



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Бюджет как инструмент экономического развития



| Издательский дом ДЕЛО |

Москва | 2019

УДК 336.14
ББК 65
Б98

Авторский коллектив:

Белев Сергей Геннадьевич, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник ЛИБП ИПЭИ РАНХиГС, заведующий Лабораторией бюджетной политики ИЭП

Векерле Константин Владимирович, младший научный сотрудник ЛИБП ИПЭИ РАНХиГС

Гурвич Евсей Томович, кандидат физико-математических наук, руководитель Экономической экспертной группы (ЭЭГ)

Золотарева Анна Борисовна, кандидат юридических наук, заведующая ЛЭЗ ИПЭИ РАНХиГС, руководитель научного направления Правовые исследования ИЭП

Могучев Никита Сергеевич, научный сотрудник Лаборатории бюджетной политики ИЭП

Соколов Илья Александрович, кандидат экономических наук, заведующий ЛИБП ИПЭИ РАНХиГС, ведущий научный сотрудник научного подразделения «Макроэкономика и финансы» ИЭП, директор Института макроэкономических исследований ВАВТ

Тищенко Татьяна Владимировна, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник ЛИБП ИПЭИ РАНХиГС

Филиппова Ирина Николаевна, младший научный сотрудник Лаборатории бюджетной политики ИЭП

Бюджет как инструмент экономического развития / С. Г. Белев, К. В. Векерле, Е. Т. Гурвич, А. Б. Золотарева, Н. С. Могучев, И. А. Соколов, Т. В. Тищенко, И. Н. Филиппова. — М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. — 72 с. (Научные доклады: экономика).

ISBN 978-5-7749-1440-1

В последнее десятилетие в России наблюдается сокращение совокупных бюджетных расходов — с 41% ВВП в 2009 г. до 34,5% в 2018 г. Однако данное снижение расходов может маскироваться в расширяющейся системе квазигосударственных финансов, которые находятся в распоряжении разрастающегося госсектора. Наряду с общим объемом бюджетных расходов для экономического роста также важна их структура. Планируемое изменение структуры государственных расходов в рамках выполнения майского Указа Президента РФ, по оценкам, способно оказать небольшой положительный эффект на экономический рост в краткосрочной перспективе, при этом в долгосрочной перспективе влияние может добавить рост ВВП в среднем до 0,4 п.п. ежегодно.

Действующее с 2017 г. правило накладывает чрезмерно жесткие ограничения на объем расходов федерального бюджета, а также по-прежнему отличается недостаточной гибкостью своей конструкции и отсутствием контрициклического характера действия. Следовательно, поиск альтернативных версий правила не завершен. Также для успешности реализации приоритетов социально-экономического развития страны должно быть продолжено повышение эффективности управления имеющимися бюджетными ресурсами на программно-целевых и проектных принципах.

ISBN 978-5-7749-1440-1

УДК 336.14
ББК 65

© ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2019

Содержание

Введение	5
1. Оценка реальных объемов финансов под управлением государства.	10
2. Роль бюджета в современном социально-экономическом развитии	21
2.1. Оценка вклада предстоящих изменений объема и структуры бюджетных расходов в динамику экономического роста	27
3. Оценка состоятельности действующей версии бюджетного правила	33
3.1. Характеристика текущего уровня бюджетной устойчивости	33
3.2. Описание последствий применения текущей версии бюджетного правила, в том числе оценка его соответствия финансовым требованиям Указа Президента от 7 мая 2018 года.	38
3.3. Определение альтернативных конструкций законодательно установленных ограничений для федерального бюджета	43
4. Направления повышения качества стратегического планирования	52
Заключение	66
Список литературы	69

Введение

В современном государстве бюджет выполняет несколько функций — поддержка экономического роста и сглаживание циклических колебаний, предоставление общественных благ и перераспределение доходов. Очевидно, что в поисках ответов на текущие вызовы и высокие задачи, которые ставят национальные политические лидеры, каждая страна формирует собственную систему требований к бюджету. В России бюджет и вся бюджетная политика имеет следующие специфические черты:

- высокая зависимость доходов бюджета от цены на энергоносители (*нефтегазовые доходы, по оценкам Минфина России, составят 8,6% ВВП [1] в 2018 г.*);
- исчерпание накопленных ранее резервов бюджетной системы (*ФНБ по состоянию на 1 октября 2018 г. составил 4,9% ВВП при историческом максимуме всех сбереженных резервов в 18,9% ВВП на 1 февраля 2009 г.*);
- ограниченность маневра в части изменения структуры бюджетных расходов из-за наличия инерционно сохраняющейся на высоком уровне доли условно защищенных расходов (*до 70% расходов федерального бюджета являются условно защищенными, представляя собой публично-нормативные обязательства, прочие социальные выплаты, зарплат, налоги, обязательства по заклю-*

ченными международными соглашениями и закупочными контрактами и т. п.);

- осуществление бюджетной консолидации посредством сокращения финансирования инвестиционных расходов и проектов долгосрочного развития (доля ФАИП в расходах федерального бюджета сократилась с 7,0% в 2012 г. до 2,8% в 2017 г., а доля бюджетных инвестиций в расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ снизилась с 16,1% в 2012 г. до 12,3% в 2017 г.);
- формальное применение и низкая прозрачность арсенала используемых бюджетных инструментов и процедур (по состоянию на август 2018 г. одновременно действовали 44 госпрограммы, 25 ФЦП, 29 приоритетных проектов. С 2004 г. сменилось 4 версии бюджетного правила);
- недоиспользование ресурса внешних источников обеспечения сбалансированности федерального бюджета (устойчиво снижающийся объем внешнего госдолга, который по состоянию на 1 октября 2018 г. составил менее 47 млрд долл. США) и другие.

Однако эти специфические черты бюджета, хотя и ставят определенные ограничения на пути реализации приоритетов социально-экономического развития страны, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204, отнюдь не являются новыми, их даже можно считать типичными для всех 2010-х гг.

В то же время есть ряд более фундаментальных вопросов к системе публичных финансов страны, которые во многом определяют ее основы.

Во-первых, несмотря на отмечаемую в экономической литературе закономерность (известную как закон Вагнера) о наращивании государственных расходов по мере повышения уровня экономического развития страны и роста спроса на общественные блага, в России наблюдается противоположная тенденция в последнее десятилетие (совокупные расходы БРП с 41% ВВП в 2009 г. сократились до 34,5% в 2018 г.). В то же время в отличие от стран с либеральным режимом регулирования в России заметную роль продолжает играть гос-

сектор, объединяющий в себе компании с госучастием, федеральные институты развития и бюджетную сеть. Совокупно на долю госсектора приходится до половины создаваемого ВВП [2], при этом государство поддерживает его посредством предоставления различных преференций, в том числе налоговых льгот и мягких дивидендных требований, в «обмен» на «услуги» государству (поддержание занятости, оплата труда, реализация инвестиционных программ). В настоящем докладе предстоит *оценить масштабы государственных и квазигосударственных финансов, соотнести их с международными примерами.*

Наряду с общим объемом бюджетных расходов для экономического роста также важна их структура. Эмпирически было доказано, что разные компоненты бюджетных расходов (производительные и непроизводительные) по-разному влияют на динамику экономического развития [3, 4, 5]. Наблюдавшееся в 2011–2017 гг. изменение структуры бюджетных расходов, преимущественно в сторону непроизводительных, по отдельным оценкам, съело у среднесрочного экономического роста 0,3 п. п. ежегодно [6]. На реализацию положений Указа № 204 предварительно запланированы дополнительные расходы в 2019–2024 гг. на 8 трлн руб., или в среднем 1,1% ВВП за год, что в свою очередь несколько изменит структуру расходов бюджета расширенного правительства в сторону производительных трат. Тем не менее сохраняется извечный вопрос: *в какой мере бюджет является отражением сложившейся структуры экономики и социальной сферы или фактором ее изменений.*

В-третьих, богатый научный опыт наделения бюджета функциями перераспределения доходов, компенсирования провалов рынка и регулирования макроэкономических циклов привел многие развитые экономики на грань бюджетных кризисов, так как теоретики до последнего не замечали важность такого условия выполнения всех этих функций, как одновременное поддержание бюджетной устойчивости. Уровень бюджетной устойчивости является важнейшей оценкой современной бюджетной политики, так как характеризует значимость рисков хронического наращивания госдолга и возникновения

бюджетного кризиса. Важное место в обеспечении бюджетной устойчивости играют бюджетные институты, то есть правила и процедуры, которые либо задают количественные ограничения (ориентиры) на отдельные бюджетные параметры, либо регламентируют бюджетный процесс и полномочия его участников. В России за последние 15 лет были предприняты попытки создать практически все известные инструменты бюджетной политики. Однако их преимущественно имитационный характер, низкий уровень синхронизации и координации между ними порождают вполне обоснованные претензии к функционированию каждого из этих инструментов.

В настоящем докладе будет предпринята попытка оценить уровень *приспособленности действующей версии бюджетного правила* как для стабильного функционирования на всех стадиях экономического цикла и нефтяной конъюнктуры, так и для обеспечения необходимого объема финансирования государственных расходов.

Наконец, возможность достичь поставленных в Указе № 204 целей зависит не только от объема и структуры распределяемых бюджетных средств, но и от качества функционирования всей системы стратегического планирования. На настоящий момент согласованность между стратегическим планированием и бюджетным процессом крайне низкая, а госпрограммы лишь формально являются основой для составления законов о бюджете. Недостаточное сопряжение стратегического и бюджетного планирования приводит к тому, что задачи развития страны решаются не столько за счет целенаправленного использования бюджетных ресурсов, сколько посредством иных управленческих процессов и инструментов. В этом случае, с одной стороны, расходы на исполнение полномочий могут быть избыточными или неадекватными потребностям, но, с другой стороны, нерегулярные управленческие процессы (ручное управление) занимают дополнительные ресурсы. В докладе будут предложены *меры по преодолению накопленных недостатков системы стратегического планирования в России*.

Ответы на вышеуказанные вопросы будут способствовать лучшему пониманию возможностей и направлений пере-

БЮДЖЕТ КАК ИНСТРУМЕНТ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

смотра требований к бюджету и бюджетной политике, ориентированных в конечном счете на решение проблем стимулирования экономического роста при одновременном формировании гибкой и постоянной институциональной основы обеспечения бюджетной устойчивости.

1. Оценка реальных объемов финансов под управлением государства

Посильность налогового бремени и достаточность ресурсов, выделяемых на финансирование необходимых обществу государственных расходов, понимаются как их совместимость с успешным долгосрочным ростом экономики и обеспечением базовых функций государства. При оценке адекватности суммарной налоговой нагрузки и уровня государственных расходов необходимо учитывать, что они меняются по мере развития экономики. Уже упомянутый выше закон Вагнера предполагает неизбежный рост участия государства в экономике. Однако современные экономисты-исследователи достаточно осторожны в экстраполяции любых эмпирических закономерностей, поскольку без научного понимания механизмов возникновения такого рода закономерностей нельзя предсказывать, сохранится ли та или иная тенденция в будущем. Касательно закона Вагнера существует несколько теоретических объяснений. Приведем основные из них.

Во-первых, согласно интерпретации самого автора закона [7], по мере развития экономики общественный спрос на предоставляемые государством нерыночные услуги здравоохранения, образования и т. п. увеличивается опережающими темпами — то есть повышается не только в стоимостном выражении, но и в пропорции к ВВП. Результатом двух мировых войны, Вели-

кой депрессии, развития демократии и активизации социально ориентированных настроений в развитых странах стало смещение предпочтений медианного избирателя в сторону большего перераспределения и финансирования государством социальных программ (здравоохранение, образование, охрана окружающей среды и т. п.), а также предоставления общественных благ.

Во-вторых, рост общественного сектора был бы невозможен без соответствующего ресурсного обеспечения. В частности, современные исследования [8, 9] показывают, что развитые страны в гораздо большей степени способны получать средства от налогообложения, чем развивающиеся страны. Более того, развитые страны больше и чаще прибегают к использованию прямых налогов, в то время как развивающиеся страны фокусируются на косвенных налогах и таможенных пошлинах. Часть исследователей выделяют качество институциональной среды (как формальных правил, так и неформальных норм) как основной фактор обеспечения высокой фискальной способности стран [10]. Впрочем, другие исследователи [11] говорят, что постепенное повышение прозрачности операций бизнеса и граждан и соответствующее снижение уклонения от налогообложения (так называемая гипотеза контроля через третью сторону [12]) делают возможным рост поступлений в бюджет без повышения налоговых ставок. Эмпирический анализ подтверждает значимую связь доходов и расходов расширенного бюджета с величиной ВВП на душу, рассчитанной по паритету покупательной способности (ППС).

Помимо больших возможностей для налогового финансирования развитые страны также имеют более широкий доступ к долговому финансированию. Такие классики экономической мысли, как нобелевские лауреаты Дж. Бьюкенен и Д. Норт, выделяли доступ к долговому финансированию как одно из важнейших условий для развития государства. В частности, преимуществами государственных заимствований является добровольность участия частных лиц в отличие от налогообложения, обеспечение межпоколенческой справедливости, поскольку плоды определенных государствен-

ных расходов получают будущие поколения, поэтому им и следует финансировать эти расходы через погашение набранного ранее долга.

Однако финансирование расходов через государственные заимствования имеет и негативную сторону: большинство как развитых, так и развивающихся стран испытывали или испытывают проблемы с обеспечением своей долгосрочной бюджетной устойчивости. В частности, Виплош [13] приводит следующие данные (см. табл. 1).

Таблица 1. Последний год с профицитом государственного бюджета и доля лет с дефицитом государственного бюджета за период 1960–2011 гг. в отдельных странах ОЭСР

Страна	Последний год без дефицита государственного бюджета	Доля лет с дефицитом государственного бюджета, %
Австралия	2008	80
Австрия	1974	82
Бельгия	2006	96
Великобритания	2001	84
Германия	2008	78
Дания	2008	48
Испания	2007	78
Канада	2007	76
Финляндия	2008	20
Франция	1974	90
Греция	1972	80
Ирландия	2007	80
Италия	Не было за весь период	100
Япония	1992	68
Нидерланды	2008	88
Норвегия	2011	4
Новая Зеландия	2008	46
Португалия	Не было за весь период	100
Швеция	2008	42
США	2000	92

Источник: [13].

После экономического кризиса 2008–2009 гг. подавляющее большинство стран, живших с дефицитом более половины лет, начали испытывать сложности с устойчивостью государственного долга. Как указывают в своем исследовании

Алесина и Пассалакуа [14], такого рода «близорукое поведение», провоцирующее проблемы с долгосрочной бюджетной устойчивостью, невозможно объяснить без учета политической составляющей.

