

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

КУДРИН АЛЕКСЕЙ ЛЕОНИДОВИЧ

Теоретические и методологические подходы к реализации
сбалансированной и эффективной бюджетной политики

Специальность 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук

Москва – 2018



ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1 ЭВОЛЮЦИЯ ПОДХОДОВ К ПОНИМАНИЮ ЦЕЛЕЙ И ФУНКЦИЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ	16
2 ВЗАИМОСВЯЗЬ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ И ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ	39
2.1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ЭМПИРИЧЕСКИЕ ОЦЕНКИ ВЛИЯНИЯ УРОВНЯ И СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ НА ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ	39
2.2 ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЙ И БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ	72
3 РАЗВИТИЕ МЕХАНИЗМОВ И ПРОЦЕДУР УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ УСТОЙЧИВОСТЬЮ	84
3.1 ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ДОЛГОСРОЧНОЙ БЮДЖЕТНОЙ УСТОЙЧИВОСТИ.....	84
3.2 ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ НЕОБХОДИМОСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ УСТОЙЧИВОСТИ	115
3.3 ЭВОЛЮЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ ИНСТИТУТОВ.....	128
4 ОЦЕНКА КАЧЕСТВА ПРОВОДИМОЙ В НОВЕЙШЕЙ ИСТОРИИ РОССИИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ	164
4.1. ОСНОВНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В РЕГУЛИРОВАНИИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА	164
4.2 СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ХАРАКТЕР ПРОВОДИМОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ	172
4.3 ДИНАМИКА СТРУКТУРЫ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА РАСШИРЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА.....	184
4.4 ЭФФЕКТИВНОСТЬ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В РОССИИ	204
5 ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ПОДХОДЫ К ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЮДЖЕТНОЙ УСТОЙЧИВОСТИ.....	216
5.1 ПОДХОДЫ К ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЮДЖЕТНОЙ УСТОЙЧИВОСТИ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ	217
5.2 РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ ФИСКАЛЬНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВОЙ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ	251
5.3 РОССИЙСКИЙ ОПЫТ ОЗДОРОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ.....	262

6 ЦЕЛИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ И ПУТИ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ.....	298
6.1 СЦЕНАРНЫЕ УСЛОВИЯ И ОСНОВНЫЕ РИСКИ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РФ ДО 2035 Г.	298
6.2 БЮДЖЕТНЫЙ МАНЕВР	310
6.3 ИСТОЧНИКИ БАЛАНСИРОВКИ И ОЦЕНКА БЮДЖЕТНОЙ УСТОЙЧИВОСТИ БЮДЖЕТА РАСШИРЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА	321
6.4 НУЛЕВОЙ ПЕРВИЧНЫЙ ДЕФИЦИТ КАК УСЛОВИЕ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ МОНЕТАРНОЙ ПОЛИТИКИ	335
6.5 БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВИЛА КАК ИНСТРУМЕНТ СБАЛАНСИРОВАННОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ.....	337
6.6 ПОДХОДЫ К ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛГОМ.....	358
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	387
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ.....	400
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	401

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования.

Вопросы экономического развития традиционно занимают центральное место в экономической науке. Низкая динамика экономического роста, наблюдавшаяся в последние годы в России, делает задачу изыскания путей и возможностей форсированного ускорения темпов экономического роста крайне актуальной в обозримой перспективе. В целях создания условий долгосрочного устойчивого экономического развития государственный бюджет может выполнять несколько функций, в том числе функции стимулирования экономического роста и сглаживания циклических колебаний. Однако неудовлетворительные темпы роста сильно «огосударствленной» российской экономики порождают ряд вопросов по характеру воздействия государственного бюджета на экономический рост.

Во-первых, как влияет величина государственных расходов на темпы роста экономики? На сегодняшний день исследователи склоняются к тому, что не стоит однозначно утверждать, что связь между уровнем государственных расходов и темпами экономического роста является прямой, линейной и положительной.

Во-вторых, насколько оптимальными являются состав и структура государственных расходов с точки зрения их влияния на экономический рост? Для целей стимулирования экономического роста необходимо понимание того, какие государственные расходы следует относить к продуктивным, а какие нет, и существует ли при этом возможность перераспределения бюджетных средств между статьями расходов.

Помимо стимулирования долгосрочного экономического роста, последнее затухание темпов экономического роста в России поставило вопрос о потенциале инструментов бюджетной политики с точки зрения сглаживания экономического цикла. В зарубежной академической литературе и в практике макроэкономического регулирования начиная с 1980-х годов вплоть до наступления мирового экономического кризиса 2008-2009 гг. возможности бюджета как средства циклического сглаживания считались малоэффективными, при этом безусловный приоритет отдавался мерам денежно-кредитной политики. Однако после не столь впечатляющих вопреки ожиданиям попыток стимулирования экономик развитых и быстроразвивающихся стран монетарными мерами и в практику экономической политики, и в фокус научных исследований вернулась дискуссия об эффективности фискальных инструментов стимулирования экономики к выходу из кризиса и следующей за ним рецессии. При этом текущая постановка проблемы состоит не в том, насколько бюджетные рычаги способны заместить монетарные меры

стимулирования экономики, а в том, каким образом следует согласовать между собой применение обоих типов инструментов.

Неотъемлемыми характеристиками бюджетной политики, которые могут «пострадать» при поддержании избыточно высокого государственного участия в бюджетном стимулировании экономики, являются сбалансированность бюджетной системы и ее уязвимость перед макроэкономическими шоками. Естественной реакцией на мировой экономический кризис 2008-2009 гг. и спад российской экономики в 2014-2016 гг. стало обсуждение роли бюджета в адаптации национальной экономики к новым условиям функционирования. Зачастую приводились суждения о необходимости активного расходования средств Резервного фонда, пересмотра бюджетных правил, проведения активной долговой политики, чему способствовали низкий уровень государственного долга и относительно благополучные кредитные рейтинги. В этой связи существенным аспектом бюджетной политики стала в последние годы оценка устойчивости бюджета расширенного правительства.

На сегодняшний день в практике исследований устойчивости государственных финансов было сформулировано несколько новых подходов, основанных на динамической оценке устойчивости государственного долга. Кроме того, исполнение условия сбалансированности бюджетной системы при стимулировании экономического роста требует анализа источников финансирования государственных расходов. Другими словами, необходимо понимать, каким должно быть сочетание налоговых поступлений и государственных заимствований с учетом тех экономических эффектов, которые возникают вследствие их использования.

Анализ устойчивости государственных финансов в мире показывает, что многие страны столкнулись с длительными периодами хронических дефицитов государственных бюджетов. Данное явление нашло объяснение с точки зрения различных теорий, описывающих поведение политиков, чьи личные интересы не всегда совпадают с интересами общества. По этой причине необходима формулировка условий того, как ограничения, накладываемые на фискальную политику ради поддержания устойчивости бюджета, будут реализованы и обеспечены на практике. Таким образом, в рамках данной диссертационной работы будет также поднят вопрос об эффективности бюджетных институтов, направленных на поддержание сбалансированности и снижение уязвимости государственных финансов.

Следует отдельно отметить, что в России имеет место ряд специфических особенностей бюджетной политики, которые требуют выработки собственного подхода к решению проблемы стимулирования экономического развития при одновременном обеспечении бюджетной устойчивости. К таким отличительным особенностям относятся высокая зависимость доходов бюджета от цены на энергоносители, исчерпание накопленных ранее резервов бюджетной

системы, ограниченность маневра в части изменения структуры бюджетных расходов из-за наличия существенной доли «защищенных» расходов, осуществление бюджетной консолидации посредством сокращения финансирования инвестиционных расходов и проектов долгосрочного развития, узость арсенала используемых бюджетных инструментов и процедур, наличие серьезных ограничений при привлечении внешних источников обеспечения сбалансированности федерального бюджета и так далее. При данных обстоятельствах и с учетом всего вышесказанного становится очевидной необходимость разработки теоретически и эмпирически обоснованных подходов и рекомендаций по адаптации бюджетной политики к текущим и прогнозируемым условиям развития российской экономики и долгосрочным вызовам бюджетной системы, что, в свою очередь, делает проведение диссертационного исследования на тему «Теоретические и методологические подходы к реализации сбалансированной и эффективной бюджетной политики» крайне своевременным и востребованным.

Степень разработанности научной проблемы.

Общие вопросы и подходы к пониманию целей и функций государственного бюджета и бюджетной политики рассматривались в работах А. Смита, Д. Рикардо, П. Самуэльсона, Т. Мальтуса, Дж. С. Милля, Г. Шмоллера, А. Маршалла, К. Викселя, В. Парето, А. Пигу, Дж. М. Кейнса, Дж. Хикса, Э. Хансена, Р. Барро и многих других признанных в мире исследователей.

Непосредственно проблемами сглаживания цикла в краткосрочной перспективе и стимулирования долгосрочного экономического роста инструментами бюджетной политики занимались среди зарубежных авторов Дж. Хикс, Р. Солоу, Р. Барро, Л. Кляйн, Р. Лукас, Т. Сарджент, В. Танци, С. Ребелло, В. Рамэй, А. Алесина, В. Истерли, М. Фелдстейн, Р. Перотти, Д. Ашауэр, Д. Родрик и др., среди российских – Е. Гайдар, В. Мау, О. Буклемишев, К. Юдаева, Р. Энтов, Ю. Городниченко, Е. Гурвич, Н. Шагас, С. Синельников-Мурылев, А. Кнобель, О. Смородинов, Г. Идрисов, А. Морозкина и др.

Взаимосвязь и согласованность применения инструментов бюджетной и денежно-кредитной политик изучались такими зарубежными авторами, как А. Алесина, Г. Табеллини, У. Нордхаус, Т. Сарджент, Б. Бернанке, Э. Липер и др., а среди российских – Е. Гурвичем, С. Дробышевским, П. Труниным, С. Пекарским, М. Атаманчуком, С. Мерзляковым, Е. Беловой, Ю. Перевышиным и др.

Проблемы оценки сбалансированности и устойчивости бюджетной системы анализировали за рубежом О. Бланшар, К. Рейнхарт, Л. Котликофф, С. Арданьи, Х. Бон, А. Гош, Э. Мендоза, Г. Кальво, П. Д'Эразмо, М. Кумар и др., а в России – О. Буклемишев, Е. Горюнов, Е. Лебединская, Е. Дерюгина, С. Власов и др. Изучением конструкции и условий применения

бюджетных правил занимались такие зарубежные авторы, как Р. Масгрейв, К. Виплош, М. Гронек, Ю. фон Хаген, Л. Фелд, А. Кальба и др., а также российские авторы – Е. Гурвич, Е. Дерюгина, С. Дробышевский, И. Соколов, Р. Мусаев, А. Малахов и др.

Кроме того, сотрудники международных организаций и государственных органов исследуют практический опыт реализации бюджетной политики. Среди них необходимо отметить работы таких организаций, как Всемирный банк, ЕЦБ, МВФ, ОЭСР.

Однако большинство работ указанных авторов касается лишь отдельных аспектов затронутой в настоящей диссертации проблематики, тем самым не позволяя сформировать всестороннее представление о направлениях сбалансированного развития инструментов бюджетной политики России в условиях необходимости ускорения темпов экономического роста и поддержания бюджетной устойчивости.

Цель и задачи исследования.

Целью исследования является выработка теоретических и методологических подходов к государственной бюджетной политике, одновременно отвечающей задачам формирования необходимых в соответствии с требованиями социально-экономического развития объемов и структуры бюджетных ресурсов, а также поддержания устойчивости бюджетной системы страны.

Задачи исследования включают:

- Обобщение и критический анализ базовых подходов к пониманию целей и функций бюджетной политики.
- Определение характера связи между бюджетной политикой и экономическим развитием, в частности характера связи между уровнем и структурой государственных расходов с темпом экономического роста.
- Обобщение подходов к оценке бюджетной устойчивости.
- Выявление особенностей бюджетной политики в условиях необходимости обеспечения бюджетной устойчивости.
- Определение основных направлений эволюции бюджетных институтов.
- Оценка качества бюджетной политики в России в новейшей истории в части эффективности бюджетных расходов и обеспечения сбалансированности бюджетной системы.
- Исследование подходов к обеспечению бюджетной устойчивости на федеральном и региональном уровнях в России.
- Изучение российского опыта оздоровления государственных финансов.

- Обоснование возможностей для стимулирования экономического развития в России через инструменты бюджетной политики.
- Определение источников финансирования и оценка устойчивости бюджетной системы в России при реализации предлагаемых мер стимулирования экономики.
- Разработка механизмов обеспечения устойчивости бюджетной системы при реализации предлагаемых мер стимулирования экономики с учетом ее специфических условий.
- Выявление возможностей для повышения эффективности управления государственным долгом.

Объект и предмет исследования.

Объектом исследования являются основные параметры, структура доходов и расходов государственного бюджета, а также механизмы, правила, процедуры и иные институциональные основы бюджетной политики в отдельных странах мира и России.

Предметом исследования являются макроэкономические последствия реализации вариантов изменения параметров бюджетной политики с точки зрения стимулирования экономического развития и поддержания бюджетной устойчивости.

Теоретическая и методологическая основа исследования.

Теоретическая основа исследования опирается на работы зарубежных и отечественных авторов, сформировавших теоретические и эмпирические подходы к проведению бюджетной политики с учетом особенностей применяемых правил, процедур и институциональных основ бюджетных правоотношений: А. Алесины, С. Арданы, Д. Ашауэра, Р. Барро, Х. Бона, К. Виплоша, Э. Мендозы, О. Бланшара, Г. Кальво, К. Рейнхарта, П. Д'Эразмо, М. Кумара, Л. Котликоффа, Ю. фон Хагена, Дж. Острога, О. Буклемишева, Е. Горюнова, Е. Гурвича, А. Дерюгина, С. Дробышевского, Е. Лебединской, Ю. Перевышина, С. Синельникова-Мурылева, И. Соколова, Н. Шагас и др.

В исследовании использованы системный подход к анализу экономических процессов и явлений, приемы группировки и классификации, методы статистического и эконометрического анализов, экономико-математическое моделирование, приемы сравнительного исторического и межстранового анализа, методы прогнозирования и экспертные суждения. Применение широкого и разнообразного круга методов исследования направлено на обеспечение достоверности результатов проведенного анализа, обоснованности разработанных моделей и теоретических структур, алгоритмов реализации разработанных предложений. С целью обеспечения достоверности положений и выводов в диссертации, кроме теоретико-методологических и эмпирических материалов, использовался также большой объем правовой информации и статистических данных.

Информационная база исследования.

Информационной базой исследования и практическим материалом для анализа, обобщений и выводов послужили данные Министерства финансов Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, Федеральной службы государственной статистики России, Федерального казначейства, Федеральной налоговой службы, материалы Международного валютного фонда, Всемирного банка, Организации экономического сотрудничества и развития и др., а также расчеты, полученные автором в ходе собственной научно-исследовательской деятельности, включая авторские публикации.

Обоснованность и достоверность результатов исследования.

Полученные в работе результаты, выводы и рекомендации обоснованы с использованием системного анализа современных теоретических подходов и моделей, описывающих бюджетную политику в рамках открытой экономики.

Достоверность результатов исследования обуславливается использованием большого объема статистической информации, применением экономико-математических методов анализа эмпирических наблюдений и опытом практической реализации автором мер бюджетной политики в Российской Федерации.

Научная новизна исследования состоит в следующем:

1. Обосновано, что проводимая в последнее десятилетие бюджетная политика не была оптимальной с точки зрения обеспечения выхода экономики России на траекторию устойчивого экономического роста. В частности, сложившаяся на текущий момент в России структура распределения бюджетных расходов между производительными и непроизводительными не только не способствует достижению цели обеспечения догоняющего или прорывного развития и выхода на долгосрочные стабильные темпы потенциально возможного роста, но и в целом препятствует несырьевому развитию экономики. По расчетам автора, наблюдавшееся в 2011-2017 гг. изменение структуры бюджетных расходов «съедало» у среднесрочного экономического роста до 0,3 п.п. ежегодно.

2. Научно обоснованы и определены на основании анализа проводимой в России бюджетной политики и международных сопоставлений направления изменения уровня и структуры государственных расходов в целях стимулирования экономического роста. Так, в период 2019-2024 гг. требуется проведение активной бюджетной политики, для чего оправданным является поддержание расходов расширенного правительства в рассматриваемой перспективе на уровне 33,5-34,0% ВВП. В дальнейшем, после завершения основного набора стратегических преобразований, станет возможным перейти к контрциклической, поддерживающей экономический рост бюджетной политике с совокупным объемом

государственных расходов на уровне не ниже 33,0% ВВП (на горизонте до 2035 г.). Предлагаемый автором бюджетный маневр предусматривает перераспределение бюджетных средств от непроизводительных расходов в пользу производительных статей (на образование, здравоохранение, транспортную инфраструктуру). В частности, представляется необходимым уже к 2024 г. нарастить объем производительных расходов с текущих 11% ВВП до почти среднеевропейского уровня в 13,5-14,0% ВВП, тем самым преодолев хроническое недофинансирование (как по международным меркам, так по требованиям приоритетов внутренней политики) расходов, обеспечивающих долгосрочное развитие и одновременно являющихся приоритетными для граждан.

3. На основании предложенных в работе моделей получены количественные оценки последствий реализации предлагаемого бюджетного маневра с точки зрения влияния на темпы экономического роста. В условиях сохранения текущей институциональной среды и существующего уровня эффективности использования бюджетных средств, перераспределение ресурсов от непроизводительных расходов к производительным в результате бюджетного маневра могло бы повысить среднегодовые темпы роста на 0,5 п.п. на горизонте 3-5 лет, а на более длинной перспективе обеспечить вплоть до 1 п.п. дополнительного ежегодного прироста.

