	0,1	0,1	0,1		0,1	
% до витраток	0,5	0,5	0,5		0,5	
Засоби масової інформації	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	103,1
% до ВВП	0,1	0,1	0,1		0,1	
% до витраток	0,5	0,5	0,4		0,5	
Обслуговування боргу	0,4	0,4	0,4	0,1	0,6	130,3
% до ВВП	0,6	0,6	0,6		0,8	
% до витраток	2,8	2,9	2,9		3,8	
Міжбюджетні трансферти	0,8	0,7	0,7	-0,1	0,6	89,9
% до ВВП	1,1	0,9	0,9		0,8	
% до витраток	5,5	4,4	4,4		4,1	

згідно з бюджетним правилом: обсяг витраток бюджету на черговий фінансовий рік визначається як сума планованих доходів, розрахованих за середньою ціною на нафту за кілька років, плюс розрахунковий дефіцит бюджету, який не має перевищувати 1% ВВП.

У Посланні Президента РФ до Федерального зібрання РФ від 4 грудня 2014 року визначено завдання: «Обеспечить сокращение в 2015–2017 годах расходов федерального бюджета ежегодно не менее, чем на 5% в реальном выражении за счёт снижения неэффективных затрат».

Проте скорочення витраток на оборону в новому проекті бюджету є незначним. 2 березня цього року міністр фінансів РФ А. Силуанов оприлюднив інформацію, що витратки на утримання силових відомств із Міністерством оборони включно становлять 40% бюджету РФ. Соціальний блок менший і становить 35% (див. рис. 2 на стор. 31). Така структура разом зі значним фінансуванням витраток на підтримання правопорядку, а також на кінематографію та засоби масової інформації свідчать про тоталітарну модель політичного режиму РФ. Водночас у ринкових демократичних економіках останні є самоокупною приватною ініціативою, що забезпечує їхню об'єктивність під час висвітлення політичних та соціально-економічних питань.

Передбачене нині секвестрування бюджету на 0,3 трлн. руб. (див. табл. 2), яке, зокрема, обмежуватиме темпи індексації зарплат у бюджетному секторі та низки соціальних виплат, є недостатнім.

2015-го передбачено такі загальні підходи до формування уточнених бюджетних асигнувань:

- відсутність індексації витраток на оплату праці, грошового забезпечення військовослужбовців; збереження розміру індексації виплат, допомог та компенсацій на рівні інфляції, встановленому Законом № 384-ФЗ (5,5%);

- уточнення обсягу витрат федерального бюджету в іноземній валюті відповідно до прогнозованого середньорічного курсом долара США до рубля (61,5 руб. за дол. США);

- відмова від будівництва окремих нових об'єктів капітального будівництва та збільшення термінів будівництва окремих перехідних об'єктів капітального будівництва.

Дефіцит бюджету заплановано покривати, зокрема, й за рахунок коштів Резервного фонду. 2015-го з Резервного фонду візьмуть ще 2,6 трлн. руб. до вже витрачених 500 млрд., що загалом становитиме 3,1 трлн. руб. Тож залишиться приблизно 1,7 трлн. руб., яких вистачить за такої політики влади щонайбільше на першу полови-



Рис. 2. Структура видатків федерального бюджету РФ у 2015 році, %

ну 2016-го. За оцінками фахівців, бюджет РФ упродовж 2015 року доведеться переглядати.

Державний борг Російської Федерації зростає, однак перебуває у безпечних економічних межах. За прогнозами, наприкінці 2015-го він становитиме 11,4 трлн. руб. (раніше – 9,6) або 15,5% ВВП (раніше – 12,5). У структурі державного боргу питома вага внутрішнього боргу РФ становитиме 71,5% загального обсягу, зовнішнього – 28%.

Водночас, за даними МВФ, аналіз доходів та видатків, державного боргу засвідчує, що порівняно з РФ сектор державних фінансів України є вразливим.