Авторы указывают на наличие нескольких возможных каналов, через которые политическая составляющая процесса принятия решений относительно параметров бюджетной политики может оказывать негативное влияние на долгосрочную бюджетную устойчивость:

1. Налогоплательщики могут не осознавать, что в обмен на уплачиваемые ими налоги государство осуществляет расходы, необходимые самим же налогоплательщикам. Однако контрциклический характер бюджетной политики может быть реализован лишь наполовину: во время спада за счет долгового финансирования государство финансирует дополнительные расходы, направленные на стабилизацию экономики, однако при этом не повышает налоги во время подъема, поскольку это создает риски для переизбрания политиков.
2. Необходимость переизбрания вынуждает политиков финансировать в первую очередь те расходы, результаты которых видимы для избирателя. При этом довольно значимая доля этих расходов, например, социальные трансферты, проведение статусных общественных мероприятий (международные спортивные события, мировые культурные мероприятия) и т. п., относится к непроизводительным тратам.
3. Погашение накопленных значительных объемов государственного долга зачастую невозможно без повышения налогов. Однако необходимость обсуждения и согласования различных вариантов повышения налогов может привести к тому, что самым приемлемым вариантом для политиков является отложить бюджетную стабилизацию.
4. Очевидно, что политики заинтересованы в том, чтобы финансировать те проекты, которые способствуют их личному переизбранию. В то же время необходимость

обеспечения устойчивости государственного бюджета является общей проблемой для избранных политиков. В результате попытка любого политика индивидуально наложить на себя ограничения в части ненаращивания расходов может не достичь желаемого эффекта, поскольку другие политики могут воспользоваться расширившимся доступом к бюджетному финансированию.

Следовательно, уровень расходов и источников их финансирования (налоговых и долговых) преимущественно определяется социально-экономической моделью, принятой в той или иной стране. В таблице 2 приведены показатели, агрегированные по нескольким группам на основе средних за последние пять лет данных по 75 крупным экономикам. Было выделено пять групп стран, имеющих заметные различия по параметрам бюджетных систем: а) развитые; б) страны Центральной и Восточной Европы; в) страны Восточной Азии; г) ведущие нефтедобывающие страны; д) прочие развивающиеся страны и формирующиеся рынки.

Таблица 2. Средние параметры бюджетных систем за 2012–2016 гг., % ВВП

	Развивающиеся страны и формирующиеся рынки						Развитые страны
	Россия	ЦВЕ	Вост. Азия	Нефтедобывающие	Прочие	ВСЕГО	
Доходы	33,5	40,1	19,3	35,9	26,9	30,2	40,0
Расходы	35,3	43,0	22,6	38,8	30,8	33,5	41,7
Дефицит (-)/профицит (+)	-1,8	-3,0	-3,3	-2,9	-3,9	-3,3	-1,7
Расчетные расходы, соответствующие среднему ВВП	36,0	34,9	33,5	38,4	34,2	35,4	38,8
Справочно: ВВП на душу по ППС (межд. долл./душу)	26152	19774	11653	40210	15609	23087	43107

Источник: расчеты авторов по данным МВФ и материалов ЭЭГ.

Представленные данные показывают, что в соответствии с законом Вагнера развитые страны имеют более высокий уровень государственных расходов в процентах от ВВП. Наш анализ¹ показал, что бюджетные расходы стран этой группы даже превышают (почти на 3 процентных пункта (п. п.)) расчетную величину, соответствующую их душевому ВВП. Бросается в глаза тот факт, что страны Центральной и Восточной Европы имеют еще более высокий уровень расходов, на 8 п. п. превышающий «нормальную» для них величину. Избыточные государственные расходы, видимо, представляют собой сохраненное наследие времен социализма [15].

На противоположном фланге располагаются страны Восточной Азии, где бюджетные расходы в среднем на 11 п. п. уступают расчетному значению, «положенному» при их уровне развития.

Наконец, остальные страны, включая Россию, другие нефтедобывающие страны и прочие экономики, имеют расходы примерно на 2,5–3,0 п. п. ниже, чем расчетные при их душевых доходах. Таким образом, *нет оснований считать расходы российской бюджетной системы завышенными.*

В то же время долговые проблемы заставляют развитые страны менять свои взгляды на приемлемый уровень бюджетных расходов. Так, если еще в 2000-х гг. развитые страны, как правило, наращивали расходы, то уже в 2010-х гг. динамика изменилась на противоположную (см. рис. 1). При этом развивающиеся страны и страны с переходной экономикой по-прежнему проводят мягкую бюджетную политику.

Однако правительство управляет не только государственным бюджетом — в сфере его ведения находят организации, полностью или частично подконтрольные государству. Бюджеты этих организаций лишь условно можно отнести к корпоративным (а не публичным) финансам, так как контроль за важнейшими управленческими решениями в деятельности подобных организаций остается за их учредителями в лице

¹ Согласно построенной регрессионной зависимости бюджетных расходов от душевого ВВП (по паритету покупательной способности) увеличение последнего показателя на 1000 долл./душу в среднем повышает уровень расходов на 0,17 п. п. ВВП.

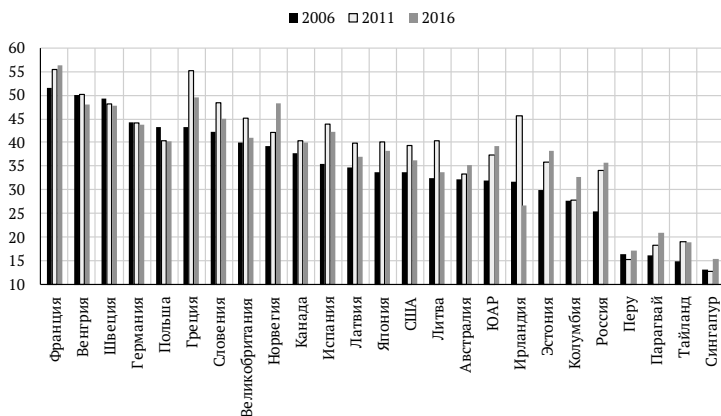


Рис. 1. Расходы расширенного правительства в отдельных развитых и развивающихся странах, % ВВП

Источник: [16].

органов исполнительной власти. Очевидно, что в России государственный сектор объединяет в себе компании с государственным участием, федеральные институты развития и бюджетную сеть, и совокупно на его долю, по различным оценкам, приходится от 50 [17] до 70% [18] ВВП. В этой связи относительно низкие для текущего уровня социально-экономического развития страны расходы расширенного правительства могут не давать полного представления о находящихся в прямом и опосредованном управлении у государства финансах.

Традиционными аргументами в пользу создания государственных предприятий являются [19]:

1. Выделение отдельных направлений деятельности с последующей приватизацией данного предприятия.
2. Большой контроль за распоряжением ресурсами в определенных отраслях.
3. Создание новых отраслей.
4. Контроль за ценами.

В то же время эти цели могут быть реализованы и через другие инструменты государственного регулирования: тари-

фы, субсидии, налоговые льготы, госгарантии, создание проектов на основе государственно-частного партнерства и т. п. Для России сохранение значимых размеров госсектора, по мнению Радыгина, Симачева и Энтова [20], является ответом на несовершенство ведения бизнеса в стране (проблема с защитой прав собственности, доступ к финансовым рынкам и т. д.). Это в свою очередь чревато такими негативными проявлениями, как ограничение конкуренции, расширение системы централизованного регулирования и практики двойных стандартов в деловом обороте; консервация неэффективности и необоснованной расточительности; появление рисков вывода активов за пределы корпорации или взимания «политической» ренты.

Однако, будучи сформированным в качестве своего рода перераспределительно-компенсирующего механизма, госсектор имеет объективные предпосылки к своему саморасширению. В частности, исследование Д. Родрика [21] показало, что присутствует устойчивая к различным спецификациям положительная связь между размером государственного сектора (в долях ВВП) с предшествующим уровнем открытости экономики внешней торговле (в силу необходимости компенсации тем, кто теряет от открытия экономики иностранным производителям, например компенсации сотрудникам сворачивающихся из-за обострения конкуренции отечественных производств). Но более системно причины разрастания госсектора объяснял Баумоль [22]: из-за отставания в росте производительности в сравнении с частным сектором все больше и больше ресурсов уходит на содержание «неэффективного» госсектора. Подобная ситуация иллюстрируется знаменитой проблемой оркестра (дословно *live performing arts*) [23]. Способы сократить численность оркестра в результате какого-либо технологического изменения пока не найдены. При этом рост производительности труда в других сферах приводит к росту оплаты труда в них, что в свою очередь повышает альтернативную стоимость труда в оркестре. Для того чтобы в оркестры шли работать, необходимо повышать заработную плату оркестрантам, несмотря на отсутствие какого-либо роста производительности. Кроме того, проблема оркестра усугубляется

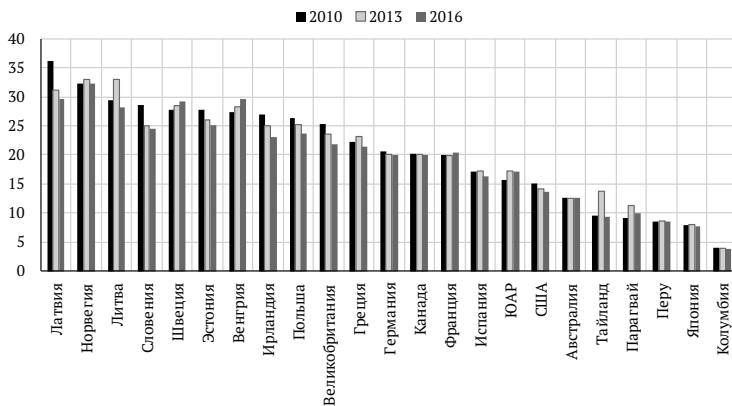


Рис. 2. Доля работников государственного сектора от общего числа занятых, %

Источник: [24].

отсутствием у менеджмента госсектора стимулов к оптимизации численности персонала.

В России, по данным Росстата, доля занятых в расширенном государственном секторе оставалась относительно стабильной в 2010–2016-е гг. — на уровне 26% от численности занятых, при этом в последние годы были примеры огосударствления ряда кредитных организаций и расширения предприятий реального сектора. При этом большинство стран к 2016 г. прошло пик занятости в государственном секторе, и занятость в нем стала снижаться (см. рис. 2).

По нашим оценкам, компании с государственным участием вносят существенный вклад в российскую экономику (см. рис. 3) независимо от того, как измерять этот вклад — консервативно (через добавленную стоимость компаний) или более оптимистично (через выручку государственных компаний, считая, что между ними нет товарооборота, который создает проблему повторного счета). Более того, значимость госкомпаний для российской экономики заметно выросла в 2017 г. по обоим метрикам.

Таким образом, если консолидировать взаимные потоки между государством, бюджетным сектором и государственным

БЮДЖЕТ КАК ИНСТРУМЕНТ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

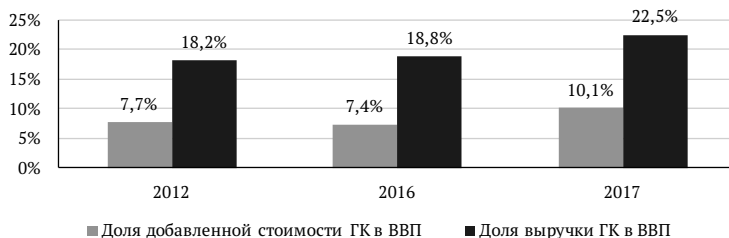


Рис. 3. Значение государственных компаний* в российской экономике, % ВВП

Источник: расчеты авторов по данным СПАРК.

*Взято 90 крупнейших государственных компаний, за исключением компаний финансового сектора.

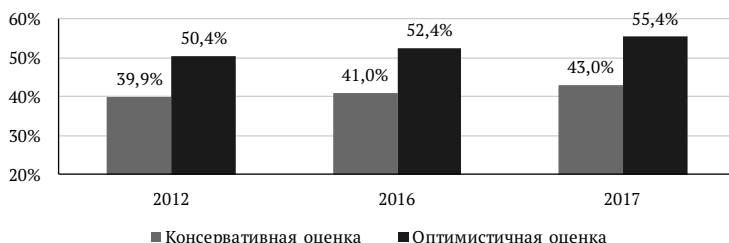


Рис. 4. Доля государственного сектора в российской экономике, % ВВП

Источник: расчеты авторов по данным СПАРК и ФК.

ными компаниями (избегая двойного счета¹), то доля финансов, находящихся под прямым и опосредованным управлением государства, в последние годы росла как по консервативной², так и по оптимистичной³ оценкам (см. рис. 4).

¹ Например, выручка государственных компаний и приносящая доход деятельность бюджетной сети в России отчасти формируются за счет государственного заказа товаров, работ и услуг. Для корректной оценки масштабов государственного сектора при суммировании этих показателей необходимо избегать двойного счета.

² Консервативная оценка учитывала вклад государственных компаний по добавленной стоимости.

³ Оптимистичная оценка учитывала вклад государственных компаний по выручке.

С.Г. БЕЛЕВ, К.В. ВЕКЕРЛЕ, Е.Т. ГУРВИЧ, А.Б. ЗОЛОТАРЕВА И ДР.

Следовательно, при наблюдаемом сокращении в 2010-е гг. объемов совокупных расходов бюджета расширенного правительства до уровня ниже 35% ВВП к настоящему моменту времени, фактически имеет место расширение финансовых ресурсов, управляемых государством за счет «перевода» демонстрируемой в бюджетной статистике оптимизации из рамок публичных финансов в систему квазибюджетных отношений. Данная тенденция чревата ухудшением прозрачности управления публичными и смежными финансами, объемы которых, по нашим расчетам, имели тенденцию к росту в последние пять лет и, вероятнее всего (авторы склоняются к справедливости оптимистичной оценки), превысили половину ВВП.

2. Роль бюджета в современном социально-экономическом развитии

Известно, что налоги различаются между собой по степени искажающего воздействия на экономику: полностью «безвредны» паушальные (аккордные) налоги, в то время как остальные налоги вносят большие или меньшие искажения. Схожие отличия существуют и между эффектом различных видов государственных расходов. Прежде всего их принято делить на две категории: «производительные», способствующие экономическому росту, и «непроизводительные», не оказывающие на него значимого положительного действия. К первой категории относят инвестиции в общественную инфраструктуру и инвестиции в человеческий капитал (то есть расходы на образование и здравоохранение), ко второй — остальные расходы.