4. Предложены способы балансировки бюджета расширенного правительства исходя из потребностей осуществления бюджетного маневра и неухудшения налоговых условий ведения бизнеса в России. Финансирование потребностей бюджетного маневра за счет повышения поступлений от неискажающих налогов (например, налога на имущество физических лиц) оценивается в пределах 0,1% ВВП. Гораздо большие резервы для пополнения бюджета имеет завершение начатого в 2015 г. налогового маневра в нефтегазовом секторе и оптимизация налоговых расходов. По расчетам автора, данные налоговые меры в совокупности позволят сохранить общую величину налоговой нагрузки на уровне 2016-2017 годов (компенсируют устойчиво сокращающиеся вследствие изменившихся условий торговли и снижающихся объемов добычи энергетического сырья нефтегазовые доходы). Помимо налоговых доходов, наращивание доходной части бюджета может происходить и за счет неналоговых доходов (например, продажи государственных активов и приватизации государственных предприятий), что способно приносить ежегодно порядка 0,1-0,2% ВВП поступлений в бюджет.

5. Впервые проведен комплексный критический анализ подходов и инструментов осуществления бюджетной консолидации в России на национальном и субнациональном уровнях. Предложена и подтверждена расчетами корректировка действующих на федеральном уровне бюджетных правил в сторону их большей гибкости и скоординированности с решением задачи финансирования структурных преобразований.

6. Разработана модифицированная версия бюджетных правил для региональных бюджетов, чье применение ориентировано на повышение бюджетной дисциплины и качества управления бюджетом в регионах, снижение остроты долговой проблемы как фактора риска неустойчивости региональных бюджетов, стимулирование регионов к повышению собственной доходной базы. Проведенные автором модельные расчеты подтверждают эффективность предлагаемых бюджетных правил в решении вопроса предотвращения дальнейшего наращивания государственного долга у регионов, уже отличающихся высоким накопленным уровнем долговой нагрузки.

7. Получена количественная оценка долгосрочной бюджетной сбалансированности для инерционно сохраняющегося и предлагаемого в рамках проведения бюджетного маневра фискальных режимов. Согласно расчетам, низкое значение общего дисбаланса бюджета при темпах экономического роста в 3,5-4,0% в год позволяет в долгосрочном периоде не наращивать долг, тем самым обеспечивая необходимую бюджетную сбалансированность. Рассчитанный для данного режима бюджетной политики показатель бюджетного разрыва оказывается на одну треть ниже, чем в случае сохранения действовавшего на начало 2017 г. фискального режима (7,5% против 11,3% соответственно).

8. Предложено авторское видение изменения применяемых подходов к управлению государственным долгом в целях снижения уровня расходов на его обслуживание. В частности, определены наиболее благоприятные условия и показатели для выхода на внутренний и внешний рынки капиталов, обоснована необходимость и возможность осуществления внешних заимствований в большем объеме, чем это необходимо для финансирования текущих потребностей бюджетной сбалансированности, с тем чтобы снизить эффект вытеснения частных расходов государственными, а также купировать риски взрывного роста ставки новых государственных заимствований в периоды плохой макроэкономической конъюнктуры.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Теоретическая значимость исследования заключается в систематизации подходов и взглядов разных научных школ и направлений на цели и функции бюджетной политики, всестороннем обосновании характера связи между уровнем и структурой государственных расходов с темпами экономического роста, обобщении применяемых методологических подходов к оцениванию устойчивости бюджетной системы, изучении зависимости между государственным долгом и экономическим ростом на предмет наличия порогового значения уровня долга, а также в научно обоснованном определении общего объема бюджетных расходов, соответствующего текущей величине ВВП на душу населения в России, и разработке методики оценивания влияния структуры бюджетных расходов на темпы экономического роста.

Практическая значимость исследования состоит в возможности использования полученных научных результатов для выработки дальнейших рекомендаций по формированию сбалансированной и эффективной бюджетной политики. В частности, критический анализ бюджетной политики в Российской Федерации в период 1992-2016 гг. позволяет переосмыслить успехи и неудачи в управлении государственным бюджетом и лучше понять основы сформировавшейся к настоящему моменту времени бюджетной позиции. Предложенный автором бюджетный маневр, а также возможные источники его финансирования, подкрепленные расчетами их влияния на темпы экономического роста и уровень бюджетной сбалансированности, могут стать основой для корректировки параметров государственной бюджетной политики на среднесрочную и долгосрочную перспективы. Предлагаемая в целях улучшения институциональных основ обеспечения устойчивости бюджетной системы Российской Федерации идеология модификации федеральных и субнациональных бюджетных правил, так же как и концептуальные предложения по изменению подходов к формированию и расходованию средств суверенных фондов, могут найти применение при подготовке поправок в бюджетное законодательство, а также при обосновании бюджетных условий для проведения эффективной денежно-кредитной политики, направленной на таргетирование инфляции. Реализация авторского видения подходов к управлению государственным долгом способна создать необходимые условия для снижения уровня расходов на его обслуживание.

Апробация результатов исследования.

Настоящая диссертация опирается на результаты многолетнего опыта работы автора в Министерстве финансов Российской Федерации и Правительстве Российской Федерации. Достоверность положений диссертации подтверждена успешной практикой внедрения отдельных рекомендаций при выработке основ государственной бюджетной политики в период 2000-2011 гг.

Кроме того, ряд выводов и предложений прошли широкое общественное обсуждение и нашли свое отражение в таких стратегических документах, как «Стратегия-2020», разрабатывавшаяся в 2012 г. совместно ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» и ФГАУ НИУ «Высшая школа экономики», «Стратегия развития России на 2018 – 2024 годы», разрабатывавшаяся в 2016-2017 гг. фондом «Центр стратегических разработок».

Основные положения и результаты диссертационного исследования докладывались на многочисленных международных и российских деловых и научно-практических конференциях (Апрельская международная научная конференция НИУ ВШЭ по проблемам развития экономики и общества), саммитах (G-20 и АТЭС), форумах (Всемирный экономический форум,

Российский инвестиционный форум, Международный экономический форум в Санкт-Петербурге, Гайдаровский форум и др.), семинарах в Центре стратегических разработок, Институте экономической политике им. Е.Т. Гайдара, РАНХиГС при Президенте РФ, НИУ ВШЭ, Финансовом университете при Правительстве РФ и многих других мероприятиях.

Основные выводы и предложения диссертации представлены в нескольких десятках научных статей в таких ведущих экономических журналах, как «Вопросы экономики», «Экономическая политика», «Финансы», «Журнал Новой экономической ассоциации».

Перечень публикаций автора.

Публикации в изданиях, входящих в «Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций...» ВАК при Минобрнауки России:

1. Кудрин, А.Л. Бюджет-2002 – сбалансированный и реалистичный // Финансы. – 2002. - № 1. – С. 3-6 (0,38 а.л.).
2. Кудрин, А.Л. Федеральный бюджет: итоги и задачи // Финансы. – 2003. - № 1. – С. 3-8 (0, 56 а.л.).
3. Кудрин, А.Л. Федеральный бюджет – 2004: новые экономические тенденции // Финансы. – 2004. - № 1 – С. 3-8 (0,56 а.л.).
4. Кудрин, А.Л. Федеральный бюджет – важнейший инструмент реализации государственной политики // Финансы. – 2005. - № 1. – С. 3-7 (0, 47 а.л.).
5. Кудрин, А.Л. Стабилизационный фонд: зарубежный и российский опыт // Вопросы экономики. – 2006. - № 2. – С. 28-45 (1,17 а.л.).
6. Кудрин, А.Л. Экономическая политика и федеральный бюджет 2006 года // Финансы. – 2006. - № 2. – С. 3-8 (0,59 а.л.).
7. Кудрин, А.Л. Как ускорить экономический рост в России? // Экономическая политика. – 2006. - № 2. – С. 15-23 (0,47 а.л.).
8. Кудрин, А.Л. Механизмы формирования нефтегазового баланса бюджета России // Вопросы экономики. – 2006. - № 8. – С. 4-16 (0,92 а.л.).
9. Кудрин, А.Л. Реальный эффективный курс рубля: проблемы роста // Вопросы экономики. – 2006. - № 10. – С. 4-18 (0,83 а.л.).
10. Кудрин, А.Л. О проекте федерального бюджета на 2007 год // Финансы. – 2006. - № 11. – С. 3-6 (0,41 а.л.).
11. Кудрин, А.Л. Трехлетний бюджет – бюджет диверсификации экономики // Финансы. – 2007. - № 4. – С. 3–8 (0,66 а.л.).

12. Кудрин, А.Л. Инфляция: российские и мировые тенденции // Вопросы экономики. – 2007. - № 10. – С. 4-26 (1,52 а.л.).
13. Кудрин, А.Л. Макроэкономические проблемы российской экономики // Экономическая политика. – 2008. - № 1. – С. 10-22 (0,86 а.л.)
14. Кудрин, А.Л. Бюджет – основа обеспечения долгосрочной финансовой устойчивости страны // Финансы. – 2008. - № 12. – С. 3–8 (0,56 а.л.).
15. Кудрин, А.Л. Мировой финансовый кризис и его влияние на Россию // Вопросы экономики. – 2009. - № 1. – С. 9-27 (1,09 а.л.).
16. Кудрин, А.Л. Бюджет-2010: выполнение социальных обязательств, поддержка экономики // Финансы. – 2009. - № 12. – С. 3-8 (0,57 а.л.).
17. Кудрин, А.Л. Бюджет модернизации экономики России // Финансы. – 2011. - № 1. – С. 3-10 (0,77 а.л.).
18. Кудрин, А.Л. Последствия кризиса и перспективы социально-экономического развития России / А.Л. Кудрин, О.И. Сергиенко // Вопросы экономики. – 2011. - № 3. – С. 4-19 (1,13/0,68 а.л.).
19. Кудрин, А.Л. Чего мы ждем от нового правительства // Экономическая политика. – 2012. - № 2. – С. 59-72 (0,91 а.л.).
20. Кудрин, А.Л. Старение населения и угроза бюджетного кризиса / А.Л. Кудрин, Е.Т. Гурвич // Вопросы экономики. – 2012. - № 3. – С. 52-79 (1,65/0,99 а.л.).
21. Кудрин, А.Л. Влияние доходов от экспорта нефтегазовых ресурсов на денежно-кредитную политику в России // Вопросы экономики. – 2013. - № 3. – С. 4-19 (0,97 а.л.).
22. Кудрин, А.Л. Новая модель роста для российской экономики / А.Л. Кудрин, Е.Т. Гурвич // Вопросы экономики. – 2014. - № 12. – С. 4-36 (2,27/1,59 а.л.)
23. Кудрин, А.Л. Государственное стимулирование или экономические стимулы? / А.Л. Кудрин, Е.Т. Гурвич // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2015. - №2 (26). – С.179–186 (0,5/0,35 а.л.).
24. Кудрин, А.Л. Бюджетный маневр и структурная перестройка российской экономики / А.Л. Кудрин, И.А. Соколов // Вопросы экономики. – 2017. - № 9. – С. 5-27 (1,46/1,02 а.л.).
25. Кудрин, А.Л. Бюджетная политика как источник экономического роста / А.Л. Кудрин, А.Ю. Кнобель // Вопросы экономики. – 2017. - № 10. – С. 5-26 (1,55/1,24 а.л.).
26. Кудрин, А.Л. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики / А.Л. Кудрин, И.А. Соколов // Вопросы экономики. – 2017. - № 11. – С. 5-32 (1,8/1,44 а.л.).

27. Кудрин, А.Л. Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт / А.Л. Кудрин, А.Н. Дерюгин // Экономическая политика. – 2018. - № 1. – С. 8-35 (1,67/1,42 а.л.).

Методические пособия:

1. Кудрин, А.Л. Обеспечение долгосрочной устойчивости бюджета: учебно-методическое пособие / А.Л. Кудрин; Академия бюджета и казначейства Министерства финансов Российской Федерации. – Москва: Академия бюджета и казначейства, 2006. - 101 с. (5 а.л.).

2. Кудрин, А.Л. Бюджетная политика и глобализация: учебно-методическое пособие / А. Л. Кудрин; Федеральное гос. образовательное учреждение высш. проф. образования Акад. бюджета и казначейства Министерства финансов Российской Федерации. - Москва: Академия бюджета и казначейства Минфина России, 2008. - 130 с. (6,5 а.л.).

3. Кудрин, А.Л. Финансовый кризис и бюджетная устойчивость: учебно-методическое пособие / А. Л. Кудрин; Академия бюджета и казначейства Министерства финансов Российской Федерации. – Москва: Академия бюджета и казначейства. - Москва: Академия бюджета и казначейства, 2009. - 69 с. (3,45 а.л.).

4. Кудрин, А.Л. Государственные финансы Ренессанса: Карафа - Ортис - Боден: учебное пособие по истории финансовой мысли / А.Л. Кудрин, М.П. Афанасьев. - Москва: Магистр, НИЦ ИНФРА-М, 2015. – 140 с. (7/1,8 а.л.).

Статьи и материалы в других изданиях:

1. Кудрин, А.Л. Не бывает стабильных стран без решенных пенсионных проблем // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2008. - № 19. – С. 14-18 (0,47 а.л.).

2. Кудрин, А.Л. Обеспечить стабильность бюджетной системы, выполнение государственных обязательств // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2009. - № 8. – С. 6-9 (0,25 а.л.).

3. Кудрин, А.Л. Устойчивая банковская система как составляющая экономической безопасности государства // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2010. - № 5. – С. 4-10 (0,47 а.л.).

4. Кудрин, А.Л. Пути модернизации российской экономики // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2011. - № 4. – С. 4-13 (0,64 а.л.).

1 ЭВОЛЮЦИЯ ПОДХОДОВ К ПОНИМАНИЮ ЦЕЛЕЙ И ФУНКЦИЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

Теория государственной бюджетной политики формируется на стыке двух дисциплин экономической теории: теории экономики общественного сектора (*public economics*) и макроэкономической теории. Теория экономики общественного сектора подходит к вопросу государственного бюджета с точки зрения обоснованности масштабов государственного участия в экономике. Основным бюджетным фокусом макроэкономической теории является возможность сглаживания колебаний деловой активности с помощью бюджета, при этом различные макроэкономические школы по-разному понимают природу экономических циклов, что, в свою очередь, предопределяет различие между ними в определении подходов к проведению стабилизационной бюджетной политики. В частности, в более ранних классических и неоклассических теориях понятие экономического цикла практически не фигурировало, а основной темой для дискуссии о фискальной политике были функции государства в экономике, рассматриваемые с позиции экономики общественного сектора.

Истоки расхождения во взглядах на основные функции бюджетной системы можно обнаружить в различиях между теориями происхождения и функционирования государства, на которые опирались экономисты со времен классического периода. В XVII-XVIII вв. наибольшее распространение в европейской философии получила теория общественного договора, основные положения которой были сформулированы Гроцием, Гоббсом, Локком и Руссо. Однако внутри данного направления наблюдались разночтения. Локк считал, что государство было создано, чтобы защищать основные «естественные» права людей – свободу и частную собственность. Его концепция также стала известна как теория «государство - ночной сторож» и легла в основу популярного в англо-саксонской традиции подхода невмешательства государства - *laissez-faire, laissez-passer*. Руссо видел суть социального договора в ином свете. Он замечает, что в обществе помимо объективного «естественного» неравенства, диктуемого интеллектом, возрастом и иными физическими параметрами личности, присутствует также социальное неравенство, определяющееся богатством, происхождением и общественным положением. Последнее Руссо считал «неестественным» и полагал, что государство должно защищать интересы всех граждан независимо от их статуса. Таким образом, единственным верным общественным строем он признавал демократию, где государство служит интересам народа. Впоследствии континентальная экономическая мысль неизменно сохраняла некоторую социальную направленность во взгляде на роль государства в экономике.

Итак, с точки зрения подхода *laissez-faire*, при минимальной роли государства в экономике, оно все же наделено рядом функций. Один из наиболее ярких представителей данного направления, Смит¹, в своем знаменитом труде «Исследование о природе и причинах богатства народов» выделил три основных задачи правителя: «защищать общество от насилия и вторжения других государств» (книга 5, гл. 1, ч. 1), «защищать насколько возможно каждого члена общества от несправедливости и притеснения со стороны других граждан» (книга 5, гл. 1, ч. 2) и «установить и поддерживать общественные институты и общественные работы, которые были бы в высшей степени полезны для общества, но имеют такую природу, что будь они установлены отдельным индивидом или группой, прибыль от них никогда не компенсирует понесенных расходов» (книга 5, гл. 1, ч. 3). Смит также замечает, что масштаб каждой из функций в большой степени зависит от уровня развития общества.

По сути, эти функции сводятся к предоставлению базовых общественных благ, или в терминологии Самуэльсона² «минимальных коллективных расходов», необходимых в рамках *laissez-faire*. Во-первых, государство должно обеспечивать регулярную армию, чтобы защищать суверенитет страны. Во-вторых, государство обязано поддерживать правовую систему, соблюдение прав и свобод граждан, в особенности права собственности. Действительно, качество функционирования правовых институтов во многом определяет эффективность работы свободного рынка, даже если речь идет о политике *laissez-faire*. Третья функция нуждается в пояснении на отдельных примерах. К безусловно полезным общественным институтам Смит относит, например, единую систему мер и единые деньги. В данном предложении он практически формулирует понятие общественного блага, далее приводя такие примеры, как дороги, мосты, каналы, гавани, мощеные улицы, уличное освещение и прочие объекты благоустройства. Он также замечает, что производство подобных общественных благ может быть более эффективным на местном, чем на общегосударственном уровне.

Помимо финансирования базовых общественных благ, Смит в своих рассуждениях упоминает и другие функции государства, в чем выходит за рамки либерального подхода *laissez-faire*. Он признает роль государства в финансировании системы образования молодежи, поскольку считает, что образование следует сделать более доступным. Таким образом, Смит указывает на роль государства в сокращении неравенства возможностей индивидов, то есть неравенства их начального положения в обществе. При этом Смит не поддерживает сокращение неравенства доходов (неравенство результатов) путем их перераспределения, поскольку считает

¹ Smith, 1776.

² Samuelson, 1958-2.