Підсумовуючи, зазначимо такі ключові особливості формування та виконання бюджету РФ на 2015 рік:

- виконання бюджету і надалі зазнаватиме впливу волатильної кон'юнктури світових цін на нафту та спричинених нею девальваційно-інфляційних очікувань суб'єктів господарювання;

- економічна динаміка уповільниться внаслідок скорочення промислового виробництва та споживчого попиту. Активно реалізовуватиметься політика імпортозаміщення (вона визначена пріоритетом на найвищому державному рівні);

- бюджет РФ потребує істотнішого скорочення видатків, на яке влада не наважується. Висока частка видатків на утримання силових структур спричиняє невдоволення значної кількості громадян в умовах «замороження» соціальних стандартів;

- фінансування дефіциту бюджету відбуватиметься переважно за рахунок коштів Резервного фонду, можливості якого вичерпаються до середини 2016-го;

- державний борг РФ збільшився внаслідок девальвації національної валюти, однак усе ще перебуває в економічно безпечних межах;

- РФ не визнає власної військової агресії, а тому в більшості фінансово-бюджетних аналітичних публікацій охолодження відносин з рештою країн світу та уповільнення динаміки зростання економіки

пов'язано з «геополітичною напруженістю», «складною геополітичною ситуацією» чи «складним політичним становищем навколо української соціально-політичної кризи». Щодо першопричин таких обставин громадяни РФ замислюватися здебільшого не схильні та вірять пропаганді;

- геополітичні амбіції РФ спираються на бюджетну підтримку. Зниження ціни на нафту призвело до зниження бюджетних ресурсів та загальмувало агресію. Міжнародні санкції виявилися ефективними. Їхню дію економіка РФ почала відчувати в IV кварталі 2014 року та повною мірою відчуж впродовж 2015-го;

- Російська Федерація на 2015 рік відмовилася від пропорційного до інфляції підвищення видатків бюджету на соціальні виплати для унеможливлення розгортання інфляційно-девальваційної спіралі;

- РФ мала успадковані від СРСР традиції середньо- та довгострокового планування, які впродовж останнього часу активно намагалися відновлювати в процесі розроблення:

- проекту бюджетної стратегії РФ на період до 2023 року (2008);

- двотомного видання «Стратегія-2020: Нова модель зростання – нова соціальна політика. Підсумкова доповідь про результати експертної роботи з актуальних проблем соціально-економічної стратегії Росії на період до 2020 року» (2013), що розроблялося під вибори президента 2012 року;

- проекту Бюджетної стратегії РФ на період до 2030 року (2013–2014).

Однак ці традиції планування було принесено в жертву політичній кон'юктурі.

Наостанок низка пропозицій:

1. **Міністерству економічного розвитку і торгівлі України.** Дзеркально активізувати політику імпортозаміщення в пріоритетних галузях національної економіки України. Сприяти переорієнтації промислових підприємств України з російського на європейські ринки.

2. Паралельно з реалізацією реформ та програм Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» Президента України для виходу з рецесії Україна потребує розроблення та затвердження стратегічних документів соціально-економічного розвитку, які окреслили б пріоритети, ресурси та точки зростання. В сучасному світі раціональні очікування стають дедалі значущішими на рівні із застосуванням економічних та адміністративних методів. Стратегічний документ має бути максимально об'єктивним та реалістичним, роз-

роблятися за сценарним підходом, в якому слід передбачити вірогідність ескалації військової агресії з боку РФ. Ієрархічно підпорядкованими урядовій стратегії України мають стати стратегії розвитку регіонів.

3. **Кабінету Міністрів України.** Розробляючи стратегічні документи, врахувати помилки РФ, зокрема відсутність механізмів узгодження стратегічного і бюджетного планування, а саме інтеграції коротко-, середньострокового та стратегічного бюджетного планування; середньо- і довгострокових цільових значень прогнозованих макроекономічних показників; доданого до стратегії опису методології, моделей та алгоритмів прогнозування макроекономічних показників; чітко прописаного взаємозв'язку бюджетної та податкової політики з економічною політикою держави.

4. **Державній фіскальній службі України.** Розробити процедури амністії капіталів фізичних осіб за мінімальними ставками на випередження їхньої безкоштовної легалізації в РФ, а також подальше впровадження непрямих методів контролю витрат громадян.

5. **Державній фінансовій інспекції України.** Поліпшити державний фінансовий контроль в Україні, який підвищує ефективність використання бюджетних коштів під час реалізації інфраструктурних проектів.

6. І надалі зміцнювати енергетичну безпеку України шляхом енергоощадження, зростання власного видобутку газу та розвитку альтернативних джерел енергії, незважаючи на нинішню низьку вартість енергоресурсів у світі, ціна яких є волатильною.