Здесь нет четких стандартов, характеризующих «оптимальное» распределение государственных средств: говоря о детализированной структуре, страны достаточно сильно различаются между собой. Однако если упростить задачу, ограничившись просто разделением на производительные и непроизводительные расходы, то распределение общественных ресурсов в российской экономике достаточно четко отличается от других стран (см. рис. 5).

Как можно видеть, уровень производительных расходов в России существенно ниже многих стран. Исследователи, как правило, сходятся

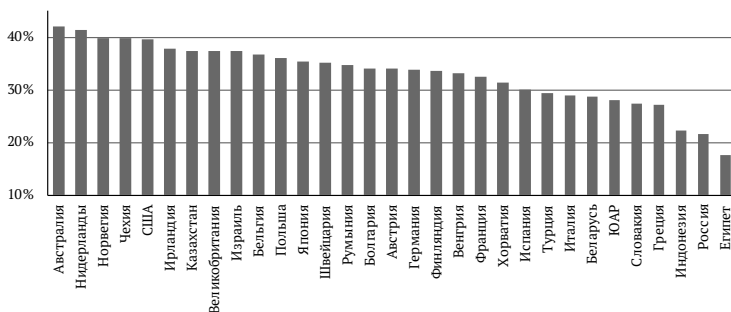


Рис. 5. Доля производительных государственных расходов, % от бюджетных ассигнований бюджета расширенного правительства

Источник: [25].

на том, что общий уровень государственных расходов в России в целом соответствует уровню развития экономики, при этом те же исследователи в один голос настаивают на том, что нужно менять соотношение в пользу производительных расходов за счет снижения непроизводительных статей [25, 26]. В частности, А. Кудрин и И. Соколов рекомендуют с точки зрения стимулирования экономического роста и сохранения бюджетной устойчивости поддерживать уровень производительных расходов в 13,0–13,5% ВВП в России [25].

Представляется, что совершенствование структуры государственных расходов служит одним из важнейших резервов ускорения роста российской экономики. Наша экономика отстает от большинства других стран по доле производительных расходов, причем разрыв все больше увеличивается. Судя по «Основным направлениям бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (далее — «Основные направления») в ближайшие несколько лет также нельзя рассчитывать на последовательную политику повышения приоритета статей, поддерживающих экономический рост. Важная задача состоит в том, чтобы изменить эту тенденцию и перейти к улучшению структуры бюджетных расходов.

При этом встает извечный вопрос: в какой мере бюджет является отражением сложившейся структуры экономики

и социальной сферы или драйвером ее изменений. Особенно этот вопрос актуален для стран — экспортеров природных ресурсов, в которых рентаориентированная модель экономики основана на активно развивающемся сырьевом секторе и стагнирующей обрабатывающей промышленности. В России, судя по статданным о вкладе отраслей в ВВП, структура экономики практически не менялась в течение последних 5–6 лет. Поэтому для достижения целей Указа Президента РФ № 204 у правительства должна быть идеология по мерам, направленным на стимулирование изменения пропорций в структуре экономики и социальной сфере, при котором бюджет будет финансировать эти изменения через расходы, что в свою очередь с некоторым лагом скажется на структуре налоговых поступлений и потребует адаптации налогов к новой модели российской экономики. В противном случае бюджету только и останется, что приспособливаться к «новым условиям хозяйствования», обусловленным динамикой цены на нефть.

Учитывая поставленную перед правительством задачу наращивания инвестиций в человеческий капитал уже в ближайшие годы, целесообразно рассмотреть текущие позиции России в мире и ближайшие перспективы. В качестве универсального показателя уровня развития человеческого капитала используется индекс человеческого развития (с 2013 г. — индекс развития человеческого потенциала). Показатель нацелен на интегрированную оценку качества жизни человека в стране и учитывает общий уровень благосостояния (через ВВП на душу населения по ППС), грамотность (среднее и среднее ожидаемое число лет обучения), долголетие (ожидаемая продолжительность жизни). Индекс рассчитывается с 1990 г.

По индексу развития человеческого потенциала (ИРЧП) Россия входит в группу стран с очень высоким уровнем развития, находясь на 49-м месте из 189 стран. Несколько последних лет лидером по этому показателю является Норвегия. Хотя уровень индекса у России низкий относительно стран ОЭСР, он выше, чем в среднем по миру и в том числе у стран БРИКС (см. рис. 6).

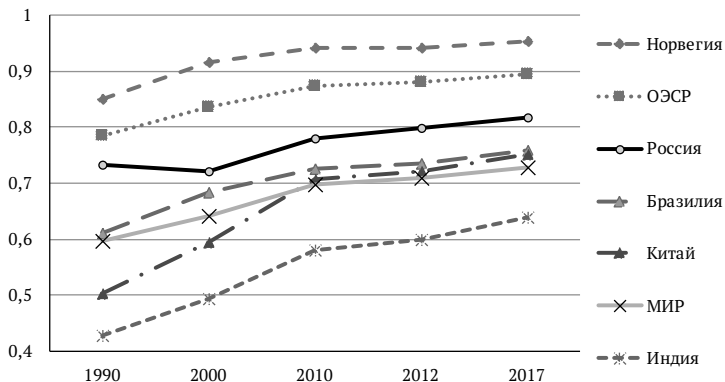


Рис. 6. Индекс развития человеческого потенциала: место России в мире

Источник: [27].

В последние десятилетия изменение места России по индексу соотносится с мировыми тенденциями, при этом вклад бюджетных расходов на образование и здравоохранение в динамику индекса нельзя интерпретировать однозначно. Как показывает анализ бюджетной политики отдельных развитых и развивающихся стран мира, положительное изменение ИРЧП далеко не всегда сопровождалось наращиванием бюджетных инвестиций в человеческий капитал (см. рис. 7).

Как видно на рис. 7, в ряде стран доля расходов на здравоохранение и образование в совокупных расходах расширенного правительства сократилась к 2015 г. по сравнению с 2000 г., но это не помешало им улучшить свои позиции в ИРЧП. Тем не менее большинство рассматриваемых стран для обеспечения положительной динамики индекса либо сохранили объемы бюджетных расходов на образование и здравоохранение, либо совершили бюджетный маневр в их пользу. Наибольшие значения подобного разворота в бюджетных расходах в сторону инвестиций в человека наблюдались в странах с догоняющим типом развития, в том числе странах постсоветского блока. Это обстоятельство, а также относительно низкий начальный уровень этих расходов (неудовлетворенный общественный спрос на социальные услуги)

БЮДЖЕТ КАК ИНСТРУМЕНТ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

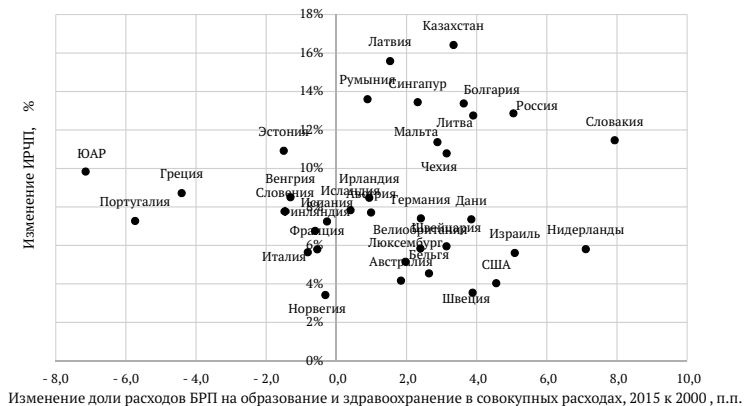


Рис. 7. Изменение ИРЧП и доли расходов на человеческий капитал в совокупных расходах, 2015 г. к 2000 г.

Источник: расчеты авторов по данным МВФ.

обусловили для них и наиболее заметный прирост индекса, нежели чем в большинстве развитых стран.

Очевидно, что наличие большого государственного сектора прямо коррелирует с уровнем государственного регулирования. В свою очередь, одним из показателей, характеризующих степень государственного регулирования в экономике, является индекс экономической свободы (Index of Economic Freedom), который определяет возможности свободного использования ресурсов в экономике и включает в себя показатели защиты прав собственности, судебной эффективности, свободы ведения бизнеса, свободы труда, свободы торговли, инвестиций, финансов, налогового бремени и др. Лидерами индекса являются Гонконг, Сингапур, Новая Зеландия, Швейцария, Австралия и Ирландия, эти страны составляют первую группу — «Свободные» страны.

По этому индексу Россия в 2018 г. находится на 107-м месте из 180 и отнесена к группе стран «В основном несвободные (mostly unfree)». На рис. 8 видно, что позиции России существенно ниже, чем в среднем по Европе и миру, хотя отрыв в последние два–три года сократился (правда, этих изменений недостаточно для перехода в группу стран «Относительно свободные»).

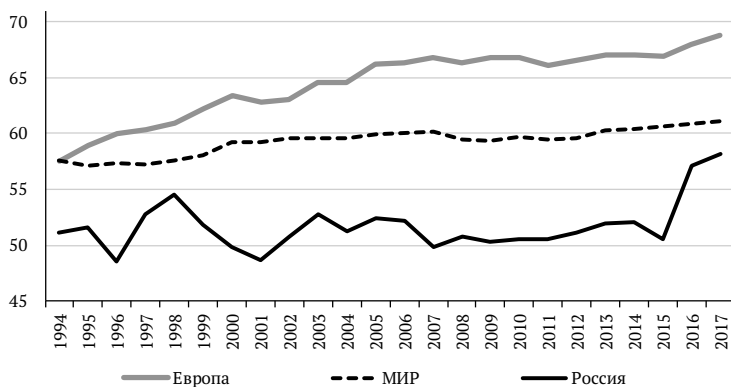


Рис. 8. Динамика России по индексу экономической свободы, 1994–2017 гг.

Источник: [28].

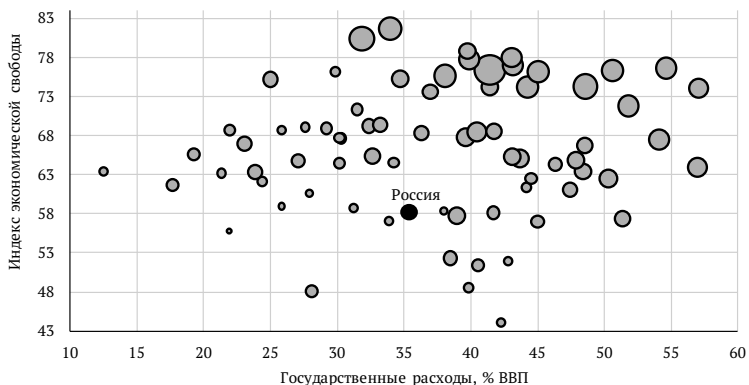


Рис. 9. Соотношение индекса экономической свободы и доли государственных расходов, 2018 г.

Источник: [28].

ПРИМЕЧАНИЕ. На рисунке приведены данные по России, странам Европы и Америки (исключены данные для стран Азии и Океании, Северной Африки и Среднего Востока, стран Африки южнее Сахары). На горизонтальной оси отложена доля государственных расходов, на вертикальной оси показатель индекса, а размер круга соотносится с ВВП на душу населения по паритету покупательной способности, все данные взяты с официального сайта индекса, что гарантирует единую методологию и возможность сравнения.

Рассмотрим совместно долю государственных расходов в ВВП и индекс экономической свободы (см. рис. 9).

Рисунок 9 демонстрирует, что для стран с уровнем государственных расходов, как в России, типично более высокое значение индекса экономической свободы, а значит, и меньший объем госсектора. Для стран с расходами выше российского уровня, как правило, характерен заметно более высокий индекс. Однако если заменить государственные расходы на рассчитанный в пункте 1 настоящего доклада показатель объема финансов, который находится под управлением правительства, то это сместит маркер нашей страны горизонтально вправо к отметке в 55% ВВП, и в этом случае строго все страны из представленных на рис. 9 будут иметь уровень госрегулируемости ниже, чем в России. То есть это лишний раз подчеркивает за пределами высокий уровень государственного участия в экономике и социальной сфере, что в свою очередь является тормозом экономического роста и преимущественно объясняет, почему Россия развивается темпами ниже среднемировых. Следовательно, участие в распределении более половины ВВП через подконтрольные государству механизмы (бюджет, бюджетную сеть, госкомпании и институты развития) не способствует значимым изменениям в экономическом развитии (с позиции как экономического роста, так и динамики ИРЧП).

2.1. ОЦЕНКА ВКЛАДА ПРЕДСТОЯЩИХ ИЗМЕНЕНИЙ ОБЪЕМА И СТРУКТУРЫ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В ДИНАМИКУ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

Согласно современным представлениям об общественных финансах, непроизводительные расходы, в отличие от производительных, являясь преимущественно конечным потреблением ресурсов, имеют меньший мультипликативный эффект на ВВП. Значения мультипликаторов могут существенно отличаться между странами, но их соотношение для производительных и непроизводительных расходов всегда не в пользу последних. Таким образом, изменение структуры бюджета может сказываться на долгосрочном экономиче-

ском росте за счет различных мультипликативных эффектов производительных и непроизводительных статей расходов бюджета.

Помимо этого выделяют краткосрочные (то есть оказывающие влияние на среднегодовые темпы роста в течение ближайших после изменения структуры госрасходов 5–7 лет) и долгосрочные (оказывающие влияние на среднегодовые темпы роста в течение последующих после изменения структуры госрасходов 15–25 лет) эффекты от изменения расходов бюджета расширенного правительства.

Согласно расчетам, представленным в работе А. Кудрина и А. Кнобеля, оценки долгосрочных и краткосрочных мультипликаторов бюджетных расходов по основным функциональным направлениям могут существенно отличаться [6]. Их значения представлены в табл. 3.

Таблица 3. Оценка краткосрочных и долгосрочных мультипликаторов бюджетных расходов по темпам прироста ВВП

	Значение краткосрочного мультипликатора	Значение долгосрочного мультипликатора
Расходы на национальную оборону	-0,29	-0,52
Расходы на национальную безопасность и правоохранительную деятельность	0,26	-1,45
Расходы на образование	0,18	0,47
Расходы на здравоохранение и спорт	0,09	0,14
Расходы на дорожную инфраструктуру и транспорт	0,26	-0,68

Источник: [6].