неравенство доходов естественным результатом неравенства усилий индивидов в труде. Потребление богатых членов общества, по мнению Смита, создавало рабочие места и положительно влияло на экономику. Тем не менее он поддерживал взимание налога на земельную ренту и налога на роскошь, что является элементом перераспределения доходов. Также Смит упоминает случаи, когда считает возможным государственное регулирование экономики. Например, он допускает регулирование в банковской сфере во избежание банкротств, выдачу патентов, поддержку монополии в новых отраслях и введение тарифов. Некоторые из предлагаемых Смитом мер регулирования имеют явную социальную мотивацию для ограничения свободы рынка, как, например, ограничение на экспорт зерна в периоды голода.

Хотя Смит практически в явном виде выступает за пропорциональную систему налогообложения, он интуитивно отмечает наличие диаметрально разных подходов к налогообложению. В экономической теории принято выделять две основные доктрины: налогообложение по получаемой выгоде (*benefit doctrine*) и налогообложение по платежеспособности (*ability to pay doctrine*). В принципе, Смит поддерживает принцип налогообложения по получаемой выгоде, который наиболее близок идеологии *laissez-faire*. Данная доктрина исходит из того, что, производя общественные блага, государство выполняет условия социального контракта, заключенного с гражданами, то есть логично предположить, что финансировать эту деятельность по производству общественных благ должны люди, получающие выгоду от контракта. Несмотря на свою теоретическую стройность, вполне очевидно, что данный подход имеет весомые недостатки в применении на практике. Во-первых, измерить получаемую выгоду в денежном выражении, как правило, сложно. Во-вторых, есть основания предполагать, что такое налогообложение в итоге окажется регрессивным. Люди с относительно более низкими доходами чаще оказываются более зависимыми от общественных благ, в то время как более богатые люди в состоянии обеспечивать себя такими благами самостоятельно. Помимо этого, в «Богатстве народов» Смит провел первый фундаментальный анализ различий между прямыми и косвенными налогами. По его мнению, косвенный налог на товары первой необходимости соответствует прямому налогу на заработную плату. Также с позиции высшего класса налоги на роскошь и ренту эквивалентны налогу на заработную плату работников, занятых в этом производстве. Поскольку все налоги в конечном счете переносятся на потребителя, выбор между прямым и косвенным налогообложением зависит от издержек администрирования³.

³ Musgrave, 1985.

Можно заметить, что даже в рамках узкого мировоззрения доктрины *laissez-faire* в отношении бюджетной политики, которого придерживался Смит, его рассуждения помимо признания основной функции государства – производства базовых общественных благ – также содержат элементы или предпосылки для обсуждения более широкого ряда функций бюджетной политики в экономике. В их числе проблемы государственного регулирования экономики и борьбы с крайней бедностью и в минимальной степени с социальным неравенством. При этом отдельные положения ограничиваются общими формулировками, так что не вполне ясно, как они согласуются с практикой, а некоторые – выходят за рамки описываемой системы, входят в противоречие с другими положениями его теории и нуждаются в дополнительной аргументации. С этой точки зрения серьезный прогресс в теории бюджетной политики был достигнут благодаря работам Рикардо⁴, в первую очередь «Началам политической экономии и налогового обложения», где представлен более последовательный и детальный анализ влияния налогов и бюджетных расходов на экономику.

Рикардо сравнивает доступные налоговые базы с точки зрения того, что в современной теории принято называть эластичностью. Он интуитивно понимает, что, как потом докажет Рамсей⁵ в 1927 г., взимание налога с наименее эластичной базы приводит к минимальным искажениям бизнес-процессов. Также Рикардо пришел к выводу, что бремя большинства налогов, кроме налогов на богатых (земельную ренту и роскошь), лежит на производителях, что стимулирует инвестиции в производство. Исходя из этого, он высказывался в пользу минимального возможного налогообложения исключительно для финансирования производства необходимых общественных благ. Поэтому дальнейшее расширение спектра государственных расходов не могло быть оправдано, поскольку оно повлекло бы увеличение налогового бремени, а значит, принесло бы обществу больше вреда, чем выгоды.

Помимо этого, заметим, что Рикардо, как и большинство его современников, привязывает свой анализ к предпосылке о «непроизводительном» характере государственных расходов. То есть собираемые налоги государство тратит на некоторые абстрактные блага, не влияющие на производственный процесс. При этом развитие производства во многом отождествляется с увеличением общественного благосостояния, поскольку предполагается, что рынок распределяет ресурсы эффективно для общества. В качестве единственного исключения «производительных» общественных расходов он называл финансирование благ, способствующих развитию торговли: доков, каналов и дорог, т.е. транспортной инфраструктуры. То есть Рикардо не только отрицал

⁴ Ricardo, 1817.

⁵ Ramsey, 1927.

эффективность социальных расходов с точки зрения рынка, но и игнорировал роль государства в производстве ряда базовых общественных благ, которые упоминал до него Смит.

Такое разделение общественного и производственного секторов де-факто освобождает теорию от более детального анализа ряда важных эффектов, например от присутствия государства в качестве нанимателя на рынке труда. Также упускается из виду возможность положительного влияния государственной политики на уровень производительности в экономике, в том числе через государственные инвестиции в человеческий капитал. Стабилизационная функция общественных работ, разумеется, также практически не фигурирует в работах того времени. Все это можно объяснить тем, что данные черты не были столь характерны для экономики. Роль человеческого капитала в экономике была практически не заметна, так как в производстве был востребован в основном труд низкой квалификации. Не существовало примеров затяжных экономических кризисов с дефляцией, как было во время Великой депрессии, когда вмешательство государства было оправданно и эффективно. Ко всему прочему, в Великобритании, в отличие от некоторых стран континентальной Европы, доля государства в производственном секторе экономики оставалась на низком уровне. Поэтому английские экономисты-классики в качестве государственных расходов видели, прежде всего, военные и административные расходы, то есть такие категории, которые имели «непроизводительный» и часто неэффективный характер.

В своей работе «Опыт о системе финансирования государственных займов» Рикардо⁶ рассуждал о сопоставлении налогового и долгового финансирования государственных расходов и пришел к выводу об их эквивалентности с точки зрения источников финансирования бюджета при выполнении ряда предпосылок. В частности, предполагается рациональность поведения рыночных агентов и отсутствие рационалирования кредита (ограничений на рынке заемных средств), а также делается допущение о бесконечном горизонте планирования домашних хозяйств, которые ведут себя как бесконечно живущие агенты в силу межпоколенческого альтруизма и ценят благополучие будущих поколений как свое собственное, разумно ограничивая текущий уровень потребления. Так, Рикардо приводит знаменитый пример о финансировании военных расходов с помощью увеличения налогов в текущем периоде либо за счет выпуска консолей (облигаций с бесконечным сроком погашения и постоянным купонным платежом). В его количественном примере эти два метода финансирования оказываются равносильными, что и дало повод для Барро и его последователей назвать теорему в честь Рикардо – рикардианская эквивалентность.

⁶ Ricardo, 1820.

Однако сам Рикардо, продолжив свои рассуждения, поставил данную эквивалентность под сомнение в силу того, что вышеобозначенные предпосылки в реальности могут нарушаться. В частности, он осознавал, что на практике индивиды далеко не всегда рациональны. Позже итальянский экономист Парето⁷ также указывал на иррациональность индивидов в восприятии выбора между налоговым и долговым финансированием государственных расходов, полагая, что индивиды менее остро реагируют на долговое финансирование, чем на повышение налогов. Понимая это, правительство отдает предпочтение долговому финансированию, если считает, что собрать необходимые средства с помощью налогов затруднительно. Однако чрезмерно пользоваться долговым финансированием чревато, по мнению Рикардо, вытеснением частных инвестиций и оттоком финансового капитала.

В отношении масштабов социальной помощи населению вслед за Смитом Рикардо считал бедность скорее проявлением лени и финансовой безответственности в отношении своей семьи и своего будущего. С этой точки зрения Рикардо полагает неравенство доходов в обществе справедливым, а перераспределение денег в пользу бедных – необоснованным, возражая против выплаты пособий деньгами, которые, по его мнению, могли пойти на заработные платы трудолюбивым и ответственным гражданам.

Другой выдающийся английский экономист Мальтус⁸ по многим вопросам совпадал во взглядах с Рикардо. И хотя он признавал, что государственные расходы способны формировать производственный капитал, в то же время он сомневался в эффективности такого рода решений, считая, что государство зачастую изымает средства из доходов тех, кто знает потребности рынка, в пользу производства невостребованных благ. Так же как и Рикардо, Мальтус активно критиковал Закон о бедных, принятый в Англии в 1834 г., призванный в том числе централизовать и стандартизировать оказание помощи бедным, а также повысить эффективность системы социальной помощи. Однако на практике качество социальной помощи так и осталось низким, а условия ее предоставления, по мнению многих современников, негуманными. Более того, закон накладывал на получателей помощи административные ограничения, что, как отмечал Мальтус, снижало мобильность труда.

Мальтус не только соглашался с неэффективностью Закона о бедных, но и подвергал критике саму идею помощи бедным, которая, на его взгляд, скорее способствовала дальнейшему развитию иждивенческих настроений в обществе и увеличению бедности. Он критиковал идею

⁷ Pareto, 1916.

⁸ Malthus, 1798, 1820.

обложения налогом среднего класса населения лишь для того, чтобы предоставить помощь наиболее бедным гражданам⁹.

Отдельный научный интерес представляют взгляды Мальтуса на стабилизационную функцию бюджета. Основной предпосылкой доктрины *laissez-faire* был закон Сэя, отрицавший саму возможность затоваривания, поскольку на рынках происходит обмен одних товаров на другие, предложение само создает себе спрос, а рынки самостоятельно приходят в равновесие. Мальтус в «Принципах экономии»¹⁰ описывает ситуацию, невозможную в рамках принципов *laissez-faire*: долгосрочно устойчивое неравновесие в экономике. В его анализе даже фигурирует кейнсианский термин – эффективный спрос (*effectual demand*), с помощью которого объясняется экономический кризис в Англии после войны с Наполеоном в логике, похожей на описание Великой депрессии Кейнсом более чем сто лет спустя. С точки зрения Мальтуса данный кризис является кризисом недопотребления: слишком высокий уровень сбережений приводит к дефициту спроса на товары и снижению стимулов к их производству и, как следствие, к сокращению количества рабочих мест и дальнейшему сокращению доходов и спроса. В этом случае, как утверждает Мальтус, бюджетная политика может помочь увеличить потребительский спрос через перераспределение доходов. Данные выводы Мальтуса удивительным образом опережают свое время: они перечеркивают основные принципы *laissez-faire* и практически полностью соответствуют позиции кейнсианства середины XX века за исключением, пожалуй, того, что в качестве стимулирующей бюджетной политики он предлагает не увеличение государственных расходов, а перераспределение доходов в пользу более бедных индивидов, склонных больше потреблять и меньше сберегать. Таким образом, работы Мальтуса являют собой важный пример выхода за рамки доминирующей научной концепции того времени – *laissez-faire*. Как и его современники Смит и Рикардо, Мальтус в целом поддерживает принцип свободы рынка от вмешательства государства и ограничения роли государства производством базовых общественных благ. Однако в ряде исключений он допускает, что государство должно выполнять и другие задачи: регулировать торговлю, перераспределять доход и поддерживать экономику, находящуюся в кризисе.

Следующим серьезным шагом в анализе функций бюджетной политики стала теория Милля¹¹. Милль, как и большинство английских экономистов-классиков, допускал, что в ряде случаев необходимо вмешательство государства в экономику в заметно более существенном

⁹ Блауг, 1994.

¹⁰ Malthus, 1820.

¹¹ Mill, 1848.

масштабе, чем об этом писали до него Смит и Рикардо. Он находился под влиянием взглядов английского философа Бентама¹². В 1834 г. в «Деонтологии, или Науке о морали» Бентам сформулировал свой знаменитый принцип, которым должно руководствоваться любое общество – «наибольшее счастье наибольшего числа индивидуумов». Достигать этой цели, согласно Бентаму, общество должно путем индивидуальных усилий каждого его члена, так как успех каждого в равной степени увеличивает общественное благосостояние. Эти идеи отразились в сочинениях Милля, где он в целом поддерживал идею равенства в обществе, хотя и не оправдывал прямого перераспределения доходов государством.

В отношении взглядов на проблему неравенства доходов и бедности можно сказать, что, по сравнению со Смитом и Рикардо, Милль предлагал более активное вмешательство государства в данный вопрос. Милль негативно относился к поддержанию государством минимального уровня заработной платы, равно как и к выплате пособий бедному населению. Все это, по его мнению, не создаст стимулов к труду и, напротив, приводит к росту рождаемости среди бедного населения в духе мальтузианской теории. Корректными мерами по сокращению неравенства он считал введение всеобщего доступного образования и субсидирование людей, готовых уезжать на заработки в колонии Британской империи. Другими словами, Милль развивал взгляды Смита в отношении обеспечения равенства возможностей для индивидов в обществе и стимулов больше трудиться и сберегать с помощью государственного финансирования образования и отсутствия прогрессивного налогообложения.

Следует отметить, что Милль имел прогрессивный для своего времени взгляд на проблему прямого и косвенного налогообложения. В тот период в экономической мысли господствовала идея, которую поддерживали Смит и Рикардо, о том, что косвенные налоги наносят меньший вред, чем прямые налоги, поскольку от их уплаты можно уклониться. Милль, однако, замечает, что уклонение от косвенного налога потребует от индивида пожертвовать своими желаниями, хоть это и, скорее всего, лучше, чем не иметь возможности уклонения вовсе. Он проводит обстоятельный сравнительный анализ сильных и слабых сторон прямого и косвенного налогообложения. В частности, он замечает, что сложившееся плохое отношение к прямым налогам связано с тем, что английскому гражданину претит не столько налоговый платеж, сколько действия, связанные с его уплатой, то есть то, что прямой наблюдаем в явном виде, в то время как косвенный налог скрыт от налогоплательщика. Одним из достоинств прямого подоходного налога Милль считает надежность его поступлений, поэтому рекомендует его использовать в случае крайней необходимости.

¹² Bentham, 1834.

Милль также известен как автор первого обстоятельного анализа проблемы естественной монополии. Милль осознавал, что появление монопольной власти является провалом рынка, который должен быть устранен государством. Понимая экономическую неэффективность налогообложения такой отрасли с убывающими предельными издержками, Милль предлагал национализировать естественные монополии, что выходило за рамки традиционного подхода, поддерживающего принцип невмешательства государства в механизмы свободного рынка.

Итак, в целом британских экономистов классического периода объединяла вера в принципы *laissez-faire*, превозносящие эффективность рыночного регулирования над государственным и поэтому призывающие ограничить государственное вмешательство в рыночную систему хозяйственных отношений. Однако, сталкиваясь с провалами рынка, экономисты-классики признавали необходимость вмешательства государства в этих частных случаях, будь то трансферты для бедных или другие социальные расходы, национализация отраслей или стимулирование потребительского спроса в период экономического кризиса. Однако Смит, Рикардо, Мальтус и Милль не акцентировали внимание на таких исключениях, которые могли бы подвергнуть сомнению веру в совершенство свободного рынка, основу, как они считали, благосостояния общества. В то же время они соглашались с тем, что государство должно финансировать ряд необходимых для общества базовых общественных благ, которые невозможно произвести в частном секторе, при этом объем бюджетных расходов должен быть по возможности минимальным.

В экономической теории континентальной Европы сложилась традиция, отличная от *laissez-faire*. Немецкие и французские экономисты допускали значительно больший масштаб участия государства в экономике. Они придерживались противоположного допущения, считая, что государственный аппарат может быть более эффективен, чем свободный рынок. Вместо доверия к «невидимой руке» рынка, они полагались на регулирование экономики государством, которое выступает своего рода беневолепнтным диктатором, желающим общественного благополучия и располагающим полной информацией об экономике. Данная аллегория, как и «невидимая рука» рынка, является идеализированной теоретической абстракцией, на практике экономика оказывается в определенной точке между данными крайностями. В зависимости от институциональной среды государства в разные периоды своего развития то увеличивали свое присутствие в экономике, то сокращали, давая большие свободы рынку. Исторически Франция и Германия гораздо чаще и масштабнее участвовали в войнах по сравнению с Англией, что само по себе требовало больших государственных расходов. Военный бюджет в основном финансировался с помощью налогов, но, поскольку процесс изменения налогового законодательства достаточно инертен, повышенные налоговые доходы продолжали поступать

в государственную казну и в послевоенное время, предоставляя государству возможность поддерживать большие и разносторонние бюджетные расходы, чем в довоенный период. В Германии политика активного участия государства в экономике была достаточно эффективной и привела к заметному экономическому прогрессу.

В Германии основной школой экономической мысли в XVII-XVIII вв. был камерализм. Представители данного научного направления, считая благосостояние общества и рост населения конечной целью государственного регулирования, сосредоточились на изучении механизма функционирования государства. Они были сторонниками четкого разделения министерств и ведомств по функциональному принципу и оправдывали государственный аппарат больших размеров.

В 1880-х гг. в Германии была введена первая в мире государственная система социальной защиты. Экономические и политические успехи новой политики вдохновили развитие идеологии государственного социализма на базе германской Новой исторической школы, основными теоретиками которой стали Шмоллер и Вагнер¹³. Последний в 1892 г. сформулировал закон о расширяющейся деятельности государства, известный теперь как закон Вагнера. Он гласит, что участие государства в экономике в силу ряда причин усиливается со временем, т.е. более развитой экономике соответствует более крупный государственный сектор и больший объем бюджетных расходов. Согласно Вагнеру, существует два периода развития государственных финансов. В первом периоде государство решает чисто фискальные проблемы, такие как сбор налогов для финансирования государственных расходов. Во втором периоде в бюджетной политике начинает доминировать социо-политическая мотивация, формируется спрос на социальные функции государства, в том числе социальное обеспечение. Поддержание научно-технического прогресса также требует масштабных государственных инвестиций. Кроме того, государство с течением времени наращивает государственный долг, для обслуживания которого необходимо дополнительное финансирование.

Важно подчеркнуть, что Вагнер стал первым известным экономистом, выступавшим за активное перераспределение дохода государством: он поддерживал как социальные расходы, так и прогрессивное налогообложение. В отличие от сторонников *laissez-faire*, которые сводили роль государства к помощи гражданам лишь в случаях крайней бедности или экстремальных катаклизмов (голод, банковский кризис) и обеспечению для них равных возможностей для самореализации, Вагнер поддерживал борьбу государства с неравенством доходов (неравенством результата).

¹³ Wagner, 1892.

Вагнер фактически предсказал неизбежное усиление в XX в. социальной функции государства в современном ее толковании, то есть выходящее за рамки оказания материальной помощи только наиболее нуждающимся гражданам. И если в отдельных наиболее развитых странах Европы и мира социальные расходы государства в конце XIX в. либо отсутствовали, либо были на очень низком уровне, в дальнейшем их доля в бюджете устойчиво возрастала.

Также с начала XX века начинают разрастаться и другие функции государства. В частности, государственное финансирование производства общественных благ уже воспринимается скорее как должное, а не как исключение, и осуществляется в большем масштабе, чем ранее.

Такие изменения во взглядах на роль государства в социально-экономическом развитии общества нашли свое отражение в экономической теории. Социальные аспекты и проблема увеличения общественного благосостояния стали одними из наиболее популярных объектов исследования. Получили широкое распространение концепции общественного блага и государственного регулирования провалов рынка.

В неоклассической экономической теории также наблюдалась тенденция к принятию расширенной роли государства в экономике, хотя это происходило намного медленнее, чем в континентальной экономической мысли. Изменения в теории, наступившие в начале XX в., имели технические истоки. Маржиналистская революция наделила экономическую теорию новым, более строгим аппаратом для анализа эффективности государственной политики. В 1890 г. Маршалл¹⁴ в своих «Принципах экономической науки» дает строгое определение понятия эластичности, вводит понятие излишка потребителя и строит график спроса и предложения товара – крест Маршалла. Все эти нововведения позволили количественно оценивать выгоду, которую отдельные индивиды получают от общественного блага.

Кроме того, появились новые технические возможности для анализа неравенства. Так, Парето¹⁵ в 1896 г. провел первое статистическое исследование неравенства распределения богатства на примере распределения земли среди населения Италии. Отмеченная им явная скошенность распределения с сильной концентрацией богатства в руках малого количества людей позволила сформулировать правило о том, что 20% населения владеет 80% богатства (получившее впоследствии название «принципа Парето»). Однако с идеологической точки зрения Парето считал, что люди от природы неравны, а бедность есть естественное тому подтверждение.

¹⁴ Marshall, 1927.

¹⁵ Pareto, 1896.

В 1912 г. итальянский статистик Джини¹⁶ предложил меру неравенства, известную теперь как коэффициент Джини и ставшую, пожалуй, наиболее часто используемым показателем неравенства.

И хотя проблема наличия и измерения неравенства начала вызывать интерес у представителей мейнстрима экономической теории, с идеологической точки зрения неоклассики не выражали активной поддержки политике перераспределения доходов.

Напротив, в отношении теории производства общественных благ прогресс в неоклассической литературе был впечатляющим. В частности, Вicksell¹⁷ предложил определять оптимальный объем производства общественных благ через максимизацию полезности индивидов, считая, что они финансируют производство блага соответственно получаемой полезности. Эта идея послужила основой для доктрины налогообложения по получаемой выгоде в ее современной форме¹⁸. При этом Вicksell осознавал трудности, связанные с практическим применением маргиналистской теории и доктрины налогообложения по извлекаемой выгоде. Выявление ненаблюдаемых предпочтений требует нетривиального механизма, не всегда реализуемого на практике. Кроме того, Вicksell признает наличие проблемы фрирайдера: поскольку ограничить доступ отдельного индивида к общественным благам, как правило, невозможно (принцип неисключаемости), у индивидов есть стимулы скрывать свою заинтересованность в пользовании общественным благом, чтобы благо профинансировали без его участия. Вicksell пытался предложить оптимальный механизм голосования для выявления истинных предпочтений относительно общественных благ, остановившись на правиле приблизительного единогласия, несмотря на его недостатки в отношении прав меньшинства.

Важно также подчеркнуть, что налогообложение по получаемой выгоде в теории Вicksella не подразумевало отказа от перераспределительной функции государства. Основатель шведской школы экономической теории пишет, что перераспределение должно быть проведено государством до сбора налогов на производство общественных благ. В целом Вicksell полагал, что проблемы бедности и материального неравенства представляют угрозу для современного общества.

¹⁶ Gini, 1912.

¹⁷ Wicksell, 1896.

¹⁸ Musgrave, 1985.

Ученик Викселя Линдаль¹⁹ в 1918 г. выдвинул принцип ценообразования для общественных благ, вошедший в современные учебники как «ценообразование Линдаля» (Lindahl pricing). Его модель предполагает агрегирование индивидуальных кривых спроса на общественное благо так же, как это делается для получения рыночного спроса на обыкновенный товар. Но так как количество общественного блага фиксировано и одинаково для всех потребителей, агрегирование происходит не по количеству товара, а по ценам, которые потребители готовы за него предложить. Полученная кривая «рыночного» спроса на общественное благо пересекается с кривой предельных издержек его производства. Равновесный объем производства общественного блага достигается в точке, где готовность платить (предельная выгода) равна предельным издержкам. Данная модель стала основой для развития современной теории налогообложения по получаемой выгоде, или теории «добровольного обмена». С точки зрения идеологии данная модель стала иллюстрацией того, что общественные блага, производящиеся государством и финансируемые за счет налогов, подобны рыночным товарам. Их оптимальное количество можно определить формальным способом, а вмешательство государства может быть эффективно и повышать общественное благосостояние. Первоначальные взгляды на масштабы реализации данной функции государства пересматривались в сторону более расширительной трактовки: государство должно обеспечивать общество не только минимальным набором базовых общественных благ, но и любыми другими общественными благами, как это показывает анализ общественных выгод-издержек.

Параллельно развивалась доктрина налогообложения исходя из платежеспособности. Так, один из ее сторонников Пигу²⁰ в «Экономической теории благосостояния» писал, что единый адвалорный налог на все основные потребительские товары имеет как преимущества, так и недостатки. В частности, он не искажает пропорции потребления товаров, поскольку взимается с одинаковой ставкой по всем потребительским расходам. В качестве основного недостатка общего адвалорного налога на потребление Пигу называл то, что он не учитывает доход индивидов, количество иждивенцев в домашнем хозяйстве и качество приобретаемых товаров. Также у данного налога достаточно высокие издержки администрирования в сфере услуг.

В качестве альтернативы Пигу привлекала концепция прогрессивной шкалы налогообложения. Однако он также осознавал, что основным источником роста экономики является накопление капитала, осуществляемое за счет сбережений, а прогрессивный налог

¹⁹ Lindahl, 1919.

²⁰ Pigou, 1932.

может снизить стимулы к экономической деятельности и, как следствие, к сбережению. В случае если налог взимается только с потребления (текущих трат части полученных доходов), этой проблемы можно избежать.

Вклад Пигу в теорию экономики общественного сектора позволил воспринимать эту функцию государства еще более широко. В 1920 г. он ввел в экономический анализ понятие внешних эффектов, или экстерналий. Под экстерналиями обычно понимают положительное или отрицательное влияние экономической деятельности на лиц, в ней не участвующих. Экстерналии существуют, когда частные выгоды или издержки не равны общественным выгодам или издержкам. В случае положительной экстерналии общественные выгоды превышают частные выгоды, а значит, целесообразно субсидировать деятельность лиц, производящих данную экстерналию, в пределах этой разницы. В случае отрицательной экстерналии, напротив, частные издержки меньше общественных и их необходимо выровнять с помощью налога на лицо, производящее экстерналию.

Таким образом, с использованием введенной Пигу терминологии внешних эффектов (экстерналий) можно проиллюстрировать суть чистого общественного блага, для которого характерна ситуация, когда общественная выгода многократно превышает частную выгоду, а частная выгода не способна компенсировать издержки производства благ. В этом случае вмешательство государства в виде полного субсидирования производства данного общественного блага оправданно и необходимо. Также концепция экстерналий показывает, как государство с помощью налогов и субсидий может регулировать количество производимых благ и антиблаг. Наиболее типичным примером последних является ситуация с выбросами вредных веществ в окружающую среду в ходе производственного процесса. Выгода частного предпринимателя, получаемая от производства, превышает его частные издержки от ухудшения экологии, что стимулирует его выпускать большое количество продукции. Для общества в целом, напротив, потери, вызываемые ухудшением окружающей среды, превышают выигрыш от доступа к большему количеству товара. Поэтому государство должно ввести налог на выбросы (экологический налог), чтобы сократить объем выпускаемого товара до оптимального для общества уровня. Данный подход нашел применение в рамках таких международных соглашений, как Киотский протокол 1997 г. и Парижское соглашение 2016 г.

Первая мировая война серьезно изменила финансово-экономическую модель Европы, потребовав беспрецедентных для того времени военных расходов. В результате государственные расходы в долях ВВП в отдельных европейских странах, таких как Англия, Франция, Германия, Италия и Бельгия, фактически удвоились и продолжали расти в послевоенный период как вследствие вынужденного осуществления масштабных трат на восстановление разрушенной

экономики и инфраструктуры, так и в силу необходимости выплат контрибуций, обслуживания накопленного во время войны долга и финансирования расширяющихся социальных программ. В 1930-х гг. заметный прогресс в социальных показателях для европейских государств доказывал обоснованность и успешность проводимых социальных программ, ставя под сомнение авторитет *laissez-faire* в англо-саксонской экономической теории. В 1926 г. выдающийся английский экономист Кейнс издал книгу с говорящим названием «Конец *laissez-faire*».

Великая депрессия в США (1929-1933 гг.) уже де-факто дезавуировала принципы *laissez-faire* в регулировании рыночных отношений: то, что экономика в течение нескольких лет не могла вернуться к равновесию за счет рыночного механизма, не укладывалось в рамки неоклассической парадигмы о саморегулировании свободного рынка. Этому способствовал ряд эволюционных изменений в системе взглядов на организацию налогообложения и осуществления государственных расходов.

Так, в теории налогообложения постепенно происходило смещение в пользу подхода «равенства жертв», что приближало данный метод к плоской шкале налогообложения. Параллельно в Европе происходила демократизация общества, на уровне интуиции возникало понятие медианного избирателя. Будучи гражданином с невысоким доходом, медианный избиратель был заинтересован в перераспределении доходов и большей социальной направленности государственной политики. Как результат, в конце XIX в. – начале XX в. происходило расширение социальной функций государства с увеличением перераспределяемого через бюджет объема доходов.

Если при натуральном хозяйстве существовала серьезная проблема измерения доходов и других финансовых показателей, которые были ненаблюдаемыми для государства, то по мере институционального развития общества снижались издержки администрирования налогов, улучшалось качество статистических данных и отчетности, появлялось больше вариантов базы для налогообложения. С развитием институтов у государства появилась возможность выбора между налогообложением доходов, расходов, сбережений, имущества и т.д. с точки зрения достижения общественного оптимума, а не только с позиции собираемости налогов, что также создало больше возможностей для перераспределительной политики.

Переломным явлением в эволюции научных взглядов на функции государства в экономике стала работа Кейнса²¹ «Общая теория занятости, процента и денег», в которой Кейнс подверг резкой критике взгляды неоклассиков и, в первую очередь, закон Сэя, считая, что (эффективный) спрос порождает предложение. Важнейшим понятием в теории Кейнса является

²¹ Keynes, 1936.

мультипликатор автономных государственных расходов, показывающий, во сколько раз вырастет выпуск при увеличении автономных расходов, и равный величине, обратной предельной склонности к сбережению. Эта величина в теории Кейнса больше единицы. Позже его последователями (в частности, Хаавельмо²²) было показано, что мультипликатор равен единице в условиях сбалансированности бюджета. Таким образом, стимулирующий эффект от увеличения государственных расходов может даже превышать первоначальное вливание бюджетных денег, что служит сильным доводом в пользу эффективности стимулирующей бюджетной политики²³. Государственные расходы стали рассматриваться не только как бремя для экономики, которое нужно распределить с минимальными потерями, но и как единственное средство достижения полной занятости ресурсов и роста выпуска.

Важным аргументом в пользу экспансивной бюджетной политики служит неэффективность монетарной политики в период Великой депрессии из-за ситуации, которую Кейнс называет «ловушкой ликвидности». Так, в условиях кризиса индивиды из-за пессимистичных ожиданий предпочитают ликвидность (наличные деньги) банковским депозитам и прочим финансовым инструментам. По этой причине увеличение предложения денег монетарными властями не приводит к увеличению величины спроса на деньги и снижению реальной процентной ставки, то есть не оказывает стимулирующего эффекта на экономическую активность. Сейчас в некоторых развитых экономиках наблюдается схожая ситуация, когда номинальная процентная ставка близка к нулю и применение монетарных стимулов затруднительно.

Противоречивость и непоследовательность изложения Кейнсом своей теории привели к разночтениям среди его последователей. Коддингтон²⁴ описывает три типа кейнсианства, условно называя их: фундаменталистами, редуционалистами и гидравлистами. Фундаменталисты в лице кэмбриджских экономистов Робинсона, Шэкла, Сраффы и других противопоставляли теорию Кейнса неоклассике, считая, что она принципиально отлична, так как содержит положение об иррациональности индивидов. Редуционалисты (Клауэр, Лейонхувуд²⁵) считали теорию Кейнса теорией самоподдерживающегося долгосрочного неравновесия, где неоклассическое равновесие является частным случаем. Гидравлисты (Хикс,

²² Haavelmo, 1945.

²³ На настоящий момент времени существует множество работ с оценками величины мультипликатора, также есть основания полагать, что его величина зависит от фазы делового цикла и увеличивается в фазе рецессии (см. Auerbach, Gorodnichenko, 2012). Подробнее в главе 2 настоящего исследования.

²⁴ Coddington, 1976.

²⁵ Clower, 1967; Leijonhufvud, 1973.

Хансен, Самуэльсон и другие), теперь известные как неокейнсианцы или представители неоклассического синтеза, видели в теории Кейнса инструкцию по управлению потоками доходов и расходов. Проведение такой политики, на их взгляд, актуально для краткосрочного периода. В долгосрочном же периоде цены и заработные платы становятся гибкими, и экономика приходит в состояние неоклассического равновесия на уровне полной занятости. Квинтэссенцией неоклассического синтеза стала модель IS-LM, созданная Хиксом в 1937 г., но позже, в 1987 г., опровергнутая самим же Хиксом как некорректная. Тем не менее на ее примере наглядно видна проблема, связанная с фискальным стимулированием экономики: эффект вытеснения частных инвестиций из-за роста реальной процентной ставки.

Другой известный представитель неокейнсианства Харрод²⁶ в лекциях «К теории экономической динамики» приводит анализ основных инструментов стимулирующей политики. Он поддерживает использование общественных работ для стимулирования экономики, хотя, по его словам, этот метод уже принято считать устаревшим. Поэтому он предпочитает трактовать их в широком смысле, включая туда также любые госзакупки, увеличивающие запас капитала. Он отдает предпочтение снижению налогов в случае, если содержание общественных работ не представляет ценности. Харрод также подчеркивает пользу от международной координации контрциклической политики, в том числе с участием Всемирного банка.

По мере того как последствия Великой депрессии успешно преодолевались, интерес экономистов стали вызывать не столько спады, сколько экономические циклы в целом, то есть не только стимулирующая политика в кризисные периоды, но и сдерживающее государственное регулирование в случае перегрева экономики. Наибольший вклад в изучение контрциклической политики внес Хансен²⁷. Он разделял инструменты воздействия на экономику на два типа: «накачивающие», дискреционные стимулы (*pump-priming*) и компенсирующие, встроенные стабилизаторы (*compensatory*). К дискреционным фискальным мерам относятся предложенные Кейнсом общественные работы и прочие государственные расходы, снижение налогов и иные единовременные действия государства, для исполнения которых требуется отдельное решение. Встроенные стабилизаторы представляют собой меры бюджетной политики, сила воздействия которых зависит от стадии экономического цикла. Основным встроенными стабилизаторами считаются такие бюджетные рычаги, как подоходный налог, налог на потребление, налог на прибыль. Налоги на доходы и налоги на потребление взимаются в виде фиксированной доли с базы (доходов или расходов), которая изменяется проциклически. То есть во время подъема

²⁶ Харрод, 1997.

²⁷ Hansen, 1941.

экономики зарабатываемые доходы и потребительские расходы возрастают, и, соответственно, увеличиваются налоговые сборы в абсолютном выражении, что соотносится с увеличением паушальных налогов на эту же абсолютную величину. Во время спада, напротив, сокращение доходов и расходов приводит к сокращению объемов собираемых налогов, что служит стимулом для восстановления экономики. Эта же логика применима и к таким статьям бюджетных расходов, как пособия по бедности и безработице. Так как бедность и безработица – проциклические показатели, во время экономического спада количество бедных и безработных возрастает, и государство автоматически выплачивает большой объем трансфертов, в период подъема экономики, напротив, эти типы расходов сокращаются.

Главным достоинством встроенных стабилизаторов, несомненно, является своевременность их действия. В проведении фискальной политики существуют внутренние лаги, такие как лаг распознавания и лаг принятия решения. Встроенные стабилизаторы автоматически распознают шоки, а их применение не требует дополнительного согласования с другими органами власти, в то время как введение новых дискреционных фискальных мер требует одобрения ряда ведомств. Недостатком встроенных стабилизаторов Хансен считает их относительно слабый эффект, поэтому при более серьезных отклонениях экономики от равновесия он склоняется к использованию дискреционной политики.