Представленные результаты в целом не отвергают гипотезу, согласно которой непроизводительные расходы (в первую очередь расходы на национальную оборону) оказывают негативное краткосрочное влияние на темпы экономического роста, в отличие от производительных расходов (образование, здравоохранение, транспорт и дорожное строительство). Примечательно, что значение долгосрочного мультипликатора

для расходов на национальную безопасность и правоохранительную деятельность принимает отрицательное расчетное значение, в отличие от краткосрочного значения. Этот результат согласуется с гипотезой, согласно которой расходы в текущем периоде на это функциональное направление могут приводить к увеличению выпуска и темпа роста ВВП, однако в средне- и долгосрочной перспективе оказываются непродуктивными и, наряду с расходами на национальную оборону, снижают темпы экономического роста. Отрицательный результат для долгосрочного расчетного мультипликатора расходов на дорожную инфраструктуру и транспорт, по мнению А. Кудрина и А. Кнобеля, можно объяснить недостаточно обоснованным выбором и завышенными ценами создаваемых (реконструируемых) объектов инфраструктуры, низкими показателями реального ввода новых объектов в этом секторе и чрезмерно большими сроками реализации данных инвестиционных проектов [6].

Данные результаты позволяют оценить, как те или иные изменения в структуре расходов по выбранным функциональным разделам (направлениям) могут привести (если они планируются) или привели (если они уже произошли) к изменению темпов роста экономики в краткосрочной и долгосрочной перспективах. В частности, можно оценить эффекты на экономический рост как от уже свершившихся, так и от предстоящих изменений структуры бюджета расширенного правительства, обусловленных необходимостью финансирования национальных приоритетов до 2024 г. Во-первых, за последние годы произошло фактическое изменение структуры расходов бюджета расширенного правительства: расходы на образование снизились (с 3,7% ВВП в 2011 г. до 3,5% в 2017 г.), равно как и на здравоохранение и спорт (с 3,5% ВВП в 2011 г. до 3,1% в 2017 г.) и на национальную безопасность и правоохранительную деятельность (с 2,5% ВВП в 2011 г. до 2,2% в 2017 г.), в то время как расходы на национальную оборону выросли с 2,5% ВВП в 2011 г. до 3,1% ВВП в 2017 г., равно как и расходы на транспорт и дорожное хозяйство (с 2,0% ВВП в 2011 г. до 2,5% в 2017 г.). Во-вторых, в ближайшие (до 2024 г.) годы структура бюджета расширенного пра-

вительства будет меняться в том числе как следствие необходимости выполнять Указ № 204 от 7 мая 2018 г.

Результаты расчетов как эффектов изменения структуры государственных расходов с 2011 по 2017 г., так и эффектов изменения этой структуры в соответствии с планами Правительства РФ до 2024 г. представлены в табл. 4.

Таблица 4. Оценка краткосрочного и долгосрочного эффекта на экономический рост от фактического изменения структуры бюджетных расходов с 2011 по 2017 г. и от планируемого изменения госрасходов с 2017 по 2024 г.

	Краткосрочный эффект на годовые темпы экономического роста	Долгосрочный эффект на годовые темпы экономического роста
Изменение структуры бюджетных расходов с 2011 по 2017 г.	-0,21 п. п.	-0,28 п. п.
Изменение структуры бюджетных расходов в соответствии с планами Правительства РФ до 2024 г. по сравнению с 2017 г.	+0,02 п. п.	+0,41 п. п.

Источник: расчеты авторов на основе прогноза Минэкономразвития России.

Согласно представленным расчетам, изменение структуры расходов бюджета расширенного правительства, наблюдавшееся в период с 2011 по 2017 г., имело негативный краткосрочный эффект на темпы роста ВВП $\sim 0,2$ п. п. и негативный долгосрочный эффект $\sim 0,3$ п. п. В то же время планируемое изменение государственных расходов в ближайшие годы, включающее распределение дополнительных средств в объеме 8 трлн руб., направленных на достижение целей Указа № 204, способно дать слабopоложительный эффект на экономический рост в краткосрочной перспективе, но при этом оказать вполне существенное влияние на экономический рост ($\sim 0,4$ п. п.) в долгосрочной перспективе. На горизонте 10–15 лет такой вклад способен добавить экономике 4–6% ВВП.

Более того, необходимо отдавать себе отчет в том, что увеличение производительных расходов может дать положи-

тельный эффект только при выполнении целого ряда важных условий:

1. Источником дополнительных ресурсов на развитие общественной инфраструктуры и человеческого капитала должно служить не повышение налогов, а оптимизация непроизводительных расходов. Если оно обеспечивается расширением заимствований или повышением искажающих налогов (к которым относится и НДС в свете принятого решения о повышении его базовой ставки с 2019 г.), то экономический рост получает негативный импульс, который может оказаться сопоставим с прямым действием дополнительных производительных расходов.
2. Обязательным условием положительных результатов от бюджетного маневра служит серьезное совершенствование механизмов финансирования реформируемых отраслей, создание новых стимулов для повышения их производительности, максимально полная мобилизация резервов экономии бюджетных средств. В конечном счете успешное развитие зависит не от объема расходов, а от их результатов: состояния дорожной сети, качества образования, здоровья населения. Результаты же определяются сочетанием объемов финансирования и других факторов: степени коррупции при распределении государственных заказов, образовательной политики, способности правильно определить приоритеты системы здравоохранения и т. д.
3. Параллельно с увеличением объема государственных инвестиций необходимо повышать их эффективность, осваивая лучшие практики, наработанные в мире, и используя рекомендации международных организаций.
4. Необходимо завоевать общественную поддержку бюджетных реформ, по возможности увеличивая круг их бенефициаров и доходчиво разъясняя каждой целевой группе, в чем состоят преимущества реформ непосредственно для нее.

С.Г. БЕЛЕВ, К.В. ВЕКЕРЛЕ, Е.Т. ГУРВИЧ, А.Б. ЗОЛОТАРЕВА И ДР.

Совершенно очевидно, что при рассчитанном уровне отдачи от бюджетных расходов и всех указанных институциональных и управленческих ограничениях бюджет в системе мер экономической политики, скорее, продолжит подстраиваться под складывающуюся структуру экономики и социальной сферы, нежели станет фактором этих изменений.

3. Оценка состоятельности действующей версии бюджетного правила

3.1. ХАРАКТЕРИСТИКА ТЕКУЩЕГО УРОВНЯ БЮДЖЕТНОЙ УСТОЙЧИВОСТИ

Обсуждение макроэкономических свойств российской бюджетной политики затруднено сильной зависимостью российской экономики, и особенно федерального бюджета, от изменчивой конъюнктуры мирового рынка углеводородов. В частности, в 2012–2014 гг. около половины поступлений в федеральный бюджет обеспечивали нефтегазовые доходы. Как следствие, тот факт, что дефицит федерального бюджета в 2016 г. составил 3,4% ВВП, а консолидированного бюджета в целом 3,7% ВВП, сам по себе мало о чем говорит, если не указать, при каких ценах на нефть получены эти цифры. Для того чтобы получить корректные суждения, «очищенные» от влияния колебаний цен на нефть, необходимо тем или иным способом выделить нефтегазовые доходы и анализировать ситуацию с учетом их специфики.

Наиболее распространенный подход к оценке бюджетной политики нефтедобывающих стран — определение в дополнение к обычному бюджетному балансу размеров ненефтегазового дефицита (то есть разности между бюджетными расходами и ненефтегазовыми доходами). В РФ этот показатель достаточно велик (в 2018 г. он ожидается на уровне 6,6% ВВП). Однако это необязательно означает высокий уровень бюджетных

рисков — данный показатель зависит не только от собственно бюджетной политики, но и от структуры экономики. Если нефтегазовый сектор вносит существенный вклад в формирование ВВП, то удельный вес доходов, поступающих в бюджет из этого сектора, также будет высоким.

Для стран, которые, как Россия, имеют значительные по сравнению с их добычей запасы углеводородов, риски возникают преимущественно в двух случаях: во-первых, *если бюджетные расходы существенно превышают расчетные доходы при долгосрочном уровне цен на нефть*, и, во-вторых, *если бюджет не имеет достаточных резервов на случай неожиданного падения цен на нефть*.

Адекватный способ оценить первое условие состоит в расчете структурного баланса, определяемого как разность между структурными доходами (куда не включаются поступления, возникшие благодаря благоприятной внешней конъюнктуре) и расходами. К этому показателю можно применять критерии безопасности, разработанные для обычного бюджетного дефицита.

Для оценки величины структурных ненефтегазовых доходов используют специально для этого разработанные статистические методики (главным образом, фильтр Ходрика-Прескотта) разложения ВВП на циклическую и структурную составляющие. Результаты оценки величины структурного ВВП на основе фильтра Ходрика — Прескотта проиллюстрированы на рис. 10.

В научной литературе встречается альтернативный подход на основе оценки производственной функции. В рамках этого подхода циклические колебания возникают вследствие изменения объемов привлекаемых ресурсов, в то время как размер структурного ВВП зависит от изменения величины общефакторной производительности [29]. Однако данный подход имеет ряд ограничений в сравнении с фильтрованием по Ходрику — Прескотту в случае его применения в рамках бюджетного правила [30]. Во-первых, требование нулевого структурного баланса может быть не выполнено, поскольку при эконометрической оценке производственной функции не стоит ожидать того, что отклонения от тренда будут в ту и другую сторо-

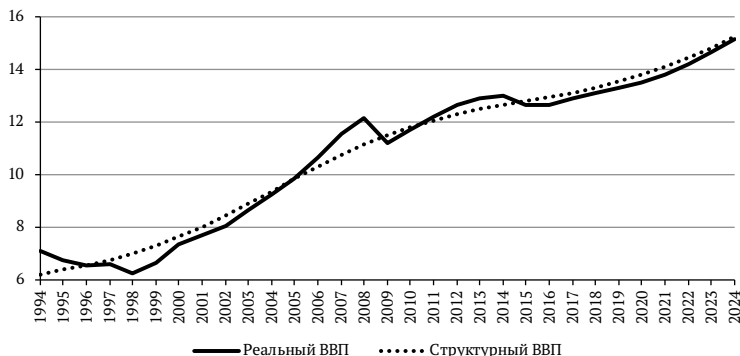


Рис. 10. Разложение ВВП на структурную и циклическую компоненты методом Ходрика — Прескотта, трлн руб в ценах 1994 г.

Источник: расчеты авторов на основе прогноза Минэкономразвития России.

ну равны по величине. Фильтрация по Ходрику — Прескотту, как правило, эту симметрию обеспечивает. Во-вторых, оценка производственной функции обычно менее понятная и прозрачная научно-статистическая процедура, а также более трудоемкая в использовании, чем фильтрация. Таким образом, применение фильтрации окажется менее уязвимым к политическому давлению заинтересованных сторон, что существенно при исполнении бюджетного правила.

Структурная составляющая ВВП используется в качестве индикатора, с которым взаимно увязываются налоговые и неналоговые поступления в бюджетную систему (применительно к России следует говорить о нефтегазовых доходах), также именуемые структурными доходами. Структурные нефтегазовые доходы (СННД) можно оценить по приведенной ниже формуле [31]:

$$\text{СННД} = \frac{\text{Прогнозный структурный ВВП}}{\text{Прогнозный ВВП}} \times \text{Планируемые ННД},$$

где планируемые ННД — размер поступлений нефтегазовых доходов при прогнозной величине ВВП; прогнозный структурный ВВП — очищенное от циклической составляющей прогнозное значение ВВП.

В таблице 5 приведены показатели бюджета расширенного правительства в фактическом (прогнозном) значении и их структурная оценка (показывает объем поступлений в бюджет, очищенных от влияния конъюнктуры). По факту мы наблюдаем колебания фактического дефицита от профицита в 8,1% ВВП до дефицита на уровне –3,5% ВВП, что говорит о недостаточной устойчивости бюджета. Структурные оценки бюджетного сальдо в рассматриваемые годы не превышали его фактические (прогнозные) значения, что говорит о по-прежнему высокой конъюнктурной составляющей в доходах бюджета.

Таблица 5. Основные показатели бюджета расширенного правительства, % ВВП

	2005	2010	2015	2018	2021	2024
Доходы БРП фактические (прогнозные)						
Всего	39,7	34,6	33,3	34,0	35,0	33,2
Нефтегазовые	10,2	8,4	7,3	8,6	6,8	6,4
Ненефтегазовые	29,5	26,3	26,1	25,4	28,2	26,8
Доходы БРП структурные						
Всего	34,9	32,5	33,3	32,1	34,7	32,4
Нефтегазовые	5,5	5,9	6,2	6,3	5,8	5,4
Ненефтегазовые	29,5	26,5	27,2	25,9	28,9	27,0
Расходы БРП	31,6	38,0	36,8	33,8	34,3	33,4
Профицит						
Фактический	8,1	–3,4	–3,5	0,2	0,7	–0,2
Структурный	3,3	–5,5	–3,5	–1,7	0,4	–1,0

Источник: данные Минфина России, расчеты авторов.

Для обеспечения устойчивости бюджета России как страны с низким уровнем государственного долга можно в среднесрочной перспективе (для финансирования структурных преобразований в экономике и социальной сфере) удерживать общий структурный дефицит в пределах 1,0–1,5% ВВП. Однако в долгосрочном периоде следует стремиться к равенству структурных доходов и расходов бюджета, при необходимости проводя бюджетную консолидацию.

Другой способ анализа устойчивости бюджетов стран-нефтеэкспортеров состоит в сравнении их «равновесных» для бюджета цен на нефть (то есть таких, при которых до-

ходы соответствуют расходам) с долгосрочным уровнем этих цен. Их сопоставление с долгосрочными средними уровнями нефтяных цен, а также с соответствующими показателями других нефтедобывающих стран демонстрирует способность правительства устойчиво финансировать свои расходы.

Таблица 6. Расчетные цены на нефть, обеспечивающие сбалансированный бюджет

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Иран	98	116	100	60	73	55	57
Казахстан	67	63	67	64	62	60	60
Кувейт	49	44	54	47	46	46	47
ОАЭ	70	69	79	59	59	68	62
Россия	111	113	102	68	67	66	64
Саудовская Аравия	78	89	106	94	94	73	70

Источник: Россия – расчеты авторов, остальные страны – данные МВФ [32].

Приведенные в табл. 6 показатели свидетельствуют о больших различиях в бюджетной политике ведущих нефтедобывающих стран. Кувейт проводит очень осторожную политику низких расходов, финансирование которых может обеспечиваться даже при ценах на нефть ниже их долгосрочного среднего уровня (который можно оценить примерно в 50 долл./барр.). Казахстан и ОАЭ поддерживают умеренные расходы, что позволяет финансировать их без заимствований при ценах, лишь незначительно превышающих долгосрочный уровень. Россия и Иран в 2012–2014 гг. нарастили свои расходы, в результате чего цены «сбалансированности» превысили 100 долл./барр. Однако после падения цен на нефть обе страны существенно сократили свои расходы, продемонстрировав способность успешно адаптировать бюджетные параметры к меняющейся конъюнктуре. Наконец, в худшем положении среди крупнейших нефтеэкспортеров находится Саудовская Аравия, которая к моменту падения цен на нефть тоже довела цену «сбалансированности» до уровня выше 100 долл./барр., однако затем оказалась в состоянии существенно сократить ее лишь в течение последующих трех лет.

Учитывая, что «Основные направления» предусматривают первичный дефицит в размере Фонда развития (не более 0,5% ВВП ежегодно), а балансировка бюджета возможна при цене на нефть 54 долл./барр., то среднесрочные параметры российской бюджетной политики следует признать достаточно безопасными.

3.2. ОПИСАНИЕ ПОСЛЕДСТВИЙ ПРИМЕНЕНИЯ ТЕКУЩЕЙ ВЕРСИИ БЮДЖЕТНОГО ПРАВИЛА, В ТОМ ЧИСЛЕ ОЦЕНКА ЕГО СООТВЕТСТВИЯ ФИНАНСОВЫМ ТРЕБОВАНИЯМ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА ОТ 7 МАЯ 2018 ГОДА

Важное место в обеспечении бюджетной устойчивости играют бюджетные институты, то есть правила и процедуры, которые либо задают количественные ограничения (ориентиры) на отдельные бюджетные параметры, либо регламентируют бюджетный процесс и полномочия его участников. В России за последние 15 лет были предприняты попытки создать практически все известные бюджетные институты, но основными претензиями к ним стали преимущественно имитационный характер, а также низкий уровень синхронизации и координации между ними.

В России с момента создания Стабилизационного фонда в 2004 г. по настоящее время сменилось четыре версии бюджетного правила, применяющихся на федеральном уровне. И хотя бюджетное правило в какой-то мере и способствовало стерилизации избыточной валютной выручки от экспорта российских энергоресурсов, накоплению суверенных резервов и сдерживанию роста бюджетных расходов, тем не менее частая смена правила свидетельствует о недостаточной приспособленности его конструкции для стабильного функционирования на всех стадиях экономического цикла и нефтяной конъюнктуры.

Действующее бюджетное правило, применявшееся при проектировании закона о федеральном бюджете на 2018–2020 гг., главным образом, определяет предельный объем (потолок) расходов федерального бюджета как суммы из трех компонент:

- 1) базовый объем нефтегазовых доходов, рассчитанный при базовой цене на нефть на уровне 40 долл. США за баррель марки Юралс (в постоянных ценах 2017 г.);
- 2) величина ненфтегазовых доходов, скалькулированных в соответствии с базовым вариантом среднесрочного прогноза Министерства экономического развития Российской Федерации;
- 3) размер расходов по обслуживанию долга. С 2019 г. создается Фонд развития¹, финансирование которого будет осуществляться за счет внутренних заимствований. Согласно «Основным направлениям бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» появление Фонда развития приведет к дефициту бюджета на первичном уровне в объеме ~0,5% ВВП ежегодно.

Базовой является среднегодовая цена на нефть в 40 долл. США за один баррель в ценах 2017 г., которая подлежит ежегодной индексации на 2% начиная с 2018 г.

При этом в случае, когда объем средств ФНБ (объединенного суверенного фонда) на 1 января первого (и/или второго) года планового периода опускается ниже уровня 5% ВВП, предельный объем использования резервных активов на покрытие дефицитов федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации не может превышать 1% ВВП, и исходя из этого корректируется предельный объем расходов.

Согласно финансовым требованиям Указа Президента от 7 мая 2018 г., в период 2019–2024 гг. ежегодно необходимо изыскать 1,2–1,4 трлн руб. на покрытие дополнительных расходов. Предполагаемыми источниками финансирования этих расходов выступят:

- дополнительные поступления в результате повышения основной ставки НДС с 18 до 20% с 2019 г.;

¹ Предельный объем Фонда развития устанавливается ежегодно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

- осуществление налогового маневра в нефтегазовом секторе (постепенное снижение экспортной пошлины вплоть до ее полного обнуления и одновременное повышение ставки НДС);
- использование средств из вновь специального созданного для обеспечения исполнения Указа Президента от 7 мая 2018 г. Фонда развития.

Дополнительные поступления от повышения основной ставки НДС с 18 до 20% с 2019 г. составят, по нашим оценкам, более 600 млрд руб. в год, что эквивалентно 0,6 п. п. ВВП.

Реализация налогового маневра в нефтегазовом секторе будет происходить по нарастающей с точки зрения объемов поступления дополнительных доходов (см. табл. 7). Постепенный отказ от субсидии нефтепереработке позволит к 2024 г. выйти на почти 1 трлн руб., или 0,65 п. п. ВВП дополнительных поступлений.

Таблица 7. Дополнительные поступления от налогового маневра в нефтегазовом секторе в 2019–2024 гг., млрд руб., % ВВП

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Дополнительные поступления, млрд рублей	21,2	312	477	755	881	963
Дополнительные поступления, % ВВП	0,02	0,3	0,4	0,6	0,6	0,65

Источник: расчеты авторов на основе прогноза Минэкономразвития России.

Таким образом, привлечение долгового финансирования необходимо только в период до 2022 г., когда из-за наличия субсидии нефтепереработке налоговый маневр в нефтегазовом секторе и повышение основной ставки НДС не обеспечат необходимого объема налоговых поступлений для реализации исполнения Указа Президента от 7 мая 2018 г.

Однако, по нашим оценкам, недостающий объем средств может быть профинансирован из Фонда развития в полном соответствии с новой версией бюджетного правила, а с 2021 г. финансирование можно будет осуществлять и без привлечения средств из Фонда развития (рис. 11). Стоит отметить, что федеральное правительство оказывается в состоянии взять на себя

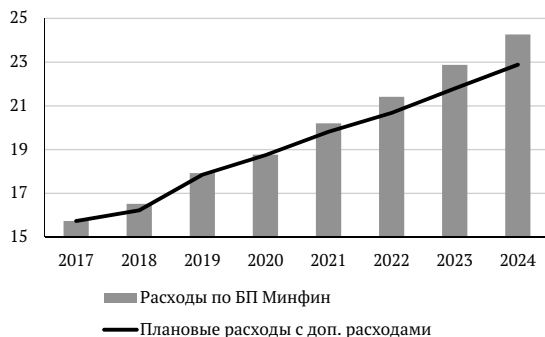


Рис. 11. Потолок расходов (согласно действующему бюджетному правилу) и плановые расходы федерального бюджета с учетом дополнительных расходов, необходимых для исполнения Указа Президента от 7 мая 2018 г. в 2017–2018 гг. и на период его реализации в 2019–2024 гг., трлн руб.

Источник: собственные расчеты авторов на основе прогноза Минэкономразвития России.

все бремя финансирования исполнения Указа Президента от 7 мая 2018 г. и соблюсти новую версию бюджетного правила.

Описанное выше соответствие планируемой в связи с исполнением Указа Президента от 7 мая 2018 г. величины расходов действующей версии бюджетного правила реализуется благодаря тому, что прогнозируются рост ненефтегазовых доходов (в том числе за счет повышения основной ставки НДС с 18 до 20%) и увеличение поступлений нефтегазовых доходов в силу налогового маневра в нефтегазовом секторе (рис. 12).

Тем не менее, как можно заметить на рис. 12, происходит ускоренный рост процентных расходов федерального бюджета к 2024 г. Вызвано это тем, что согласно бюджетному правилу гашение государственного долга предполагается осуществлять за счет новых заимствований. А в условиях того, что налоговый маневр в нефтегазовом секторе обеспечит необходимый для реализации Указа Президента от 7 мая 2018 г. объем поступлений только с 2021 г., федеральному правительству придется предусмотреть долговое финансирование расходов в 2019–2020 гг., что в конечном счете приведет к необходимости гасить этот дополнительный государственный долг дополнительными заимствованиями.



Рис. 12. Компоненты «потолка» расходов федерального бюджета по действующему бюджетному правилу, трлн руб.

Источник: собственные расчеты авторов на основе прогноза Минэкономразвития России.

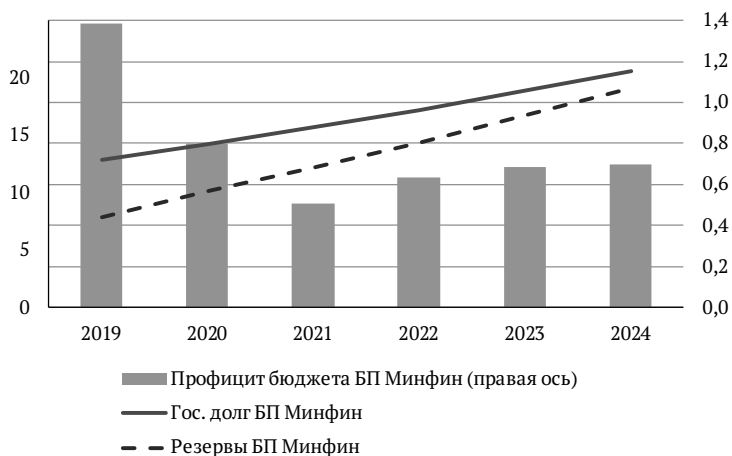


Рис. 13. Динамика долга федерального бюджета и средств Фонда национального благосостояния, профицита бюджета, трлн руб.

Источник: собственные расчеты авторов на основе прогноза Минэкономразвития России.

Такая ситуация не является критичной, так как динамика средств ФНБ обгоняет динамику государственного долга (см. рис. 13). В то же время национальные проекты (в первую очередь по экологии и развитию магистральной инфраструктуры) предусматривают преимущественно внебюджетное финансирование. В случае невыполнения данных проектировок по внебюджетным источникам финансирования в целях купирования рисков нереализации целей майского указа правительству потребуется увеличить заимствования, что в свою очередь может привести к нарастанию разрыва между уровнем государственного долга федерального правительства и уровнем накопленных средств в ФНБ. Другими значимыми рисками для сближения динамики госдолга и резервов являются возникновение негативного макроэкономического шока в российской экономике и падение цен на нефть.

3.3. ОПРЕДЕЛЕНИЕ АЛЬТЕРНАТИВНЫХ КОНСТРУКЦИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНО УСТАНОВЛЕННЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ ДЛЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

У действующей версии бюджетного правила есть ряд существенных недостатков. В частности, российская экономика в отличие от развитых стран характеризуется более ограниченным доступом к заемным средствам как для бизнеса, так и для населения. Чем сильнее такого рода кредитные ограничения, тем в большей степени сокращение государственных расходов во время экономического кризиса может увеличить глубину спада. В такой ситуации наличие бюджетных правил, которые позволяют продолжить финансирование бюджетных расходов даже при падении доходов государственного бюджета (а такое падение на спаде неизбежно), дает возможность избежать углубления спада. Однако дополнительная особенность экономики России состоит в том, что при спаде с ограничениями в доступе к заемным средствам может столкнуться не только частный, но и государственный сектор. Поэтому для развивающихся стран в последние годы экономисты рекомендуют создавать подушку безопасности, накапливая ее во время подъема и тратя во время спада. В этой логике действует

и предложенное Минфином России бюджетное правило. И расхождение здесь позиций не идеологическое, а, скорее, в тактике того, как надо действовать, чтобы выдержать такую стратегию.

Первое тактическое расхождение состоит в том, что мировой опыт применения бюджетных правил на базе привязки к ценам основных экспортных товаров показывает, что установление фиксированной цены с ее последующей индексацией (а именно это предлагает Минфин России, устанавливая 40 долл. за баррель с последующим увеличением на 2% ежегодно) является чрезвычайно жестким ограничением. На цену на нефть влияет большое число факторов, при этом технологические и иные сдвиги в структуре спроса и предложения крайне тяжело поддаются прогнозированию на период более трех лет. Поэтому, по нашему мнению, данное правило с большей вероятностью не будет выдержано, а случится то, что было в 2005 г., когда цена отсечения была сдвинута вверх. Какой смысл устанавливать такое правило, которое не будет исполнено в итоге? Опыт стран, использующих правила в привязке к ценам основных экспортных товаров, свидетельствует о том, что цены прогнозируют ежегодно на срок не более трех лет.

Второе расхождение заключается в том, что в рамках текущих предложений по бюджетному правилу речь идет только о сглаживании шоков нефтегазовых доходов, при этом вызванных изменением цены на нефть. Однако опыт показывает, что:

1. Ненефтегазовые доходы также могут быть восприимчивы к шокам цены на нефть, главным образом налог на прибыль.
2. Ненефтегазовые доходы могут иметь циклическую компоненту, не связанную с ценой на нефть.

В связи с этими фактами (1 и 2) может сложиться ситуация, когда бюджетное правило будет выполнено, а планируемый объем расходов при этом будет не обеспечен финансированием. Таким образом, стоило бы, во-первых, учесть в бюджетном правиле возможность иных шоков, чем изменение

цен на нефть, а во-вторых, понять, какие доходы помимо нефтегазовых восприимчивы к шокам цен на нефть. Так, в Чили бюджетное правило требует учитывать оба эти фактора. В частности, для каждого из основных налогов (например, НДС) производится расчет отдельной краткосрочной (!) чувствительности к ценам на медь (медь для Чили — аналог нефти для России).

Третье расхождение касается того, что расходы на обслуживание государственного долга должны покрываться за счет новых заимствований. Такая тактика не несет в себе бюджетных рисков, если в долгосрочной перспективе в среднем ставка по заимствованиям не выше темпов роста ВВП, а в краткосрочной перспективе не ожидается резких всплесков ставки по заимствованиям, которые фактически ограничат доступ к долговому финансированию. Стоит отметить, что оба допущения в российских условиях являются сильными.

Появление Фонда развития, по сути, является отступлением от принятой летом 2017 г. четвертой версии бюджетного правила. Политическая необходимость в осуществлении бюджетного маневра фактически привела к его смягчению. Таким образом, установлен своего рода антирекорд продолжительности действия бюджетного правила (один год).

В связи с описанными выше недостатками предлагается альтернативная модификация бюджетного правила. В частности, для России целесообразным является применение формы бюджетного правила на основе поддержания структурного баланса (сбалансированного на циклической основе бюджета), характеризующегося следующими элементами:

1) Обязательность выделения структурных ненефтегазовых доходов. Россия принадлежит к числу стран со средней степенью значимости зависимости от экспорта природных ресурсов.