Представители кейнсианско-неоклассического синтеза в макроэкономике также занимались проблемой минимизации искажений от налогов. Модель сглаживания²⁸ (tax-smoothing) Барро²⁹, показала, что минимальные искажения от налога достигаются при постоянном отношении налоговых поступлений к выпуску.

В экономической науке послевоенного времени даже сформировалось убеждение о том, что, используя бюджетные стимулы экономики, можно практически полностью избавиться от безработицы и экономических циклов. Влиятельные представители институционализма также поддерживали эту политику, надеясь, что она поможет решить социальные проблемы. Расширение государственного бюджета воспринималось как один из источников экономического роста (например, Тобин³⁰), а призывы к отречению от социальной политики в

²⁸ Часто в таких моделях используется первоначальная теория оптимального налогообложения Ramsey, 1927 (primal approach), согласно которой товары с меньшей эластичностью спроса и предложения облагаются большим налогом.

²⁹ Barro, 1979.

³⁰ Tobin, 1965.

духе *laissez-faire* критиковались за негуманность и социальный дарвинизм (например, Гэлбрейт³¹).

Экономисты подтверждали высокую эффективность социальной функции государственных расходов. Считалось, что чем выше объем социальных расходов независимо от их адресности, тем больше перераспределение доходов. Это предположение называется «парадокс перераспределения» и гласит, что, даже если получателями государственных расходов являются богатые люди или средний класс, перераспределение доходов в пользу бедных все равно происходит. Это означает, что правительству выгодно предлагать общие, а не адресные социальные трансферты, поскольку это будет более популярным политическим решением.

Одновременно сторонников свободного рынка беспокоило то, что государство стало все больше вторгаться в рынок. Государственные расходы в виде госзакупок и общественных работ, обеспечивающих полную занятость, в таких масштабах оказывали серьезное, если не определяющее влияние на экономику и уже могли претендовать на элементы индикативного планирования по примеру дирижизма, существовавшего тогда во Франции, главным идеологом которого был Перру³². Индустриальная политика, в самом деле, становилась одной из важных функций государственного бюджета. В середине XX в. многие страны стали позволять себе эксперименты в области индустриальной политики. Некоторые из них (Аргентина) оказались неудачными, а некоторые увенчались успехом (Корея). Один из главных оппонентов текущей политики Хайек³³ осуждал индустриальную политику, называя ее «полнейшим тщеславием» по отношению к рынку. Он также утверждал, что такое засилье государства может не только разрушить рыночные механизмы, исказив цены, но и привести к ограничению гражданских свобод.

Однако мейнстрим экономической мысли развивался в направлении дальнейшего разрастания функций государства. Помимо популяризации идеи стабилизационной функции государственного бюджета, экономическая теория середины XX в. обеспечила фундаментальные основы для расширения функций предоставления общественных благ и перераспределения доходов. Одним из основных направлений экономического анализа стала теория общественного благосостояния, целью которой было разработать механизмы, с помощью которых государство могло бы увеличить благосостояние граждан. В 1938 г. Бергсон ввел в экономический анализ понятие функции общественного благосостояния, ее строгую математическую формулировку

³¹ Galbraith, 1958.

³² Perroux, 1955.

³³ Hayek, 1944.

предложил Самуэльсон³⁴. Агрегируя индивидуальные функции полезности различными способами, можно получить функцию общественного благосостояния, которую удобно максимизировать и которая дает конкретные числовые значения для уровня полезности общества в целом. Такие функции общественного благосостояния по аналогии с индивидуальными функциями полезности принято называть кардиналистскими. Наиболее известными примерами таких функций являются функция Бентама и функция Роулза.

Функция Бентама, также известная как утилитаристская функция, подразумевает прямое суммирование индивидуальных функций полезности в общественную функцию. Роулзианский подход, сформулированный Роулзом³⁵ в «Теории справедливости», можно назвать эгалитарным. Он предлагал максиминный метод, согласно которому максимизировалась полезность наименее благополучного индивида, в результате чего можно добиться полного уравнивания благосостояния в обществе. Если утилитаристская функция общественного благосостояния предполагает, что полезность различных индивидов взаимозаменяема с точки зрения общественного благосостояния, то роулзианская функция предполагает их комплементарность. Возможно также использование промежуточной версии функции общественного благосостояния, где полезности индивидов не являются чистыми субститутами или комплементами. Развитием теории общественного благосостояния стала теория общественного выбора (Эрроу, Самуэльсон). Она изучала общественное благосостояние в условиях взаимодействия государства и индивидов в рамках системы голосования. Концепция «медианного избирателя» объясняла рост социальных расходов государства и большее перераспределение тем, что это соответствует предпочтениям среднестатистического (медианного) индивида, голос которого хочет получить государство.

В погоне за голосами избирателей государственные расходы раздувались, что приводило к наращиванию государственного долга, загоняя правительства развитых и активно развивающихся стран в плен своих предыдущих популистских решений по расходам. В частности, накопленный долг требовал обслуживания, к тому же сказывалась асимметрия фискальной политики: правительство может легко принять популярную меру (снижение налогов или увеличение госрасходов), но в противоположном случае оно сталкивается с проблемами и продолжает накапливать долг, так как оно не в состоянии пойти на непопулярную меру. Эту ситуацию описывает модель отложенной стабилизации³⁶. Другая модель политической

³⁴ Samuelson, 1947.

³⁵ Rawls, 1971.

³⁶ Romer, 2006.

мотивации накопления долга – модель стратегического накопления долга, которая иллюстрирует ситуацию с бипартийной системой, где партии имеют разные предпочтения относительно направлений госрасходов. Тогда партии у власти может быть выгодно долговое финансирование своих расходов, поскольку выплачивать долг предстоит другой партии.

Еще одной причиной стремительного накопления госдолга стала недооценка будущих финансовых обязательств по пенсионным программам. К проблеме иррационального поведения текущего поколения, которое потребляет больше, чем зарабатывает, и тем самым накапливает долг, который придется выплачивать будущим поколениям, добавляется еще и проблема старения населения, вследствие которой опять-таки будущему поколению придется обеспечивать большее количество пожилых людей. Следовательно, удовлетворение государством интересов текущих поколений в ущерб будущим порождает проблему межпоколенческого неравенства.

К концу 1960-х гг. из-за длительного бюджетного стимулирования стала разгоняться инфляция, а фискальные меры стали терять свою эффективность. В начале 1970-х гг. экономика перешла в состояние стагфляции, из которой выходила уже под руководством монетаристов. Потом произошла революция ожиданий и отношение к государственной политике стало еще более осторожным, так как пришло осознание того, что экономические агенты способны предвидеть действия государства. С развитием теории реальных бизнес-циклов экономическая теория вновь приблизилась к принципу *laissez-faire*. Контрциклическая политика ставилась под сомнение, поскольку сам цикл преподносился как равновесная реакция на шок производительности. Альтернативу теории новых классиков и реальных деловых циклов смогли предложить новые кейнсианцы. Они использовали макроэкономические модели общего равновесия с микроосновами (идея была предложена еще представителями неоклассического синтеза) и дополняли их предпосылками о несовершенствах рынков, из-за которых система выходила из равновесия и требовалось вмешательство государственной макроэкономической политики, чтобы ее скорректировать. Ярким примером является новокейнсианская концепция «гистерезиса». Считается, что, находясь без работы долгое время, работники теряют квалификацию, что имеет долгосрочные последствия для экономики, так как снижается потенциальный выпуск. В этом случае, очевидно, необходима стимулирующая бюджетная политика.

В то же время с усилением глобализации налоговые поступления стали демонстрировать тенденцию к сокращению. Появились так называемые «фискальные термиты» – факторы, постепенно сокращающие налоговые поступления за счет «голосования ногами» инвесторов в зоны с низкой налоговой нагрузкой. К таковым относятся любые условия, повышающие

международную мобильность капитала: оффшорные зоны, трансфертное ценообразование, электронные деньги и прочее. Поэтому со стороны экономистов стали поступать рекомендации о переводе государственной пенсионной системы в форму частных консервативных инвестиционных фондов³⁷. Такую модель сейчас практикует Чили. В Дании, например, государство обеспечивает только небольшие базовые пенсионные выплаты, которые финансируются из общих поступлений в бюджет, а не из пенсионных налогов с заработной платы.

В последнее время наблюдаемая тенденция в сторону снижения государственных расходов и поддержания более сбалансированного бюджета частично базируется на идеологии развития рыночных механизмов, позволяющих эффективно выполнять государственные функции. Примером здесь может служить прогресс на рынке страхования и развитие финансовых рынков в целом. Также с развитием информационных технологий частные агенты получили доступ к большим массивам информации, что повысило эффективность принятия решений в частном секторе и частично решило проблему асимметрии информации. Параллельно с этим в экономической теории стала активно обсуждаться проблема коррупции в государстве³⁸. В целом стало распространяться мнение, что государственный аппарат может быть менее эффективен, чем рынок во многих функциях, которыми он (государственный аппарат) себя наделил³⁹.

* * *

Подводя итог вышесказанному, можно заключить, что эволюция функций государственного бюджета проходила нелинейно.

1. В период доминирования доктрины *laissez-faire* государственному бюджету предписывалось решение только самых базовых задач, связанных с производством наиболее необходимых общественных благ. Более широкий ряд функций подразумевал бы переток ресурсов из частного сектора в государственный с ущербом для экономической системы, поскольку частный сектор априори считался более эффективным.

³⁷ Benzell, Goryunov, Kazakova et al., 2015.

³⁸ Mauro, 1998.

³⁹ Еще в 1960 г. Коуз предположил, что интернализировать экстерналии можно в рамках рынка без участия государства, если трансакционные издержки равны нулю и права собственности четко определены (теорема Коуза). В самом деле, с развитием технологий трансакционные издержки существенно снизились, приблизив ситуацию к условиям теоремы. В таком случае роль государства в интернализации экстерналий, о которой писал Пигу, сокращается.

На континенте, особенно в Германии, развивались экономические учения, одобрявшие достаточно широкий ряд функций бюджета. Тем не менее эти соображения стали частью мейнстрима экономической теории только в XX в.

2. Первая и Вторая мировые войны послужили экзогенными факторами роста государственных расходов. Развитие демократии и активизация социально ориентированных настроений в Европе и США оказали влияние на научные взгляды экономистов, которые стали видеть в бюджете важнейший инструмент перераспределительной политики государства. К приобретению бюджетом перераспределительной функции добавилось расширение его функции предоставления общественных благ. Также получила распространение индустриальная политика.

3. Преодоление негативных последствий Великой депрессии при активном использовании бюджетных мер продемонстрировало эффективность стабилизационной функции бюджета. Можно сказать, что эта функция бюджета была приоритетной в середине XX в. и занимала одно из центральных мест в экономической теории в период доминирования кейнсианской научной школы. Однако по мере накопления проблем с высокими объемами государственного долга и хроническими бюджетными дефицитами радикальное снижение эффективности стимулирующей бюджетной политики прекратило эйфорию в отношении этого инструмента. Более того, развитие информационных и управленческих технологий заметно расширило возможности вовлечения рыночных механизмов для выполнения отдельных государственных функций, в результате чего текущий масштаб государства в экономике в настоящее время воспринимается как избыточный, особенно на фоне накопленных долговых обязательств и растущего числа коррупционных разоблачений.

Для целей настоящей работы в последующих главах предстоит отдельно изучить теоретические и эмпирические подходы к исследованию взаимосвязи между бюджетной политикой и экономическим развитием с точки зрения реализации государственным бюджетом стабилизационной функции и функции предоставления общественных и мериторных благ. При этом особое внимание предлагается уделить оценке характера влияния уровня и структуры государственных расходов на темпы экономического роста, а также эволюции механизмов и процедур управления бюджетной устойчивостью в развитых и развивающихся странах мира, включая российский опыт.

2 ВЗАИМОСВЯЗЬ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ И ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

2.1 Теоретические и эмпирические оценки влияния уровня и структуры государственных расходов на экономический рост

Понятие экономического роста намного шире, чем понятие увеличения реального ВВП⁴⁰, и является более емким, чем рост доходов населения, так как включает в себя также оценку благосостояния общества⁴¹. Традиционно выделяют две компоненты экономического роста: долгосрочную и краткосрочную⁴². Долгосрочный рост есть устойчивое движение экономики вдоль «равновесной» траектории, обусловленное количеством имеющегося труда и капитала, а также увеличением их эффективности – совокупной факторной производительности (далее также – СФП). Краткосрочная компонента роста – это конъюнктурные отклонения от данной равновесной траектории, обусловленные циклическими колебаниями национальной экономики, динамикой развития мировых рынков и условий международной торговли. Конъюнктурная компонента во многом зависит от складывающихся ожиданий в отношении спроса и предложения товаров и услуг. В частности, для российской экономики, характеризуемой высокой зависимостью от конъюнктуры международных рынков сырья и энергоносителей, условия внешней торговли традиционно являлись и продолжают оставаться важной составляющей экономического роста⁴³.

Различия между кратко- и долгосрочной перспективами определяются возможностью изменения параметров использования факторов роста. Предполагается, что в краткосрочном периоде можно изменить только объемы используемых труда и капитала, а в долгосрочном – как объемы названных факторов производства, так и используемые технологии.

Следовательно, государственная политика может быть направлена:

⁴⁰ С учетом неоднократного изменения применяемой Росстатом методологии расчета ВВП в течение последнего десятилетия в работе (в настоящей главе и в последующих) используются начиная с 2011 г. и далее данные по ВВП в новой методологии (ВВП по новой методологии рассчитывается в соответствии с положениями СНС 2008 года, переход осуществлен в 2015 году с соответствующим пересчетом рядов данных с 2011 года), если не указано иное. За более ранний период данные по ВВП использованы в предыдущей, условно назовем, «старой методологии» (ВВП по старой методологии рассчитан в соответствии с положениями СНС 1993 года). Основное различие методологий заключается в учете научных исследований и разработок, расходов на приобретение военного оборудования как накопления основного капитала.

⁴¹ Arrow, Dasgupta, Goulder, Mumford, 2010; Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2010; World Bank, 2010.

⁴² Durlauf, Johnson, Temple, 2006; Rodrik, 2006; Mokyr, 2006.

⁴³ Казакова, Синельников-Мурылев, 2009.

– как на создание условий для устойчивого долгосрочного экономического роста, а учитывая сказанное выше, в целом для увеличения уровня экономического развития и благосостояния населения;

– так и на обеспечение краткосрочной макроэкономической стабилизации, то есть на корректировку конъюнктурных колебаний, повышение краткосрочных темпов экономического роста⁴⁴.

2.1.1 Контрциклическая политика в краткосрочной перспективе

Анализ целей, механизмов, принципов, инструментов контрциклической политики, то есть краткосрочных отклонений от «равновесной», «устойчивой» траектории требует понимания причин возникновения циклических колебаний.

Ключевая особенность существующих теорий циклического поведения экономик заключается в том, что они не могут предсказать резкие изменения динамики роста. Их основной задачей становится объяснение случившихся кризисов⁴⁵. Можно выделить три основные школы, в рамках которых анализ динамики роста проводят на основе различных базовых предпосылок:

а) Представители неокейнсианства считают, что причиной возникновения циклических колебаний являются колебания объемов инвестиций, которые оказывают влияние на выпуск через мультипликатор и акселератор⁴⁶; особая роль в объяснении колебаний отводится изменению ожиданий экономических агентов⁴⁷. Поэтому выходу экономики из стадии рецессии могут способствовать меры по:

– проведению контрциклической фискальной политики;

– наращиванию государственных инвестиций;

– использованию инструментов монетарной политики (снижение ставки для увеличения частных инвестиций).

б) В рамках новой классической теории причиной циклических колебаний считается изменение предложения денег⁴⁸. В стационарном состоянии экономический рост определяется экзогенными факторами — динамикой численности населения и технологическим прогрессом, а потому ключевые меры государственной политики должны быть направлены на создание

⁴⁴ World Bank, 2006, 2007, 2010; Moreno-Dodson, 2013; IMF, 1995; Iradian, 2007.

⁴⁵ Обзор теорий цикла см. в Истерли, 2006; Ito, 2000.

⁴⁶ Keynes, 1936; Samuelson, 1939; Hicks, 1950; Klein, 1950.

⁴⁷ Акерлоф, Шиллер, 2010.

⁴⁸ Lucas, Sargent, 1978; Sargent, Wallace, 1975, 1981.

условий для долгосрочного роста посредством увеличения человеческого капитала и производительности экономики (вложение в развитие инфраструктуры, науки и реализация мер по увеличению интеграции страны в мировую экономику). В то же время фискальная политика может влиять на темп роста только в процессе перехода к стационарному состоянию экономики, а потому в краткосрочном периоде в качестве инструмента циклического сглаживания вполне может быть использовано увеличение государственных расходов.

в) В теории реального бизнес-цикла циклические колебания являются следствием неожиданных шоков в реальном секторе (например, шоков производительности экономики, или совокупной факторной производительности)⁴⁹. Следовательно, выход экономики на траекторию долгосрочного роста зависит от согласованности монетарной и бюджетной политики.

2.1.2 Обеспечение долгосрочных темпов экономического роста

В своей работе Солоу⁵⁰ заложил основы для разработки методик декомпозиции экономического роста и подходов к объяснению дифференциации по странам темпов и уровня экономического развития. Согласно Солоу, экономический рост можно разложить на компоненты, некоторые из которых будут отражать изменения в объемах используемых факторов производства, а некоторые, просуммированные со случайным остатком, – технологический прогресс, то есть изменение совокупной факторной производительности⁵¹. Тогда различия между странами в объеме и качестве рабочей силы, в объеме и типе используемого капитала (воплощенных в нем технологиях), в бизнес-процессах и способах организации производства могут объяснять различия в уровне ВВП, а изменения данных составляющих во времени – собственно экономический рост.

Таким образом, в рамках модели экзогенного роста Солоу в долгосрочном периоде темпы роста экономики определяются темпами роста трудовых ресурсов и технологическим прогрессом, а значит, роль государственной политики как детерминанты экономического роста незначительна⁵².

⁴⁹ Kydland, Prescott, 1982; King, Plosser, Rebelo, 1988.

⁵⁰ Solow, 1957.

⁵¹ Краткий обзор эволюции и результатов данных методик см. в: Helpman, 2004; Энтов, Радыгин, Межезраупс, Швецов, 2006.

⁵² Solow, 1956.

Лукас⁵³, Барро⁵⁴, которые стали основоположниками моделей эндогенного роста⁵⁵, определили, что устойчивый рост душевых доходов достигается за счет аккумуляции человеческого капитала, который, помимо прочего, оказывает положительное влияние и на другие факторы производства. При этом накопление человеческого капитала возможно как путем отвлечения от производственного процесса (например, посещение курсов повышения квалификации), так и в процессе обучения на производстве (стажировки, тренинги и т.п.). Следовательно, в моделях эндогенного роста фискальной политике отводится более существенная роль: если увеличение государственных расходов влияет положительно на рост производительности в частном секторе (через содействие обучению, создание условий для инновационного развития посредством увеличения расходов на исследования и разработки), то будет наблюдаться их положительное влияние на экономический рост⁵⁶.

Родрик⁵⁷ концепцию долгосрочного экономического роста определяет посредством стандартной производственной функции, в которой выпуск зависит от факторов производства (человеческого и физического капитала) и от используемой технологии (СФП). При этом факторы экономического роста различаются по источнику их формирования (от относительно экзогенных до преимущественно эндогенных):

– экзогенные: характеристики или различия стран, связанные с их географическим положением (наделенность природными ресурсами, климатические особенности, близость к транспортным маршрутам и пр.);

– эндогенные по отношению к географическому расположению, степени международной экономической интеграции, институциональному развитию: наделенность факторами (человеческим капиталом, физическим капиталом), используемые технологии;

– частично эндогенные: внешняя экономическая интеграция; уровень институционального развития (качество формальных и неформальных параметров взаимодействия между экономическими агентами, государством; правила и масштабы и направления государственного вмешательства в экономику)⁵⁸.

⁵³ Lucas, 1988.

⁵⁴ Barro, 1990.

⁵⁵ О моделях эндогенного роста см. Romer, 1994.

⁵⁶ Easterly, Rebelo, 1993.

⁵⁷ Rodrik, 2003.

⁵⁸ Moreno-Dodson, 2013; IMF, 1995; Acemoglu, Johnson, Robinos, 2006; Энтов, Радыгин, Межеряупс, Швецов, 2006.

Экзогенные факторы относят к исходным условиям экономического роста. К фундаментальным факторам относят институциональные структуры (права собственности, систему контрактного взаимодействия и т.д.), то есть, согласно Родрику, решения, определяющие особенности, динамику институционального развития, которые могут влиять на темпы экономического роста в долгосрочной перспективе.

Что касается факторов, ускоряющих или тормозящих экономический рост, то, согласно одному из подходов, неравенство внутри отдельных стран тормозит экономический рост. Однако до настоящего времени каналы влияния неравенства на экономический рост изучены недостаточно. Так, Хелпман⁵⁹ определяет три противоречивых канала такого влияния:

I неравенство увеличивает темпы экономического роста: перераспределение дохода от заработной платы в пользу прибыли (то есть от бедных к богатым) повышает совокупные сбережения (склонность сберегать из прибыли выше, чем из заработной платы), а значит, ускоряет рост;

II неравенство уменьшает темпы экономического роста:

II.1 доступ к инструментам на рынке капитала у бедных меньше; следовательно, отсутствие возможности принимать участие в прибыльных инвестиционных проектах, во-первых, в целом приводит к сокращению объемов совокупных инвестиций, а во-вторых, в еще большей степени увеличивает неравенство;

II.2 медианный избиратель, чей доход обычно ниже среднего, отдает предпочтение перераспределению доходов, которое реализуется посредством налогов, искажающая роль которых существенна, следовательно, чем выше налоги, тем ниже темпы экономического роста;

II.3 отрицательное влияние неравенства проявляется через уменьшение возможности а) бедных слоев получить качественное, востребованное образование, что тормозит рост качества человеческого капитала; б) в поляризованных обществах принимать политические решения, создающие условия для устойчивого роста.

Сочетание данных и прочих факторов может усиливать или ослаблять их влияние на экономический рост и общественное благосостояние. В частности, исследование Алесины и Родрика⁶⁰ показывает, что при прочих равных темпы экономического роста (за период с 1960 по 1985 гг.) тем ниже, чем больше неравенство в стране как в терминах распределения непосредственно дохода, так и в терминах распределения земельных ресурсов.

⁵⁹ Helpman, 2004.

⁶⁰ Alesina, Rodrik, 1994.

Эмпирические исследования, проводимые на данных по различным странам в отношении темпов экономического роста, позволяют сделать следующие выводы:

а) не отвергается гипотеза о существовании условной конвергенции, то есть темп роста каждой отдельной страны постепенно сходится к некоторому стационарному уровню, сохраняемому в долгосрочной перспективе;

б) не подтверждается гипотеза о безусловной конвергенции, согласно которой долгосрочные темпы роста ожидаются одинаковыми для различных стран.

При этом конвергенция в уровнях экономического развития наблюдается для стран, в которых на стадии аграрного развития были сформированы гибкие институты, позволяющие адаптироваться к структурным изменениям («Клуб конвергенции»), причем для стран, не сумевших адаптироваться к изменившимся условиям развития в XIX–XX вв., экономическое отставание от стран-лидеров продолжало увеличиваться⁶¹. Однако представляется, что, учитывая рост сектора услуг, увеличения интенсивности использования цифровых технологий, развития онлайн-коммуникаций, можно ожидать и трансформацию механизма формирования групп стран, схожих по уровню благосостояния и развития, а также самого понятия уровня социально-экономического развития и подходов к его оценке.

2.1.3 Характер влияния объема и структуры государственных расходов на экономический рост

До конца XIX века, когда начали происходить изменения представлений о роли государства в экономике, в частности о том, что государство может стабилизировать экономику посредством поддержания на постоянном уровне совокупного спроса при полном использовании доступных ресурсов⁶², уровень государственных расходов до 5-6% ВВП оценивался экономистами-классиками как оптимальный, не препятствующий экономическому развитию, а бюджеты в целом оставались сбалансированными. На протяжении всей истории европейской демократии сбалансированность доходов и расходов бюджета была механизмом, ограничивающим рост государственных обязательств. До конца XIX века среди английской политической элиты господствовало представление, что правительство не может принимать на себя обязательства, по которым будут расплачиваться его преемники⁶³.

⁶¹ Гайдар, 2005; Идрисов, Синельников-Мурылев, 2013.

⁶² Tanzi, Schuknecht, 2000; Keynes, 1936; Meltzer, Richard, 1978, 1981.

⁶³ Гайдар, 2005.

К существенному росту расходов государства привели сначала Первая мировая война, Великая депрессия, затем Вторая мировая война и послевоенное восстановление. Так, были закреплены после Первой мировой войны в финансовых системах развитых стран повышенные налоговые ставки⁶⁴, которые обеспечивали условия для устойчивого наращивания расходов – в среднем с 18,7% ВВП после Первой мировой войны до почти 28% ВВП в 1960-м г. (Таблица 1).

Таблица 1 – Расходы консолидированного бюджета правительства, в % к ВВП

	ок.1870	1913	1920	1937	1960	1970	1980	1990	2000	2005	2010
Австралия	18,3	16,5	19,3	14,8	21,2	25,2	33,4	36,4	36,2	34,7	36,7
Австрия	10,5	17,0	14,7	20,6	35,7	47,6	49,6	51,6	50,3	51,0	52,7
Канада	...	...	16,7	25,0	28,6	36,0	41,6	48,0	40,3	38,2	43,3
Франция	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	38,9	46,1	49,6	51,1	52,9	56,4
Германия	10,0	14,8	25,0	34,1	32,4	38,6	47,9	45,1	44,7	46,2	47,3
Италия	13,7	17,1	30,1	31,1	30,1	34,2	40,8	52,6	45,5	47,1	49,9
Ирландия	...	...	18,8	25,5	28,0	38,6	48,9	42,3	30,9	33,4	65,7
Япония	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	19,5	33,3	31,6	38,8	36,4	40,7
Новая Зеландия	...	...	24,6	25,3	26,9	...	55,2	50,4	34,2	33,7	43,1
Норвегия	5,9	9,3	16,0	11,8	29,9	41,0	43,8	54,9	42,0	42,1	45,0
Швеция	5,7	10,4	10,9	16,5	31,0	43,7	60,1	59,1	53,6	52,7	51,2
Швейцария	16,5	14,0	17,0	24,1	17,2	...	32,8	29,7	34,2	34,0	32,9
Великобритания	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	41,8	45,2	39,0	37,8	42,8	48,8
США	7,3	7,5	12,1	19,7	27,0	34,0	34,9	37,1	33,7	36,4	42,9
Бельгия	...	13,8*	22,1*	21,8*	30,3	...	57,8	52,3	49,1	51,4	53,3
Нидерланды	9,1*	9,0*	13,5*	19,0*	33,7	43,2	55,2	54,9	41,8	42,3	48,2
Испания	...	11,0*	8,3*	13,2*	18,8	22,2	32,2	42,0	39,1	38,3	45,6
Среднее	10,7	12,7	18,7	22,8	27,9	36,0	44,6	45,7	41,4	42,0	47,3
Примечание - *Бюджет центрального правительства.											

Источник: Tanzi, Schuknecht, 2000; Tanzi, 2011.

1950-е – начало 1970-х гг. характеризовались высокими темпами роста экономик, сопровождаемыми ростом объемов перераспределяемого через бюджет ВВП стран, однако после 1973 г. произошло замедление роста, сопровождаемое в том числе исчерпанием его источников, связанных с послевоенным «низким стартом», а дальнейшее повышение налоговых ставок стало невозможным – государственные расходы достигли предельных значений для данного уровня экономического и социального развития⁶⁵.

⁶⁴ Peacock, Wiseman, 1961; Sen, 1997.

⁶⁵ Tanzi, Schuknecht, 1997, 2000.

С начала 1980-х гг. расходы вновь начали расти, однако вторая половина 1990-х охарактеризовалась их снижением; с начала 2000-х гг. они вновь растут, но более медленными темпами.

На примере ряда стран ОЭСР и большинства развивающихся стран отчетливо видно, что по мере экономического развития этих стран доля государственных расходов в ВВП неизбежно увеличивается. Существует несколько теоретических подходов, объясняющих данную взаимосвязь, в основе которых лежит предположение, что функция полезности потребителя устроена таким образом, что с ростом благосостояния индивидуумов для них растет ценность потребления общественных благ по сравнению с частными, что, в свою очередь, приводит к увеличению государственных расходов на производство общественных благ (гипотеза Вагнера):

- базовая модель выбора потребителя: предельная норма замещения общественных благ частными увеличивается по мере роста дохода;
- модели максимизации общественного благосостояния: потребление благ, предоставляемых государством, связано с положительными экстерналиями, что обуславливает более быстрый рост доли благ в ВВП, предоставляемых государством, по сравнению с частными;
- модели общественного выбора: рост доходов медианного избирателя обуславливает рост предпочитаемого объема общественных благ; с другой стороны, вовлечение более бедных слоев в избирательный процесс приводит к снижению дохода медианного избирателя, что должно ограничивать увеличение доли государства в ВВП; однако при наличии прогрессивной системы налогообложения предпочтения в пользу большего объема общественных благ могут возрастать, так как для более бедных налоговая цена общественных благ оказывается относительно меньше.

Согласно другим подходам, к увеличению объема предоставляемых общественных благ могут приводить следующие факторы:

- наличие собственных интересов бюрократии;
- заинтересованность государства в увеличении благосостояния граждан при наличии у государства возможности перераспределять доходы от богатых к бедным;
- формирование институциональных условий⁶⁶ для увеличения объема доступных средств, необходимых для производства общественных благ.

⁶⁶ Atkinson, Stiglitz, 1980.

В частности, в своем исследовании Слемрод, Гейл, Истерли⁶⁷ показывают, что оптимальный уровень государственных расходов с точки зрения максимизации дохода (благосостояния) зависит как от предельной полезности данного дохода, так и от издержек генерации дохода государства, который потом распределяется на создание общественных благ.

В настоящее время в экономической науке преобладает взгляд, в соответствии с которым теория не в состоянии дать однозначный ответ на вопрос об оптимальной доле государства в экономике⁶⁸. В целом общепризнанным считается лишь тот факт, что уровень расходов неотрицательно влияет на темпы экономического роста лишь до некоторого уровня, после чего наращивание расходов государством может приводить к замедлению экономического роста⁶⁹. Поэтому ключевым направлением исследований становится определение внутри отдельных групп стран не столько «эффективной» величины государственных расходов в ВВП, сколько факторов, которые оказывают наиболее значимое влияние в текущий момент времени и в перспективе на долю и сферу деятельности государства в экономике, как-то:

- степень открытости экономики;
- фаза политического и бизнес-цикла;
- демографическая структура населения и особенности ее развития;
- уровень и тенденции развития финансовых институтов;
- предпочтения налогоплательщиков и избирателей;
- характеристики государственного управления.

При этом очевидно, что в реальности на уровень и долю расходов государства оказывают влияние совокупности данных факторов, что в результате определяет не только уровень расходов государства, но и уровень налоговой нагрузки (Таблица 2). В частности, как показало исследование динамики доли расходов в ВВП в странах с переходной экономикой⁷⁰, доля государственных расходов в них упала с 43% в 1993 году до 35% в 1998 (при уровне 43-46%

⁶⁷ Slemrod, Gale, Easterly, 1995.

⁶⁸ Gupta, Clements, Baldacci, Mulas-Granados, 2005; Iradian, 2007.

⁶⁹ Lucas, 1988; Aschauer, 1989; Barro, 1991; 1996; Barro, Lee, 1993; Barro, Sala-i-Martin, 1992; Feldstein, 1996; Tanzi, Zee, 1997; Alesina, Ardagna, Perotti, Schiantarelli, 1999; Devarajan, Swaroop, Zou, 1997; Гайдар, 1997; Rodrik, 2003.

⁷⁰ Gupta, Clements, Baldacci, Mulas-Granados, 2005; Iradian, 2007.

Азия: Казахстан, Киргизстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан; Балканы: Болгария, Югославия, Македония, Румыния; Балтика: Эстония, Литва, Латвия; западноевропейские: Белоруссия, Молдова, Украина, Россия; Кавказ: Армения, Азербайджан, Грузия; граничащие с ЕС: Хорватия, Чехия, Венгрия, Польша, Словакия, Словения.

в странах ОЭСР); однако основной причиной ее снижения, по мнению экономистов, стала необходимость сокращать дефицит бюджета.

Таблица 2 – Влияние различных факторов на налоговую нагрузку в странах с переходной экономикой

Положительное влияние	Отрицательное влияние
Численность населения – Хаттри, Рао, 2002	Неэффективность налоговой системы – Аддисон, Левин, 2006
ВВП на душу, доля торгового оборота в ВВП – Пьянкастелли, 2001	Доля сельского хозяйства в ВВП – Шин, 1969
	Девальвация обменного курса, ухудшение условий торговли – Нашабиви, Баззони, 1994
	Коррупция, инфляция – Жура, 1998

Источник: составлено автором на основании Khattry, Rao, 2002; Addison, Levin, 2006; Piancastelli, 2001; Shin, 1969; Nashabibi, Bazzoni, 1994; Ghura, 1998.

Аналогично, выделяют различные факторы, определяющие уровень государственного участия в экономике, или долю совокупных или налоговых доходов в ВВП⁷¹; в частности, к ним относятся⁷²:

- ВВП на душу населения⁷³;
- отраслевая структура экономики⁷⁴, доля добывающей промышленности в ВВП, степень индустриализации;
- функциональная структура государственных расходов;

⁷¹ При этом было обнаружено (Kenney, Winer, 2001), что при увеличении доли собираемых налогов в ВВП увеличивается и доля неналоговых доходов.

⁷² Hinrichs, 1966; Lotz, Morss, 1967, 1970; Musgrave, 1969a; Bahl, 1971; Chenery, Syrquin, 1975; Chelliah, 1971; Tait, 1979; Zee, 1996; Bird, 2004, 2006; Addison, Levin, 2006.

⁷³ В некоторых эмпирических исследованиях в качестве меры экономического развития используется также доля сельского хозяйства в ВВП.

Chenery, Syrquin, 1975 отмечают, что с ростом ВВП на душу населения доля государственных доходов и доля налогов в ВВП в большей степени начинает определяться политическими предпочтениями и потребностью в общественных благах, а не необходимостью сбалансировать бюджет или максимальными налоговыми сборами.

⁷⁴ Thus, 1984 анализирует факторы, определяющие уровень налоговой нагрузки среди 52 наименее развитых стран: среднее значение доли налогов в ВВП за период 1965-1973 годов составляло в них 15,5%. Полученные им результаты не отрицают гипотезу о том, что в бедных странах подушевой выпуск оказывает существенное влияние на уровень государственной нагрузки – ключевым фактором для таких стран становится отраслевая структура экономики.

- уровень развития системы социальной защиты населения;
- уровень политической стабильности и военной независимости от других стран;
- дифференциации населения по доходам, структура распределения доходов между владельцами различных факторов производства;
- численность и темпы роста населения, демографическая структура⁷⁵;
- плотность населения и степень урбанизации⁷⁶;
- уровень образования налогоплательщиков, профессиональная структура общества;
- социокультурные факторы;
- динамика инфляции;
- уровень развития банковской системы, степень монетизации экономики, доля внешних займов;
- качество системы налогового администрирования;
- климатические и географические условия;
- степень развития торговых отношений с другими странами, объем и доля внешнеторгового оборота, степень открытости экономики⁷⁷.