В силу этого необходимо осуществлять взаимную увязку компонентов бюджетного правила не только к цене на нефть, но и к показателям, коррелирующим с налоговыми базами основных поступлений от ненефтегазового сектора российской экономики. В частности, такого рода опыт существует

в Чили, где вместе с привязыванием к ценам на медь имеет место увязывание влияния изменения ВВП на величину налоговых и неналоговых поступлений в бюджетную систему.

Во время спада экономики прогнозируемые доходы могут оказаться меньше величины рассчитанных структурных доходов, и следовательно, согласно бюджетному правилу потребуется увеличить общий дефицит бюджета для осуществления контрциклического финансирования взятых расходных обязательств, а во время экономического подъема за счет положительного разрыва (излишка) между прогнозными и структурными доходами должно происходить гашение ранее накопленного государственного долга.

2) Определение величины цены отсечения (базовой цены) и размера нефтегазовых доходов, который можно расходовать. Анализ международного опыта определения величины цен отсечения демонстрирует, что на практике, как правило, реализуются два подхода: оценка средних величин за предыдущие годы¹ и экспертная оценка². Основная проблема с определением величины цены отсечения на основе расчета средней заключается в том, что при сильном и/или долговременном падении цен на нефть прогнозирование через средние за период выразится в завышенном значении³. Одновременно с этим стоит отметить, что оценки через опрос экспертов могут быть подвержены сильному внешнему давлению (для бюджетно-финансовых органов государственной власти более желательны консервативные оценки цены отсечения, в то время как отраслевые органы государственной власти главным образом заинтересованы в больших объемах расходных обязательств, а следовательно, и в более высоких (оптимистичных) прогнозах цены отсечения). Возможным компромиссным вариантом между двумя этими подходами могло бы выступить использование оценок цены отсечения через опрос экспертов при бюджетном планировании с одновременным введением формального ограничения сверху

¹ В частности, так делают в Мексике и Монголии.

² Такой схемы придерживаются в Чили.

³ Именно такая ситуация имела место в России в 2014–2016 гг.

в виде величины многолетней средней цены на нефть (например, за 30-летний период, как предлагают исследователи Е. Гурвич и И. Соколов в своей статье [33]), но с возможностью учета с повышенным весом цен последних нескольких (трех-пяти) лет.

Таким образом, применительно к российской ситуации на расходные обязательства в планируемом финансовом году могут быть потрачены только те нефтегазовые доходы, которые оценены для соответствующего прогнозного значения цены отсечения. Нефтегазовые доходы сверх цены отсечения направляются в резервные фонды. В ситуации, если фактическая цена на нефть окажется ниже цены отсечения, то обеспечение финансирования расходных обязательств будет происходить за счет использования средств из заблаговременно накопленных резервов.

3) Более строгий характер использования долгового финансирования и формирования источников обслуживания государственного долга. Выше описывалось, что при помощи долгового финансирования осуществляются расходы бюджета в ситуациях, когда экономика оказалась в фазе спада.

Тем не менее помимо циклического сглаживания фискальная политика решает задачу содействия долгосрочному экономическому росту. Как правило, результаты производительных расходов отложены во времени, поэтому целесообразно финансировать эти расходы за счет долгового финансирования, чтобы будущие поколения, получая выгоду от этих расходов, несли и бремя гашения государственного долга.

В силу изложенного и при наличии объемов государственного долга на относительно безопасном для обеспечения бюджетной устойчивости уровне представляется необходимым временно вписать в бюджетное правило положение о том, что помимо расходов на обслуживание государственного долга, возникающих в связи поддержанием расходов федерального бюджета на уровне структурных (ненефтегазовых и нефтегазовых) доходов бюджета, возможны дополнительные заимствования для финансирования бюджетных инвестиций в отечественную экономику. Более того, величина

расходов на обслуживание государственного долга зависит от решений предыдущих бюджетных лет, а потому при текущих обстоятельствах нецелесообразно ограничивать исполнение этих обязательств посредством жесткого бюджетного правила.

Одновременно с этим для того, чтобы не допустить возникновения эффекта снежного кома, оправданным представляется удержание уровня расходов на обслуживание госдолга в пределах около 1,0% ВВП через проведение эффективной и ответственной долговой политики, ориентированной на размещение государственных облигаций при минимально возможной доходности (то есть на наиболее благоприятные условия для этого).

Таким образом, планируемые расходы федерального бюджета подлежат ограничению сверху суммой структурных нефтегазовых доходов и нефтегазовых доходов на уровне цены отсечения. При этом на переходный период (как минимум до завершения бюджетного маневра) предельные расходы могут быть увеличены на величину расходов на обслуживание государственного долга.

Переход к модифицированной версии бюджетного правила следует осуществлять поэтапно, с учетом размеров накопленных суверенных резервов, объема госдолга и, главное, завершенности бюджетного и налогового маневров, описанных выше. До 2020 г. может быть реализовано принятое бюджетное правило [34], смягченное на 2019–2020 гг. посредством повышения базовой цены на нефть до уровня 45 долл. за баррель (в постоянных ценах) и дополнительного увеличения предельных расходов на 0,5% ВВП, покрываемых за счет поступлений от приватизации и дополнительных заимствований.

Сопоставление действия бюджетных правил при осуществлении бюджетного маневра до 2024 года

На рис. 14 приведено сопоставление трех основных компонент предельных расходов. Нефтегазовые доходы, учитываемые при формировании потолка расходов, согласно предлагаемому правилу, выше, поскольку, во-первых, цена отсече-

БЮДЖЕТ КАК ИНСТРУМЕНТ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ



Рис. 14. Компоненты потолка расходов согласно текущему бюджетному правилу Минфина и предлагаемой модификации бюджетного правила, трлн руб.

Источник: собственные расчеты авторов на основе прогноза Минэкономразвития России.

ния выше, чем по правилу Минфина России (цена отсечения в 45 долл. в постоянных ценах по предлагаемому правилу против 40 долл. в постоянных ценах у Минфина России), во-вторых, прогнозная цена на нефть ожидается выше 45 долл. в постоянных ценах.

Нефтегазовые доходы, учитываемые при формировании потолка расходов, будут несколько выше по предлагаемому правилу, чем у Минфина России, так как по предлагаемому правилу при определении потолка расходов следует ориентироваться не на величину прогнозных нефтегазовых доходов в целом, а на величину структурных нефтегазовых доходов. А структурный ВВП до 2024 г. находится выше прогнозного.

Такая ситуация с различиями в доходах и расходах, а также способах финансирования приведет к тому, что при правиле Минфина России государственный долг будет расти быстрее (см. рис. 15). Из-за более низкой цены отсечения резервы при правиле Минфина России будут выше.

Наконец, важным отличием действия предлагаемого правила будет более сглаженный характер роста предельного

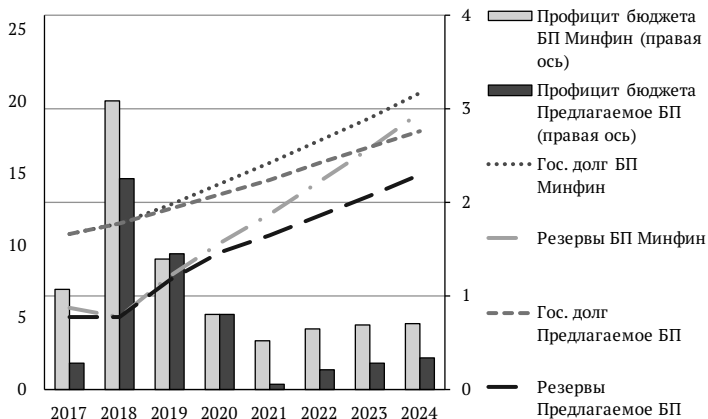


Рис. 15. Динамика государственного долга, профицита федерального бюджета и средств Фонда национального благосостояния, трлн руб.

Источник: собственные расчеты авторов на основе прогноза Минэкономразвития России.

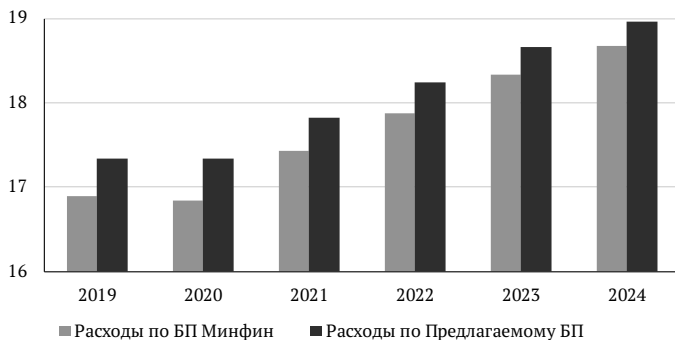


Рис. 16. Расходы федерального бюджета в постоянных ценах, трлн руб. в ценах 2017 года

Источник: собственные расчеты авторов на основе прогноза Минэкономразвития России.

объема расходов федерального бюджета в постоянных ценах (см. рис. 16). Учитывая, что прогнозные значения ВВП описывали долгосрочные тренды, то при возникновении циклического спада на рассматриваемом временном горизонте ри-

ски необходимости проведения бюджетной консолидации при применении правила Минфина России выше.

В таблице 8 представлено сравнение рассчитанных на основе двух вариантов бюджетного правила предельных расходов. На период до 2024 г. предлагаемое бюджетное правило в отличие от действующего варианта обеспечивает не только большие финансовые возможности для проведения структурных реформ в экономике страны, но и более плавную динамику расходов.

Таблица 8. Сравнение предельных расходов при двух вариантах бюджетного правила

Год	Млрд руб.			% к ВВП		
	Расходы по БП Минфин	Расходы по предлагаемому БП	Отклонение	Расходы по БП Минфин	Расходы по предлагаемому БП	Отклонение
2018	16 647	17 482	-835	16,4	17,3	-0,82
2019	17 870	18 355	-485	16,9	17,3	-0,46
2020	18 627	19 152	-524	16,8	17,3	-0,47
2021	20 047	20 433	-385	16,9	17,3	-0,33
2022	21 416	21 735	-319	16,7	17,0	-0,25
2023	22 876	23 128	-251	16,6	16,8	-0,18
2024	24 266	24 443	-177	16,4	16,5	-0,12

Источник: собственные расчеты авторов на основе прогноза Минэкономразвития России.

Таким образом, несмотря на то что в определенные периоды времени отклонение между двумя версиями бюджетного правила оказывается в рамках статистической погрешности, применение его предложенной модификации предпочтительнее, поскольку при наличии шоков поступлений в бюджет это отклонение может перерасти в значимый разрыв, а соотношение уровня государственного долга и резервов может не позволить обеспечить устойчивость государственных финансов.

4. Направления повышения качества стратегического планирования

В статье 7 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [35] (далее — Закон) определен принцип ресурсной обеспеченности, предусматривающий, что «...при разработке и утверждении (одобрении) документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования, должны быть определены источники финансового и иного ресурсного обеспечения мероприятий, предусмотренных этими документами, в пределах ограничений, определяемых документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках прогнозирования».

Отметим два недостатка заданного таким образом принципа ресурсной обеспеченности. Первым и принципиальным недостатком является установление связки «бюджет — программы и планы», но не связки «стратегии — бюджет». То есть предполагается *распределение имеющихся ресурсов*, а не формирование ресурсов, необходимых и достаточных для решения стратегических задач. Такой подход уместен при краткосрочном и среднесрочном планировании (при формировании проекта бюджета на очередной период, при внесении изменений в утвержденный бюджет), но не при долгосрочном стратегическом планировании. На практике этот подход приводит к *выхолащиванию программного бюджета до программной структуры бюджета* — так, госу-

дарственные программы вопреки норме Бюджетного кодекса РФ не являются основанием формирования бюджета, а приводятся в соответствие бюджету, причем расходы обычно корректируются без корректировки ожидаемых результатов и значений показателей. Таким образом, не потребность в ресурсах определяется задачами развития, а, наоборот, ресурсы задают коридор возможных результатов.

Второй недостаток можно охарактеризовать как технический: предполагается определение источников, а не объемов ресурсного обеспечения. В государственных программах обычно указаны и бюджетные, и внебюджетные источники, но внебюджетные источники не исполняются или исполняются в незначительной доле либо не показываются, то есть источником финансирования по умолчанию является федеральный бюджет, а требование об указании всех источников является пустым. Относительно ограничений нужно отметить, что они устанавливаются только для «общего котла» (ограничения для каждой государственной программы в бюджетном прогнозе до настоящего времени не устанавливаются, хотя Бюджетным кодексом РФ это предусмотрено), поэтому каждый из документов планирования и программирования укладывается в прогнозные ограничения, то есть и в части ограничений принцип не работает.

Статья 15 Закона определяет ежегодное Послание Президента России Федеральному Собранию как основу для определения стратегических целей. Эта норма предполагает возможность ежегодного изменения стратегических целей, что не согласуется с долгосрочным характером стратегии социально-экономического развития страны (статья 3 Закона) и, строго говоря, с принципом преемственности и непрерывности (статья 7 Закона). Это противоречие остается латентным, поскольку ежегодное Послание Президента России Федеральному Собранию как стратегический документ содержит, как показывает практика, оперативные задачи («стратегический» не означает «долгосрочный»). Кроме того, «в рамках целеполагания» Президент России использует другой инструмент — инаугурационные, или майские, указы, которые, не будучи назва-

ны в Законе, по сути являются документом стратегического планирования. Эти указы определяют задачи на среднесрочный период и направления их решения, для исполнения указов разрабатываются плановые и программные стратегические документы. Масштаб задач позволяет корректировать и прогноз социально-экономического развития, и стратегию социально-экономического развития. Таким образом, в качестве основы корректировки стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития могут рассматриваться майские указы, а ежегодное Послание Президента России Федеральному Собранию достаточно определить как основу корректировки Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации (предусмотрено статьей 27 Закона) и, соответственно, государственных программ и планов деятельности органов исполнительной власти.

Бюджетный кодекс РФ предполагает сопряжение стратегического и бюджетного планирования, предусматривая формирование проекта федерального бюджета на основе документов стратегического планирования: прогноз социально-экономического развития, бюджетный прогноз, послание Президента России Федеральному Собранию, государственные программы (статьи 170.1, 172).

Однако нужно отметить, что практически сопряжение стратегического и бюджетного планирования во многом остается номинальным. Так, прогноз социально-экономического развития на протяжении всего периода формирования проекта федерального бюджета остается проектом. Бюджетный прогноз¹ содержит значительно меньше информации, чем предусмотрено Бюджетным кодексом РФ. Государственные программы являются отражением бюджета, а не его основой².

¹ По Правилам разработки и утверждения бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период (Постановление Правительства Российской Федерации от 31 августа 2015 г. № 914).

² Пункт 2 статьи 179 Бюджетного кодекса РФ, пункты 7, 20 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации (Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588).

В целом можно утверждать, что, несмотря на наличие атрибутов результативного бюджетирования, планирование расходов федерального бюджета проводится по традиционной постатейной технологии. При утверждении федеральный бюджет также рассматривается постатейно, а не в терминах «задача социально-экономического развития — решение (программа, проект, мероприятия) — расходы».

Действующая нормативно-методическая база не стимулирует использование государственных программ в бюджетном процессе и не ограничивает использование методов постатейного и ведомственного планирования расходов — более сложный (и содержательно, и организационно) программный метод ожидаемо вытесняется.

Основными нормативными препятствиями являются несоответствие конструкции государственной программы принципу подведомственности расходов, отсутствие бюджетных полномочий у ответственного исполнителя государственной программы, обоснование бюджетных ассигнований как распределение заданных извне лимитов.

Независимость друг от друга бюджетного и стратегического управления проявляется следующим образом:

1. *Разрыв между целеполаганием и исполнением.*

В текущей (повседневной) деятельности исполняются полномочия, планы деятельности связаны с целями (целевыми значениями показателей) весьма условно, постоянного мониторинга нет, заинтересованности в достижении цели нет, так как оценка проводится после принятия решений о расходах следующего периода.

Использование результатов оценки выполнения стратегических документов, в том числе сводного годового доклада о выполнении государственных программ, не предусмотрено, а оценка выполнения стратегических документов может не проводиться или проводится самим ответственным исполнителем.

2. *Содержательные показатели вытесняются «удобными».*

Основные причины вытеснения содержательных показателей — трудности с подбором адекватного показателя, его наблюдением и стремление ответственных исполнителей

обеспечить «хорошую» отчетность, но его провоцирует и стремление Минэкономразвития России и Минфина России связать значения показателей с объемами расходов, оценить стоимость единицы значения показателя.

В аналитических целях такой расчет провести можно, но в принципе динамика значений показателей (индикаторов) стратегических документов не определяется изменением расходов бюджета и не отражает его. Среди причин — влияние на значение показателя деятельности других субъектов, неточное отражение показателями результатов выполнения мероприятий, временные лаги, кумулятивные эффекты, насыщение значения и пр.

3. Избыточность стратегических документов.

Законом предусмотрено большое количество видов документов стратегического планирования, но лишь частично определена их субординация. Так, в статье 16 Закона сказано, что на основе стратегии социально-экономического развития формируется перечень государственных программ, но не сказано об источниках целевых установок государственных программ. В статье 19 Закона сказано, что отраслевые стратегии разрабатываются во исполнение стратегии социально-экономического развития, но далее — что они могут быть основой для разработки государственных программ (то есть могут и не быть, и в этом случае механизм ее выполнения не определен).

Критерии принятия решения о разработке отраслевой стратегии Законом не заданы, разрабатывается много инициативных документов, не следующих в явном виде из стратегии социально-экономического развития.

К настоящему времени накопилось большое количество неактуальных, не увязанных между собой отраслевых стратегических документов.

Использовать их при планировании расходов бюджета практически невозможно, поскольку они не содержат каких-либо расходных ориентиров — оценку стоимости достижения результатов в целом или по годам, в разрезе отдельных задач и мероприятий. Однако, будучи нормативным актом, они могут использоваться как аргумент при согласовании госу-

дарственной программы, плана деятельности и обосновании бюджетных расходов.

4. Отсутствие конфликта «заказчик — исполнитель».

Создание конфликта «заказчик — исполнитель» может быть способом организации сопряжения стратегического и бюджетного планирования.

При действующей структуре государственной программы роль заказчика отводится ответственному исполнителю государственной программы, роль исполнителя — соисполнителю или участнику той же государственной программы.

В случае разукрупнения государственных программ заказчиком может быть Правительство Российской Федерации или Правительственная комиссия по повышению эффективности бюджетных расходов, исполнителем — ответственный исполнитель государственной программы.

Предмета для конфликта нет, когда федеральный бюджет рассматривается не как ресурс для выполнения стратегии социально-экономического развития страны, а как источник финансирования исполнения полномочий органов исполнительной власти.

Если объем финансирования подпрограммы, проекта, основного мероприятия будет зависеть от решения ответственного исполнителя государственной программы, то соисполнители и участники государственной программы будут заинтересованы, во-первых, в качественном (обоснованном, верифицируемом) определении задач и ожидаемых результатов соответствующих подпрограмм, проектов и основных мероприятий и, во-вторых, в обосновании расходов, необходимых для достижения заявленных результатов. При этом ответственный исполнитель государственной программы станет действительно ответственным за выполнение всей государственной программы.

5. Ограниченность полномочий ответственных исполнителей во взаимоотношении с ГРБС — участниками госпрограмм.

В условиях действующего бюджетного законодательства финансовых рычагов влияния на соисполнителей и участников у ответственного исполнителя государственной программы нет никаких, за исключением случаев, когда

соисполнители и участники подведомственны ответственному исполнителю государственной программы. Соисполнители и участники государственной программы являются такими же главными распорядителями средств федерального бюджета, как и ответственный исполнитель государственной программы, в вопросах планирования и расходования средств федерального бюджета между ними нельзя установить отношения соподчиненности.

Ответственный исполнитель государственной программы не имеет полномочий для определения объема расходов тех подпрограмм, проектов, основных мероприятий, в отношении которых он не является главным распорядителем бюджетных средств, то есть его возможности по формированию государственной программы и в дальнейшем корректировке ее на основе мониторинга и оценки крайне ограничены. Кроме того, целевых значений показателей и определение объема расходов в этом случае становятся отдельными процессами с разными участниками.

Вместо согласования полномочий ответственного исполнителя государственной программы и главного распорядителя бюджетных средств, наделением ответственного исполнителя государственной программы бюджетными полномочиями можно устранить поле для конфликта полномочий ответственного исполнителя государственной программы и главного распорядителя бюджетных средств.

Для этого нужно реорганизовать — разукрупнить — государственные программы, отказаться от номинальных мандатов. Практика соотнесения программы с бюджетными полномочиями органа исполнительной власти (программа охватывает только расходы, распорядителем которых является администратор программы) широко распространена (Австрия, Великобритания, Франция и др.). Для межведомственных задач формируется более крупный документ, управляемый на более высоком административном уровне.

6. Слабое межведомственное взаимодействие.

Межведомственное взаимодействие не налажено ни внутри государственной программы (согласование работы нескольких органов исполнительной власти, в том числе

в ущерб их ведомственным интересам), ни между государственными программами.

Нужно отметить, что если потенциал межведомственной координации внутри государственной программы не используется, а сфера ее реализации выхолащивается до механического свода компетенций нескольких органов исполнительной власти, то использовать такой организационно сложный инструмент не следует.

Учет взаимного влияния государственных программ не налажен — сведения отрывочны, разнородны, недостоверны и не используются. Хотя доля расходов, влияющих на результаты более чем одной государственной программы, велика (более 50%), виды влияния разнообразны:

- применяются разные механизмы в отношении общей целевой группы (предоставление услуги и денежная компенсация);
- мероприятия содержательно относятся к одной государственной программе, но по ведомственному признаку отнесены к другой (ведомственная медицина);
- мероприятие одной государственной программы предполагается при выполнении мероприятия другой, с разной степенью влияния: содержательно определяет (электронное правительство для оказания государственных услуг); повышает качество, обоснованность, расширяет возможности (геологоразведка для промышленности); является необходимой составляющей (противофонтаннные работы и добыча нефти).

Информация о взаимном влиянии государственных программ может быть использована для согласования планов деятельности, определения состава мероприятий, более точной оценки расходов и результатов.

Ряд сложностей порождается человеческим фактором, то есть действиями, не предусмотренными нормативно установленному порядку или противоречащему ему:

- склонность к ручному управлению — регулярная процедура не создается, при ее наличии решение принимает

- ся не по установленной процедуре (приоритеты, стратегические задачи в непубличных поручениях), оформляется особым (не типовым) документом и тому подобное (пример: программа «Цифровая экономика»);
- правовой нигилизм—создаются сущности, процедуры, не соответствующие Бюджетному кодексу РФ (пример: распределение предельных объемов расходов государственных программ Российской Федерации между соисполнителями и участниками и ее ответственным исполнителем);
 - терпимость к некачественным документам (пример: принимаются государственные программы с заведомо неадекватными показателями, далее по этим показателям проводится оценка исполнения госпрограммы);
 - усталость от изменений, неочевидной нужности и, как следствие, формальное отношение к новациям.

Для решения перечисленных проблем стратегического планирования представляются необходимыми *следующие меры*:

1. Необходимо радикально упростить систему стратегического планирования и сократить число плановых документов. В частности, инкорпорировать все существующие на федеральном уровне стратегии (возможно, за исключением стратегии национальной безопасности) в одну стратегию социально-экономического развития; исключить дублирование госпрограмм и приоритетных национальных проектов; исключить из состава обязательных плановых документов отраслевые стратегии, предоставив ФОИВ право самостоятельно решить вопрос о целесообразности их разработки.

2. Обеспечить участие в стратегическом планировании законодательной власти, которая по Закону о стратегическом планировании почти полностью отстранена от участия в этом процессе—ее полномочия сводятся к «обсуждению стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и основных направлений деятельности Правительства» (ч. 2 ст. 10), так как цели стратегии задаются указами президента, а сама стратегия утверждается решением правительства. Такое положение, во-первых, противоречит принципу

разделения властей, в соответствии с которым законодательная власть должна иметь право решающего, а не совещательного голоса при определении приоритетов государственной политики. Во-вторых, это сильно снижает вероятность достижения целей стратегии, поскольку любые затратные меры, предусмотренные указами президента или постановлениями правительства, могут быть реализованы исключительно при условии их утверждения законом о бюджете, то есть требуют одобрения парламента. Представляется, что получить такое одобрение на стадии разработки мер (когда депутаты ощущают себя участниками процесса) проще, чем в ходе их реализации (когда депутатам отводится роль статистов). С учетом сказанного представляется целесообразным повысить роль законодательной власти в разработке стратегии социально-экономического развития (в идеале — целесообразно ее утверждение федеральным законом, в минимальном варианте — парламент должен утверждать документы второго уровня, прямо опосредующие цели стратегии).

3. Чтобы стратегия социально-экономического развития могла стать работоспособным инструментом управления изменениями, она должна оперировать прогнозируемым объемом бюджетных ресурсов, не связанных действующими обязательствами (то есть бюджетом принимаемых обязательств), который даже при благоприятном прогнозе вряд ли может составить более 10–15% текущего объема расходов бюджета. Для сравнения, расходы по федеральной адресной инвестиционной программе в последние годы не превышали 7% общего объема расходов федерального бюджета. Опираясь на такие средства в среднесрочном периоде, достичь прогресса во всех сферах одновременно нереально, а потому множественность поставленных целей препятствует реализации каждой из них.

Для достижения прорывных результатов стратегия должна обеспечивать концентрацию средств и усилий на 5–7 приоритетных на текущий момент направлениях, не затрагивая остальные. Это, в частности, означает, что стратегия не должна задавать целей и КПЭ в тех отраслях, которые не отнесены к числу приоритетных, исходя из необходимости поддержания

в этих отраслях статус-кво. И, напротив, в тех отраслях, которые признаны приоритетными в среднесрочном периоде, стратегия должна определять не только цели, средства и показатели их достижения, но и необходимые для этого финансовые ресурсы, что, с одной стороны, обеспечит более реалистичное целеполагание (исключив цели, заведомо не обеспеченные финансированием), с другой стороны — повысит вероятность успешного достижения поставленных целей.

4. Из сказанного вытекает целесообразность разграничения существующих государственных программ на программы двух типов — национальные и ведомственные. Принципиальное отличие между ними должно заключаться в том, что только национальные программы выступают инструментами реализации целей, заданных стратегией социально-экономического развития. Все остальные программы должны иметь статус ведомственных, что означает признание того факта, что на сколько-нибудь заметные достижения в этих отраслях в данном периоде мы не рассчитываем.

5. Национальные программы, по нашему мнению, должны обладать следующими характеристиками:

- Они должны утверждаться федеральным законом, что усилит защищенность расходов на их реализацию.
- Будучи направленными на управление изменениями, они не должны содержать процессной компоненты (то есть расходов на рутинную деятельность ведомств, участвующих в их реализации), включая в себя только проекты с конечными сроками и результатами реализации.
- Они должны реализовываться на принципах проектного управления, что, во-первых, означает управление национальными программами на вневедомственной основе — проектным офисом, сформированным и действующим в рамках правительства под руководством вице-премьера. Во-вторых, это предполагает предоставление проектному офису некоторой оперативной свободы управления бюджетом программы в сочетании с усилением контроля и ответственности за достижение ее результатов.

Принимая во внимание предлагаемый законодательный порядок утверждения национальной программы, проектный офис при реализации своего права перераспределять ассигнования между входящими в ее состав проектами (мероприятиями) по годам реализации программы должен соблюдать законодательно утвержденный общий объем финансового обеспечения программы на текущий год и общий объем финансового обеспечения входящих в ее состав проектов (мероприятий) на весь период реализации программы.

Данный подход, с одной стороны, дает проектному офису возможность быстро исправить допущенные при планировании ошибки и оперативно отреагировать на изменение условий реализации программы, а с другой — не допускает несогласованного с органами, утвердившими программу, перераспределения ассигнований между входящими в ее состав проектами (мероприятиями), если такие корректировки не могут быть компенсированы в следующие годы реализации программы. Полный отказ от финансирования какого-либо проекта (мероприятия) возможен только путем внесения изменений в утвержденный текст программы.

- Контроль за реализацией национальных программ должен быть более строгим по сравнению с механизмом контроля за исполнением прочих государственных программ. В частности, целесообразно предусмотреть представление плановых и фактических показателей хода реализации национальных программ в ежеквартальном формате и признать обязательными: во-первых, внешнюю проверку ежеквартальной отчетности о ходе реализации национальных программ и, во-вторых, рассмотрение на заседании правительства фактов существенного расхождения между планом и ходом реализации программы за истекший квартал. Результаты рассмотрения Счетной палатой и правительством фактов и причин расхождения между плановым и фактическим ходом реализации национальных программ должны публиковаться.