Работу Берда⁷⁸, в которой рассматривались развивающиеся страны и страны с переходной экономикой⁷⁹, отличает тот факт, что помимо традиционных факторов со стороны «предложения налогов», перечисленных выше, он исследует факторы со стороны «спроса на налоги со стороны общества». Результаты эмпирического анализа представлены ниже (Таблица 3):

- уровень развития институтов;
- размер теневой экономики;
- степень социального неравенства;
- «налоговая культура» (внутреннее побуждение резидентов платить налоги), или уровень развития социальных институтов.

⁷⁵ Представляется, что разные возрастные группы предъявляют различный спрос на общественные блага.

⁷⁶ Предполагается, что городские сообщества в большей степени нуждаются в обеспечении общественными благами.

⁷⁷ Hinrichs, 1965, исследовавший проблему различия государственных доходов в ВВП, установил, что для бедных развивающихся стран именно доля импорта в ВВП (степень открытости экономики), а не доход на душу населения, является основным фактором, оказывающим влияние на долю налогов в ВВП. При этом страны отличаются огромным разнообразием инструментов налогового, таможенного администрирования и низким качеством налогового администрирования в отношении прочих экономических агентов в целом.

⁷⁸ Bird, 2006.

⁷⁹ Структура выборки описана в Bird, 2004.

Таблица 3 – Результаты оценок влияния факторов спроса на налоги и предложения налогов

Зависимая переменная: уровень налоговой нагрузки на экономику				
Группа факторов	Подгруппа	Фактор	Знак	Значимость
«Предложение»	Уровень развития	ВВП на душу населения	-	1%
		Темп роста населения	-	1%
	Открытость экономики	Доля внешнеторгового оборота в ВВП	+	1%
	Структура экономики	Доля несельскохозяйственных секторов ВВП	+	1%
«Спрос на налоги»	Развитость социальных институтов ⁸⁰	Индексы развитости социальных институтов	(в зависимости от индекса)	1%
		Желание платить налоги	Размер теневой экономики	-	1%
			Налоговая «культура» ⁸¹	+	5%

Источник: Bird, 2006.

Аддисон, Левин⁸² выделяют следующие ключевые каналы «обратно пропорционального» влияния относительно низкого экономического и политического уровня развития, которым характеризуются развивающиеся страны, на уровень налогов как условия увеличения объема предоставляемых общественных благ:

- увеличение налогового бремени может ограничивать уровень частных инвестиций, что будет оказывать отрицательное влияние на совокупное предложение;
- увеличение налогов изменяет структуру инвестиций, что, по мнению авторов, является более фундаментальной проблемой, чем низкий уровень инвестиций, особенно для стран африканского континента;
- налоги увеличивает риски, связанные с инвестированием, что также оказывает отрицательное влияние на экономический рост и уровень развития.

Краткий обзор эмпирических результатов работ представлен ниже (Таблица 4).

⁸⁰ Использовались индексы: Index Governance, Voice And Accountability, Political Stability, Rule Of Law, Control Of Corruption, Index ICRG (International Country Risk), Bureaucratic Quality, Ethnic Tension, Corruption, Inequality; подробнее об источнике и значении индексов см. Bird, 2004.

⁸¹ Подробно описано в Bird, 2004.

⁸² Addison, Levin, 2006.

Таблица 4 – Оценка доли налогов в ВВП: современные исследования

Работа	Bahl (2003)	Alm and Martinez-Vazquez (2003b)	Teera (2002)	Piancastelli (2001)	Stotsky and WoldeMaria m (1997)	Tanzi (1992)	Leuhold (1991)	Shin (1969)
Выборка	ОЭСД и развивающиеся страны	Развитые и развивающиеся страны	Развитые и развивающиеся страны	Развитые и развивающиеся страны	Африканские страны	Развивающиеся страны	Африканские страны	Развитые и развивающиеся страны
Объясняющие переменные	Доля не сельскохозяйственного выпуска в ВВП + [^]	Доля сельскохозяйственного выпуска в ВВП -	Доля сельскохозяйственного выпуска в ВВП +/- и - [^] для стран с низким ВВП	Доля сельскохозяйственного выпуска в ВВП +/- и - [^] в оценке панельных данных	Доля сельскохозяйственного выпуска в ВВП - [^]	Доля сельскохозяйственного выпуска в ВВП - [^]	Доля сельскохозяйственного выпуска в ВВП -	Доля сельскохозяйственного выпуска в ВВП -
		Доля добывающей промышленности в ВВП + [^]	Доля обрабатывающей промышленности в ВВП -	Доля добывающей промышленности в ВВП + [^] в анализе временных рядов	Доля добывающей промышленности в ВВП - [^]		Доля добывающей промышленности в ВВП +/-	
				Доля сектора услуг в ВВП +	Доля обрабатывающей промышленности в ВВП +/-			
	Доля торгового оборота в ВВП + [^]	ВВП на душу населения - [^]	ВВП на душу населения +/-	ВВП на душу населения +/-	ВВП на душу населения + [^]	ВВП на душу населения +	ВВП на душу населения +	ВВП на душу населения + [^]
	Темп роста населения + [^]	Доля налогов на международную торговлю в ВВП -	Доля торгового оборота в ВВП +/- и + [^] для стран с ВВП ниже среднего	Доля торгового оборота в ВВП + [^]	Доля импорта в ВВП +/-	Доля импорта в ВВП + [^]	Доля торгового оборота в ВВП + [^]	Доля торгового оборота в ВВП + [^] кроме стран с высоким ВВП
					Доля Экспорта в ВВП + [^]		Доля международных грантов и займов в ВВП + [^]	Темп роста населения -
		Доля выпуска теневой экономики в ВВП - [^]				Доля внешнего долга в ВВП +		Темп роста цен + и + [^] для стран с низким ВВП
	Примечание – Характеристика влияния: + положительное, статистически не значимое; + [^] положительное, статистически значимое; - отрицательное, статистически не значимое; - [^] отрицательное, статистически значимое; +/- положительное или отрицательное в зависимости от спецификации.							

Источник: Bird, 2006.

Помимо общего объема госрасходов для оценки влияния на рост важна и их структура. В исследованиях 1990-х гг.⁸³ было выявлено, что рост объемов одних компонентов

⁸³ IMF, 1995.

государственных расходов приводит к долгосрочному экономическому росту, а увеличение объемов других компонентов может замедлять экономическое развитие. Первые компоненты являются производительными, а вторые — непроизводительными. Производительные государственные расходы оказывают влияние на экономический рост либо напрямую, либо опосредованно через повышение запасов факторов производства (физического капитала, человеческого капитала) и через стимулирование совокупной факторной производительности. К ним в том числе относят следующие группы расходов⁸⁴:

- на образование (обуславливают рост человеческого капитала);
- на здравоохранение (приводят к улучшению здоровья населения, а в конечном счете к росту количества работающих и производительности их труда);
- на инфраструктуру, транспорт и связь, жилищное строительство (создают условия для роста производительности частного капитала);
- на научные исследования и разработки (обеспечивают рост через содействие технологическому прогрессу, который, при эффективном функционировании институтов коммерциализации, трансформируется в инновации, что выражается в увеличении СФП).

В терминах экономической теории объемы производительных расходов могут быть встроены в производственную функцию в качестве переменных.

Непроизводительные – те виды госрасходов, увеличение которых сверх уровня, обеспечивающего нормальное функционирование экономики, либо в незначительной степени, либо совсем не увеличивает объемы используемых факторов производства, их совокупной производительности. К ним относят следующие группы расходов:

- на государственное управление;
- на поддержку отдельных отраслей национальной экономики;
- на правоохранительную деятельность и оборону⁸⁵.

К числу непроизводительных государственных расходов некоторые авторы также относят расходы на социальную защиту и социальное обеспечение, на культуру, иные расходы экономического характера⁸⁶.

Соответственно, в том случае, когда непроизводительные расходы чрезмерны, ресурсы на их осуществление изымаются из других отраслей экономики, что в конечном итоге негативно влияет на динамику экономического роста.

⁸⁴ Например, см.: European Commission, 2012.

⁸⁵ Доп. см. Barro, 1991; Dicle, Dicle, 2010.

⁸⁶ Kneller, Bleaney, Gemell, 1999.

В структуре государственных расходов в странах ОЭСР производительные траты составляют порядка 1/3 всех расходов (Таблица 5), причем эта доля за последние два десятилетия имела тенденцию к росту – с 32% в 1995 г. до 36% в 2015 г. Остальные расходы относятся к непроизводительным.

Таблица 5 – Объемы и динамика производительный расходов в структуре бюджетов расширенного правительства в странах ОЭСР, % ВВП

	1995	2000	2005	2010	2015
Расходы, всего (по данным 26 стран ОЭСР в среднем)	49,61	44,30	44,25	48,80	46,45
из них производительные	15,82	14,71	15,92	17,34	16,78
в том числе в разрезе разделов функциональной классификации					
Общегосударственные расходы					
Фундаментальные исследования	0,35	0,36	0,43	0,49	0,52
НИОКР, связанные с госслужбами общего назначения	0,03	0,02	0,03	0,03	0,03
Оборона					
НИОКР в области обороны	0,04	0,02	0,02	0,03	0,02
Общественный порядок и безопасность					
НИОКР в области общественного правопорядка и безопасности	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00
Национальная экономика					
Транспорт	2,93	2,33	2,54	2,86	2,65
Связь	0,03	-0,19	0,03	0,03	0,02
НИОКР, связанные с экономическими вопросами	0,33	0,28	0,28	0,31	0,30
Охрана окружающей среды - все статьи	0,75	0,69	0,77	0,76	0,78
Жилищные и коммунальные услуги					
НИОКР в области жилищного и коммунального хозяйства	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00
Здравоохранение - все статьи	5,53	5,64	6,16	6,84	6,61
Отдых, культура и религия					
Услуги по организации отдыха и занятий спортом	0,33	0,33	0,34	0,39	0,40
Образование - все статьи	5,50	5,21	5,32	5,60	5,42

Источник: составлено автором на данных ОЭСР.

Согласно результатам эмпирических исследований, производительные расходы влияют на рост положительно либо нейтрально, а непроизводительные – отрицательно либо нейтрально⁸⁷ (Таблица 6).

Таблица 6 – Влияние составляющих государственных расходов на экономический рост

Исследование	Выборка	Период	Элементы госрасходов	Влияние на экономический рост
Conte, Darrat, 1988	страны ОЭСР		Рост государственных расходов	Значимая связь не обнаружена

⁸⁷ Идрисов, Синельников-Мурылев, 2013.

Исследование	Выборка	Период	Элементы госрасходов	Влияние на экономический рост
Grier, Tullock, 1989	113	1951-1980; 1961-1980	Государственное потребление (рост доли в ВВП)	Незначимо для стран ОЭСР; отрицательное для остальных стран (в том числе в разрезе: Африка, Америка, Азия)
Barro, 1991	98 стран	1960-1985	Государственное потребление, государственные инвестиции (% ВВП)	Потребление (-), влияние инвестиций не значимо
Carlstrom, Gokhale, 1991	США		Государственные расходы	Уменьшение выпуска в долгосрочном периоде
Engen, Skinner, 1992	107 стран	1970-1985	Государственные расходы	Сбалансированный рост налогами государственных расходов (-)
Easterly, Rebelo, 1993	~100 стран	1970-1988	Государственные инвестиции в различных сферах (% ВВП)	Инвестиции в транспорт и связь (+), влияние остальных компонентов инвестиций не значимо
Hansson, Henreckson, 1994	14 стран ОЭСР, 14 отраслей	1970-1987	Государственные расходы совокупно, расходы на образование, безопасность, государственные инвестиции, трансферты	Отрицательное влияние или не выявлено статистически значимого влияния, в том числе для подвыборки по десятилетиям
Nelson, Singh, 1994	70 стран		Государственные расходы	Статистическая зависимость не выявлена
Cashin, 1995	23 страны	1971-1988	Социальные расходы, расходы на образование, инвестиции	Социальные расходы (+); инвестиции, расходы на образование статистически не значимы
Ghura, 1998	33 страны южной Сахары	1970-1990	Государственное потребление	Отрицательное влияние на экономический рост
Jong-Wha Lee, 1995	Развивающиеся страны	1970-1995	Государственное потребление	Замедляет рост
Guseh, 1997	59 развивающихся стран со средними расходами	1960-1985	Государственные расходы	Отрицательное влияние на экономический рост; величина влияния в абсолютном выражении больше для недемократических социалистических стран
Kelly, 1997	73 страны	1970-1989	Государственные инвестиции, социальные расходы	Представлены стилистические факты
Burton, 1999	Страны ОЭСР	1970-1999	Государственные расходы (% ВВП)	Государственные расходы (% ВВП)

Исследование	Выборка	Период	Элементы госрасходов	Влияние на экономический рост
				увеличивают уровень безработицы
Foelster, Henreckson, 1999	Развитые страны	1970-1995	Государственные расходы	Отрицательное влияние
Kneller, Bleaney, Gemell, 1999	24 страны ОЭСР	1970-1995	Совокупные производительные расходы, совокупные непроизводительные расходы (% ВВП)	Производительные расходы (+), непроизводительные расходы (-)
Кноор, 1999	США	1970-1995	Государственные расходы	Сокращение масштаба государственного участия отрицательно влияет на экономический рост и благосостояние
Gupta et al., 2005	39 развивающихся стран	1990-2000	Зарплата госслужащих, товарное потребление, инвестиции, трансферты и субсидии, обслуживание госдолга (% ВВП; % совокупных госрасходов)	Зарплата госслужащих (-), инвестиции в основные средства (+), остальное не значимо
Alexiou, 2007	Греция	1970-2001	Государственные расходы	Положительная зависимость между расходами и ростом ВВП
Bose, Haque, Osborn, 2007	30 развивающихся стран	1970-1990	Государственные расходы в различных сферах (% ВВП)	Расходы на образование (+), влияние остальных компонентов расходов не значимо
Baldacci et al., 2008	118 развивающихся стран	1971-2000	Расходы на образование, здравоохранение (% ВВП)	Оба вида расходов (+) (через увеличение человеческого капитала)
Dunne, Uye, 2009	Обзор 103 исследований по отдельным странам и группам стран	различный	Расходы на оборону (% ВВП)	20% исследований (+); 37% исследований (-). Значимая связь не обнаружена – 43% исследований

Источник: Mitchell, 2005; Alexiou, 2009; Идрисов, Синельников-Мурылев, 2013.

Изначально в работах по выявлению влияния государственных расходов на экономический рост не придавалось значения начальным условиям и бюджетному ограничению, в результате чего коэффициенты при переменной государственных расходов оказывались неустойчивыми. К этой проблеме обратились, например, Миллер, Руссек⁸⁸, которые эмпирически выявили на панельных данных по 39 странам с 1975 по 1984 гг., что эффект

⁸⁸ Miller, Russek, 1993.

государственных расходов на экономический рост зависит в решающей степени от того, каким образом финансируется изменение расходов. В целом их результаты свидетельствуют о том, что увеличение государственных расходов, финансируемое за счет повышения налогообложения, оказывает крайне незначительное влияние на экономический рост.

Важность полной спецификации модели с учетом бюджетных ограничений подтверждалась и последующими эмпирическими исследованиями. Так, в более полных спецификациях было выявлено положительное влияние государственных расходов на транспорт и связь⁸⁹, в частности, на выборке из 100 стран за период с 1975 по 1988 гг. На панельных данных по 22 развитым странам с 1970 по 1995 гг. было выявлено, что если рост производительных расходов финансируется некоторой комбинацией роста неискажающего налогообложения (налогообложение отечественных товаров и услуг) и снижением непроизводительных расходов, то это приводит к существенному экономическому росту: увеличение производительных расходов или сокращение искажающих налогов на 1% ВВП приводит к росту от 0,1 до 0,2% ВВП в год⁹⁰, причем данный эффект имеет, как правило, долгосрочный характер, начиная проявляться в полной мере через 4-5 лет.

В работе Геммела, Кнеллера, Санза⁹¹ также проводится эмпирическая оценка влияния различных статей расходов на темпы роста ВВП на душу населения с учетом возможных механизмов финансирования соответствующих расходов (при наличии дефицита бюджета, посредством искажающих/неискажающих налогов), а также с учетом возможной эндогенности. Данные (17 стран ОЭСР, 1970-2008 гг.) говорят в пользу того, что производительные расходы (на образование, на транспорт и связь, на здравоохранение, на рекреационные услуги, на жилищно-коммунальное хозяйство (далее – ЖКХ), а также общегосударственные расходы) статистически значимо положительно влияют на темпы роста; напротив, расходы на оборону и социальное обеспечение влияют отрицательно.

В последние годы получил распространение еще один подход, основанный на выявлении долгосрочной коинтеграционной связи между бюджетными расходами и ВВП⁹². Направление причинно-следственной зависимости при этом не постулируется заранее, а оценивается дополнительно. Данный подход позволил получить достаточно определенные, согласующиеся между собой результаты, которые можно резюмировать следующим образом⁹³:

⁸⁹ Easterly, Rebelo, 1993.

⁹⁰ Kneller, Bleaney, Gemell, 1999.

⁹¹ Gemmell, Kneller, Sanz, 2015.

⁹² Lamartina, Zaghin, 2011; Bayrak, Esen, 2014.

⁹³ Кудрин, Соколов, 2017-9.

– в большинстве стран наблюдается долгосрочная коинтеграционная связь между бюджетными расходами и величиной ВВП;

– развивающиеся страны и страны с переходной экономикой имеют значительно более высокую эластичность расходов по ВВП по сравнению с развитыми. Это означает, что для стран, находящихся на ранних этапах развития, характерен последовательный рост отношения бюджетных расходов к ВВП, а в развитых странах данное соотношение остается относительно стабильным;

– направление причинно-следственных связей чаще всего идет от ВВП к бюджетным расходам (в соответствии с законом Вагнера), в некоторых случаях связь носит двусторонний характер. Значимое долгосрочное влияние государственных расходов на объем производства, как правило, обнаружить не удастся. Межстрановой анализ говорит также о том, что бюджетные расходы следует рассматривать скорее как показатель, складывающийся под воздействием общественного спроса или определяемый балансом интересов влиятельных групп, чем задаваемый (управляемый) параметр (в духе теории Кейнса). Однако это не означает, что уровень государственных расходов нельзя использовать в качестве инструмента экономической политики. Вывод скорее в том, что бюджетные параметры тесно связаны с другими характеристиками экономики, и их коррекция должна рассматриваться в сочетании с иными преобразованиями в рамках комплексной программы экономических реформ.