6. Основные направления деятельности правительства (ОНДП), содержание которых в настоящее время не разграничено со стратегией социально-экономического развития, могут выполнять роль документа среднесрочного планирования за рамками приоритетов, заданных стратегией. В отличие от стратегии ОНДП должны преследовать более скромные цели — поддержание ранее достигнутого уровня развития в отраслях, не затронутых структурными, значимыми изменениями в данном периоде, и согласование политики в этих отраслях со стратегией и текущими бюджетными ограничениями. Поэтому ОНДП должны ставить перед ведомствами, не участвующими в реализации национальных программ, только такие среднесрочные задачи, которые достижимы в рамках бюджета действующих обязательств.

Было бы полезно даже прямо закрепить принцип, в соответствии с которым повышение ранее достигнутых значений целевых показателей в сферах, не входящих в число стратегических приоритетов, возможно только при условии соответствующего увеличения ведомственного бюджета по сравнению с прошлым периодом. Разумеется, этот принцип, как и любой другой законодательный принцип, может иметь лишь условную юридическую силу, однако его закрепление важно для преодоления практики постановки перед исполнителями заведомо недостижимых в отсутствие дополнительного финансирования целей, что компенсируется отсутствием ответственности за их невыполнение.

При наличии финансовых возможностей ОНДП могут содержать и проектную (инвестиционную) компоненту, которая, однако, должна иметь консервативную (если позволено так выразиться) направленность (например, софинансирование региональных капитальных вложений в типовые объекты бюджетной сети, такие как школы или детсады при наличии острой потребности в них на определенной территории). Во избежание разрастания проектной (инвестиционной) составляющей ОНДП в ущерб финансированию национальных программ целесообразно, во-первых, ограничить общий объем расходов на реализацию проектов, не входящих в национальные программы, определенным процентом прогно-

зируемого на соответствующий период объема доходов (или определенным процентом общего объема расходов по национальным программам) и, во-вторых, предусмотреть правила сокращения различных видов расходов при недопоступлении доходов по сравнению с прогнозными значениями. В этом случае в первую очередь должны финансироваться расходы, составляющие бюджет действующих обязательств, во вторую — национальные программы и, наконец, в-третью — проекты, не входящие в национальные программы.

Подобно тому как национальные программы конкретизируют способы достижения целей и показателей, заданных стратегией социально-экономического развития, цели и показатели, содержащиеся в Основных направлениях деятельности правительства, должны конкретизироваться в ведомственных (отраслевых) программах. Статус ведомственных (отраслевых) должно приобрести большинство действующих в настоящее время государственных программ после их разукрупнения. Принимая во внимание, что целевые показатели деятельности ведомств в среднесрочном периоде будут определяться правительством, разработку и утверждение ведомственных программ можно предоставить руководителям соответствующих ФОИВ.

Предложенные изменения, по мнению авторов, способны повысить согласованность стратегического планирования с бюджетным процессом, а также придать необходимую прозрачность и обоснованность отдельным процедурам и инструментам государственного регулирования. В то же время реформирование инструментов без повышения качества функционирования системы государственного управления в целом представляется малоэффективным и заведомо обреченным на неудачу.

Заключение

1. Выполненный в докладе анализ указывает на то, что «показательное» снижение совокупных бюджетных расходов, наблюдаемое в последнее десятилетие, фактически маскировалось в расширяющейся системе квазигосударственных финансов. Данная тенденция чревата ухудшением прозрачности управления публичными и смежными финансами, объемы которых, по нашим расчетам, имели тенденцию к росту в последние пять лет и, вероятнее всего, превысили половину ВВП. Судя по темпам экономического роста и динамике индекса развития человеческого капитала, участие в распределении более половины ВВП через подконтрольные государству механизмы (бюджет, бюджетную сеть, госкомпании и институты развития) не способствует значимым изменениям в экономическом развитии.

2. Согласно представленным расчетам, изменение структуры расходов бюджета расширенного правительства, наблюдавшееся в период с 2011 по 2017 г., имело негативный краткосрочный эффект на темпы роста ВВП $\sim 0,2$ п. п. и негативный долгосрочный эффект $\sim 0,3$ п. п. В то же время планируемое изменение государственных расходов в ближайшие годы, включающее распределение дополнительных средств в объеме 8 трлн руб., направленных на достижение целей Указа № 204, способно дать слабopоложительный эффект на экономический рост в краткосрочной

перспективе, однако оказать вполне существенное положительное влияние на экономический рост (~0,4 п. п.) в долгосрочной перспективе. На горизонте 10–15 лет такой вклад способен добавить экономике 4–6% ВВП.

Совершенно очевидно, что при рассчитанном уровне «отдачи» от бюджетных расходов и имеющихся институциональных и управленческих ограничениях бюджет в системе мер экономической политики, скорее, продолжит подстраиваться под складывающуюся структуру экономики и социальной сферы, нежели станет драйвером этих изменений.

3. Для стран, которые, как Россия, имеют значительные по сравнению с их добычей запасы углеводородов, риски бюджетной устойчивости возникают преимущественно в двух случаях: во-первых, если бюджетные расходы существенно превышают расчетные доходы при долгосрочном уровне цен на нефть (структурный дефицит), и, во-вторых, если цена на нефть, балансирующая бюджет, остается на относительно высоком уровне.

Структурные оценки бюджетного сальдо в последние годы имеют тенденцию к улучшению (с –5,5% ВВП в 2010 г. до –1,7% ВВП в 2018 г.), в то же время также свидетельствуя о сохраняющейся высокой конъюнктурной составляющей в доходах бюджета.

Если Россия в начале 2010-х гг. нарастила свои расходы, в результате чего цены «сбалансированности» превысили 100 долл./барр., то к 2018 г. удалось обеспечить сокращение балансирующей цены до 64 долл./барр. Учитывая, что «Основные направления» предусматривают первичный дефицит в размере Фонда развития (не более 0,5% ВВП ежегодно), а балансировка бюджета возможна при цене на нефть в 54 долл./барр., то среднесрочные параметры российской бюджетной политики следует признать достаточно безопасными.

4. Действующая версия бюджетного правила неоптимальна с позиции гибкости, устойчивости во времени и контрцикличности. Предлагается ряд уточнений в конструкции бюджетного правила.

Если нефтегазовые доходы в текущем правиле рассчитываются исходя из базовой цены в постоянных долларах США,

то предлагается более консенсусный вариант, учитывающий как ретроспективные оценки многолетней средней цены на нефть, так и прогнозные оценки на ближайшие три года от ведущих мировых и отечественных агентств.

Если нефтегазовые доходы сейчас берутся на основании макропрогноза, то в новой конструкции предлагается определять их на основе рассчитанного структурного ВВП (очищенного от цикла; обусловленного фундаментальными факторами роста).

В действующем правиле разрешен общий дефицит в размере расходов на обслуживание долга и Фонда развития. Мы же в конечном виде предлагаем более жесткую конструкцию, которая основана на хорошо известном принципе «жизнь по средствам», но при этом поддерживает относительно устойчивый уровень бюджетных расходов и контрциклический характер влияния бюджета на экономику.

5. Недостаточное сопряжение стратегического и бюджетного планирования приводит к тому, что задачи развития страны решаются не столько за счет целенаправленного использования бюджетных ресурсов, сколько посредством иных управленческих процессов и инструментов. В этом случае, с одной стороны, расходы на исполнение полномочий могут быть избыточными или неадекватными потребностям, с другой стороны, нерегулярные управленческие процессы (ручное управление) занимают дополнительные ресурсы.

Среди возможных способов преодоления недостатков системы стратегического планирования в России можно выделить: необходимость ее значительного упрощения посредством радикального сокращения числа входящих в нее документов; отказ от постановки стратегических целей во всех сферах госуправления ради концентрации средств и усилий на 5–7 приоритетных направлениях; разграничение существующих государственных программ на два типа исходя из важности решаемых задач; введение обязательности оперативного реагирования на заметные отклонения от целевых установок и запланированных результатов и ряд других.

Список литературы

1. Пояснительная записка «К проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».
2. *Абрамов А.Е., Аксенов И.В., Радыгин А.Д., Чернова М.И.* Современные подходы к измерению государственного сектора: методология и эмпирика (Окончание)// *Экономическая политика*. 2018. Т. 13. № 2.
3. *Aschauer D.* Is public expenditure productive? // *Journal of Monetary Economics*. 1989. Vol. 23. Is. 2.
4. *Afonso A., Jalles J.* Fiscal composition and long-term growth // *Applied Economics*. 2014. Vol. 46.
5. *Barro R.J.* Government spending in a simple model of endogenous growth // *Journal of Political Economy*. 1990. Vol. 98. No. 5.
6. *Кудрин А., Кнобель А.* Бюджетная политика как источник экономического роста // *Вопросы экономики*. 2017. № 10.
7. *Wagner A.H.* Finanzwissenschaft. Leipzig: C. F. Winter, 1883.
8. *Gordon R., Li W.* Tax structures in developing countries: Many puzzles and a possible explanation // *Journal of Public Economics*, Elsevier. 2009. Vol. 93(7–8).
9. *Besley T., Torsten P.* Why Do Developing Countries Tax So Little? // *Journal of Economic Perspectives*. 2014. № 28 (4).
10. *Kleven H.J.* How Can Scandinavians Tax So Much? // *Journal of Economic Perspectives*. 2014. № 28 (4).
11. *Kleven H.J., Knudsen M.B., Kreiner C. T., Pedersen S., Saez E.* Unwilling or Unable to Cheat? Evidence from a Tax Audit Experiment in Denmark // *Econometrica*. 2011. № 79(3).
12. *Kleven H.J., Kreiner C. T., Saez E.* Why Can Modern Governments Tax So Much? An Agency Model of Firms as Fiscal Intermediaries // *Economica*. 2016. Vol. 83 (330).

13. *Wyplosz C.* Fiscal rules: theoretical issues and historical experiences // *Alesina A., Giavazzi F. (Eds.) Fiscal Policy After the Financial Crisis*, University of Chicago Press and NBER, Chicago and London, 2014.
14. *Alesina A., Passalacqua A.* The Political Economy of Government Debt // NBER Working Paper. 2015. No. 21821.
15. *Гайдар Е.Т.* Долгое время. Россия в мире: очерки экономической истории. М.: Дело, 2005.
16. База данных МВФ [Электронный ресурс] [http:// data.imf.org/?sk=388DFA60-1D26-4ADE-B505-A05A558D9A42&sid=1479329132316](http://data.imf.org/?sk=388DFA60-1D26-4ADE-B505-A05A558D9A42&sid=1479329132316).
17. *Абрамов А.Е., Аксенов И.В., Радыгин А.Д., Ильясова Г.У., Мальгинов Г.Н., Чернова М.И., Энтов Р.М.* Эффективное управление государственной собственностью в 2018–2024 гг. и до 2035 г. М.: ЦСР, 2018.
18. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2016г. // ФАС России. 2017 [Электронный ресурс] <https://fas.gov.ru/documents/596439>.
19. *Shirley M., Nellis J.* Public Enterprise Reform. The Lessons of Experience // *Economic development studies*. 1991. № 9800.
20. *Радыгин А., Симачев Ю., Энтов Р.* Государственная компания: сфера проявления «провалов государства» или «провалов рынка»? // *Вопросы экономики*. 2015. № 1.
21. *Rodrik D.* Why Do More Open Economies Have Bigger Governments? // *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press. 1998. Vol. 106 (5).
22. *Baumol W.J., Bowen W.G.* Performing Arts: The Economic Dilemma // *The Twentieth Century Fund*. N. Y., 1966.
23. *Рубинштейн А.Я.* Опекаемые блага в сфере культуры: признаки и последствия «болезни цен». М.: Институт экономики РАН, 2012.
24. База данных Международной организации труда [Электронный ресурс] https://www.ilo.org/ilostat/faces/wcnav_defaultSelection; ILOSTATCOOKIE=aTLTxWDTXOfn4Fk_T2XYZcqYbrtI2gupT45tg8sFHVFCP-192N5m!774218261?_adf.ctrl-state=6qaon2gfv_294&_afLoop=1536423813795946&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!%40%40%3F_afWindowId%3Dnull%.
25. *Кудрин А., Соколов И.* Бюджетный маневр и структурная перестройка российской экономики // *Вопросы экономики*. 2017. № 9.

26. *Шагас Н.Л., Перевышин Ю.Н.* Эконометрическое исследование факторов экономического роста (моделирование влияния государственных расходов на динамику ВВП) [Электронный ресурс] [2012] <http://profil.ranepa.ru/docs/pubs/p176/546a3ce9b526f.pd>.
27. Данные официального сайта ИРЧП. <http://hdr.undp.org/en/composite/trends>.
28. Официальный сайт индекса экономической свободы. <http://www.heritage.org>.
29. *Дробышевский С.М., Идрисов Г.И., Каукин А.С., Павлов П.Н., Синельников-Мурылев С.Г.* Декомпозиция темпов роста российской экономики в 2007–2017 гг. и прогноз на 2018–2020 гг. // Вопросы экономики. 2018. № 9.
30. *Bodmer F.* The Swiss Debt Brake: How it Works and What Can Go Wrong // Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik. 2006. Vol. 142 (3).
31. *Кудрин А.Л., Соколов И.А.* Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики // Вопросы экономики. 2017. № 11.
32. Regional economic outlook: Middle East and Central Asia // IMF. <https://www.imf.org/en/Publications/REO/MECA/Issues/2018/04/24/mreo0518>.
33. *Гурвич Е., Соколов И.* Бюджетные правила: избыточное ограничение или неотъемлемый инструмент бюджетной устойчивости? // Вопросы экономики. 2016. № 4. С. 5–29.
34. Федеральный закон от 29.07.2017 г. № 262-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета» // СПС Консультант Плюс.
35. Федеральный закон от 28 апреля 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.

Научное издание

Заказное издание

Серия «Научные доклады: экономика»

Белев Сергей Геннадьевич
Векерле Константин Владимирович
Гурвич Евсей Томович
Золотарева Анна Борисовна
Могучев Никита Сергеевич
Соколов Илья Александрович
Тищенко Татьяна Владимировна
Филиппова Ирина Николаевна

**Бюджет как инструмент
экономического развития**

Выпускающий редактор *Е. В. Попова*
Редактор *В. Л. Ларина*
Художник *В. П. Коршунов*
Оригинал-макет *О. З. Элоев*
Верстка *Е. В. Немешаева*

Подписано в печать 20.12.2018. Формат 60×90^{1/16}
Гарнитура PT Serif Pro. Усл. печ. л. 4,5.
Тираж 500 экз. Заказ № 1550.

Издательский дом «Дело» РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82

Коммерческий центр
тел. (495) 433-25-10, (495) 433-25-02
www.ranepa.ru
delo@ranepa.ru

Интернет-магазин
www.delo.ranepa.ru

Отпечатано в типографии РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82