В моделях эндогенного роста определяющим фактором является человеческий капитал. При оценке факторов роста подушевого ВВП для 98 стран с 1960 по 1985 гг. было получено положительное влияние изначального уровня человеческого капитала (в качестве прокси-переменной выступал уровень охвата школьным образованием в 1960 году) и отрицательное влияние изначального уровня подушевого ВВП (по состоянию на 1960 год)⁹⁴. Страны с более высоким уровнем человеческого капитала имели более низкие показатели рождаемости и более высокие коэффициенты отношения инвестиций в физический капитал к ВВП.

При оценке влияния охвата школьным образованием мужчин и женщин в 129 странах мира с 1960 по 1985 гг. на рост подушевого ВВП были получены положительные коэффициенты, при оценке влияния на отношение расходов на инвестиции к ВВП — коэффициент, полученный на выборке из мужчин, оказался почти в два раза выше коэффициента, полученного на выборке из женщин, что означает более важное влияние полученного мужчинами образования на увеличение физического капитала, то есть вклад образования мужчин в создание основных

⁹⁴ Barro, 1991.

фондов значительно выше вклада образования женщин⁹⁵. По данным государственных расходов в 30 развивающихся странах за период с 1970 по 1990 годы⁹⁶ было выявлено значимое положительное влияние на экономический рост только расходов на образование.

Балдасси и соавторы⁹⁷ на основе анализа данных по 118 развивающимся странам с 1971 по 2000 гг. выявили положительное и значимое влияние государственных расходов на образование и здравоохранение на экономический рост за счет увеличения капитала в этих сферах. При этом 2/3 эффекта проявляется в первые пять лет, а оставшаяся часть – в следующие пять лет. Более того, существует взаимосвязь между расходами на образование и здравоохранение, которая выражается в том, что более образованные индивиды требуют более высокого качества и количества услуг в сфере здравоохранения, и наоборот, рост сектора здравоохранения требует более высоких знаний и квалификации медицинского персонала, получаемых в сфере образования. Важным в построении моделей, оценивающих влияние государственных расходов на экономический рост, является, по мнению Балдасси и соавторов, учет объясняющих переменных, отвечающих за эффективность государственных расходов. Снижение коррупции и улучшение прозрачности государственных расходов усиливает их положительное влияние на экономический рост.

По расчетам Балдасси и соавторов, увеличение государственных расходов на образование на 1 п.п. ВВП повышает среднегодовые темпы роста подушевого ВВП на 1,4 п.п. в течение 15 лет, в то время как увеличение расходов на здравоохранение на 1 п.п. ВВП приводит к росту среднегодового подушевого ВВП на 0,5 п.п. Отмечается существенный временной лаг, в течение которого наступает положительное влияние этих расходов на экономический рост. Так, около 2/3 прямого влияния расходов на образование следует в течение пяти лет, но полное влияние можно оценить лишь спустя 10-15 лет. Таким образом, влияние государственных расходов на образование на экономический рост можно оценивать только на выборках за 15 лет и более. Кроме того, наблюдаются существенные различия во влиянии этих расходов на рост в зависимости от групп стран по развитию. Положительное влияние расходов на образование и здравоохранение существенно выше в странах с низким уровнем дохода, чем в развитых странах – полученный эффект связан с низкой базой сравнения.

⁹⁵ Barro, Lee, 1993.

⁹⁶ Bose, Haque, Osborn, 2007.

⁹⁷ Baldacci, Clements, Gupta, Cui, 2008.

Что касается влияния государственных расходов на заработную плату в государственном секторе, то, по оценкам Алесины и соавторов⁹⁸ на данных по выборке стран ОЭСР за 1997 год, было выявлено существенное отрицательное влияние государственных расходов на заработную плату на частные инвестиции. Этот результат согласуется с моделями, в которых занятость в государственном секторе создает давление на заработные платы в частном секторе. Кроме того, работники частного сектора могут реагировать на увеличение налогов, требуя более высокие реальные заработные платы (до вычета налогов) или уменьшая предложение труда, тем самым оказывая дополнительное понижающее влияние на прибыль и инвестиции частного сектора. Различные виды налогов также создают понижающий эффект на прибыль, однако влияние государственных расходов на инвестиции больше, чем влияние налогов⁹⁹. К схожим выводам о негативном влиянии фонда оплаты труда в государственном секторе на экономический рост пришли Афонсо и Джаллес¹⁰⁰.

Судя по результатам эмпирического анализа, значимый потенциал ускорения экономического роста также имеют государственные инвестиции в развитие общественной инфраструктуры. Развитие транспортной системы или системы водоснабжения ведет к сокращению производственных издержек, то есть повышает конкурентоспособность экономики. Важное условие положительного эффекта государственных инфраструктурных инвестиций состоит в том, что они должны дополнять и стимулировать, а не заменять частные инвестиции. Положительное воздействие государственных инвестиций на динамику производства как в краткосрочном (за счет эффектов спроса), так и в долгосрочном (благодаря эффекту предложения) периоде нашло подтверждение в работе Барбьеро и Курнеда¹⁰¹.

Эмпирические расчеты, представленные в данном исследовании на основе данных по 39 развивающимся странам за период с 1990 по 2000 гг., показали, что при увеличении производительной составляющей государственных расходов развивающиеся страны получают более высокие темпы роста ВВП. В этом исследовании к производительным расходам авторы относили государственные инвестиции в основные средства. Также было выявлено, что увеличение заработных плат в государственном секторе сокращает темпы роста экономики. Остальные расходы бюджета, в том числе трансферты и субсидии, закупки товаров и услуг для

⁹⁸ Alesina, Ardagna, Perotti, Schiantarelli, 1999.

⁹⁹ Alesina, Ardagna, Perotti, Schiantarelli, 1999.

¹⁰⁰ Afonso, Jalles, 2013.

¹⁰¹ Подробнее смотри, например, Barbiero, Courmède, 2013.

государственных нужд, не оказывают значимого влияния на экономический рост развивающихся стран¹⁰².

Дебаты в эмпирической литературе по экономическому влиянию военных расходов начались с работы Бенойта¹⁰³, который показал, что военные расходы и экономическое развитие связаны положительно. Это породило обширные исследования¹⁰⁴, но до сих пор консенсуса в этом вопросе нет. В первых работах (обзор 39 исследований¹⁰⁵) не было существенных доказательств того, что военные расходы оказывают положительное влияние на экономический рост, но и не было выявлено подтверждений их отрицательного влияния (обзор 54 исследований¹⁰⁶). Впоследствии выводы исследований¹⁰⁷ стали сводиться к незначимому или отрицательному эффекту на рост экономики. Объяснение различий в полученных оценках заключается в сложности подбора необходимых переменных, а расходы государства на оборону слишком неоднородны. Полученное отрицательное влияние, как правило, наблюдалось в странах, переживающих военно-политический кризис и серьезные бюджетные ограничения¹⁰⁸.

По обзору 103 исследований влияния расходов на оборону это влияние оценено как положительное в 20% исследований, как отрицательное – в 37% исследований, а в 43% исследований значимая связь выявлена не была¹⁰⁹. Так, по оценкам для группы африканских стран было выявлено существенное отрицательное влияние военных расходов на экономический рост (коэффициент при соответствующей переменной равен $-4,98$). По последнему обзору 170 исследований¹¹⁰ получены более устойчивые результаты, опирающиеся на более обширные статистические данные по военным расходам, в соответствии с которым авторы исследований склоняются к отрицательному влиянию военных расходов на экономический рост. Тем не менее в этих исследованиях остается нерешенной проблема эндогенности из-за отсутствия качественной инструментальной переменной.

Отдельно следует отметить опасность выделения государством субсидий (за исключением случаев, когда они направлены на коррекцию «провалов» рынка). Такие

¹⁰² Gupta, Clements, Baldacci, Mulas-Granados, 2005.

¹⁰³ Benoit, 1978.

¹⁰⁴ Dunne, Uye, 2009.

¹⁰⁵ Ram, 1995.

¹⁰⁶ Dunne, 1996.

¹⁰⁷ Smith, 2000.

¹⁰⁸ Smaldone, 2006.

¹⁰⁹ Dunne, Uye, 2009.

¹¹⁰ Dunne, Tian, 2013.

субсидии искажают распределение экономических ресурсов и ограничивают рыночную конкуренцию¹¹¹. Кроме того, они преимущественно направляются в сокращающиеся отрасли экономики (часто в кризисном состоянии), что защищает неэффективные предприятия и тормозит необходимое перераспределение ресурсов в направлении более продуктивного использования. Отметим, что в работе Фурнье и Йоханссона¹¹² показан неожиданно очень высокий негативный эффект от подобных субсидий: увеличение их доли в общих расходах бюджета на 1 п.п. снижает ежегодные потенциальные темпы роста ВВП на 0,1%.

Оценка мультипликаторов совокупных государственных расходов или отдельных компонентов государственных расходов по выпуску позволяет оценить влияние госрасходов на экономический рост. При этом оценки мультипликаторов существенно различаются даже на одних и тех же выборках.

Бланшар, Перотти¹¹³ на основе VAR-модели оценили влияние шоков государственных расходов на выпуск. В большинстве случаев мультипликатор часто приближался к 1. Это связано с разным влиянием на компоненты выпуска: когда частное потребление растет с увеличением государственных расходов, в значительной степени вытесняются частные инвестиции, экспорт и импорт также снижаются. На данных по государственным расходам в США с 1960 по 1997 гг. мультипликатор государственных расходов был оценен в 1,3. В других работах¹¹⁴ тот же мультипликатор был оценен в 1,1 для периода с 1960 по 2000 гг., 1,6 — для периода с 1960 по 1979 гг., 0,5 — для периода с 1979 по 2000 гг.

На основе квартальных данных с 1982 по 2004 гг. по государственным расходам в Италии мультипликатор был оценен в 1,7¹¹⁵. В модель структурной векторной авторегрессии были включены ВВП, дефлятор ВВП, занятость, процентная ставка, государственные расходы и чистые доходы.

Мультипликаторы военных расходов по данным США за 1917-2006 гг. составили 0,4-0,6¹¹⁶, по другим оценкам за 1939-2008 гг. – 1,1-1,2¹¹⁷, где наибольшее значение составляет мультипликатор, оцененный за период более 1,5 лет. Двухлетний мультипликатор расходов

¹¹¹ OECD, 2001.

¹¹² Fournier, Johansson, 2016.

¹¹³ Blanchard, Perotti, 2002.

¹¹⁴ Monacelli, Perotti, 2008.

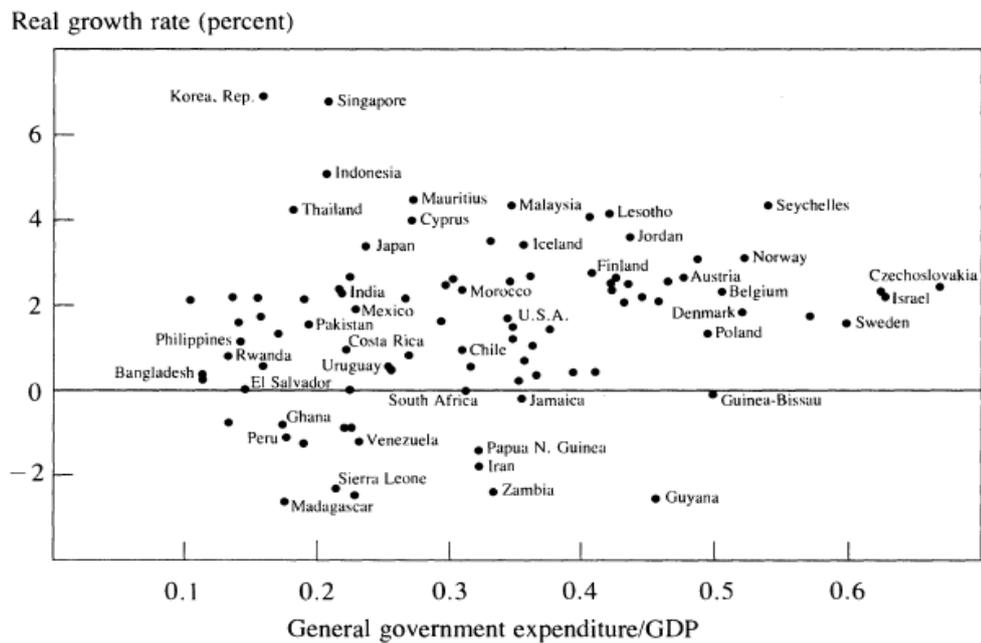
¹¹⁵ Giordano, Momigliano, Neri, Perotti, 2008.

¹¹⁶ Barro, Redlick, 2011.

¹¹⁷ Ramey, 2011.

на оборону в Канаде за 1921-2011 гг. составляет 0,4 при низкой безработице, 1,6 – при высокой безработице¹¹⁸.

В то же время, согласно результатам исследования Слемрода, Гейла, Истерли¹¹⁹, наличие или отсутствие статистически значимого влияния государственных расходов на ВВП (Рисунок 1) необязательно будет свидетельствовать об их эффективности или неэффективности – необходимо также учитывать влияние уровня экономического развития на уровень расходов и прочие (экономические, социальные, политические и другие) условия.



Источник: Slemrod, Gale, Easterly, 1995.

Рисунок 1 – Средние темпы роста стран и уровень расходов государства в ВВП, 1970-1990 гг.

В различных исследованиях¹²⁰ подчеркивается, что степень влияния государственных расходов на экономический рост помимо их объемов и структуры определяется еще и такими факторами, как эффективность процесса целеполагания (направление и степень влияния различных групп интересов), четкость и ясность цели расходования средств, издержки администрирования расходов с учетом поставленной цели, адекватность выбора инструментов достижения цели.

¹¹⁸ Owyang, Ramey, Zubairy, 2013.

¹¹⁹ Slemrod, Gale, Easterly, 1995.

¹²⁰ Krueger, 1990; Slemrod, Gale, Easterly, 1995; IMF, 1995, 2015; Mitchell, 2005.

Кроме того, на значение мультипликатора государственных расходов влияет и ряд экзогенных по отношению к ним факторов. В частности, размер экономики является важным фактором межстрановых различий значений мультипликаторов государственных расходов. Когда капитал свободно перемещается между странами, реальные процентные ставки в значительной степени определяются балансом между глобальными сбережениями и глобальными инвестициями, а крупные страны оказывают большее влияние на мировую экономику, чем малые экономики. Мультипликаторы, как правило, меньше в более открытой экономике, потому что чем больше открытость экономики, тем больше шоки этой экономики распространяются на другие страны за счет международной торговли. Поэтому малые страны с открытой экономикой имеют крайне низкие мультипликаторы государственных расходов¹²¹.

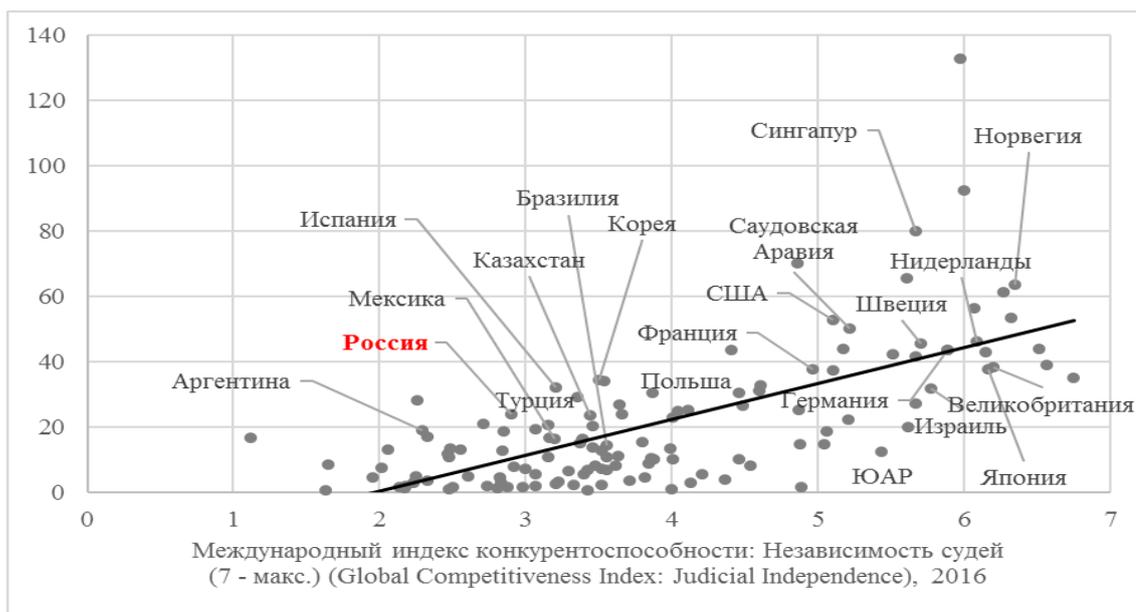
Другим структурным фактором является краткосрочная эластичность потребления от текущего дохода, которая связана с жесткостью ограничений на заимствование внутри экономики¹²².

На более низкие оценки мультипликаторов также оказывает влияние неэффективное управление государственными расходами и неразвитые финансовые рынки, а также высокий уровень нестабильности. В странах с гибким валютным курсом мультипликатор государственных расходов, как правило, ниже¹²³. В этой связи реальной возможностью увеличения влияния государственных расходов на экономический рост является повышение качества общественных институтов (отдельные характеристики качества институтов представлены ниже (Рисунок 2).

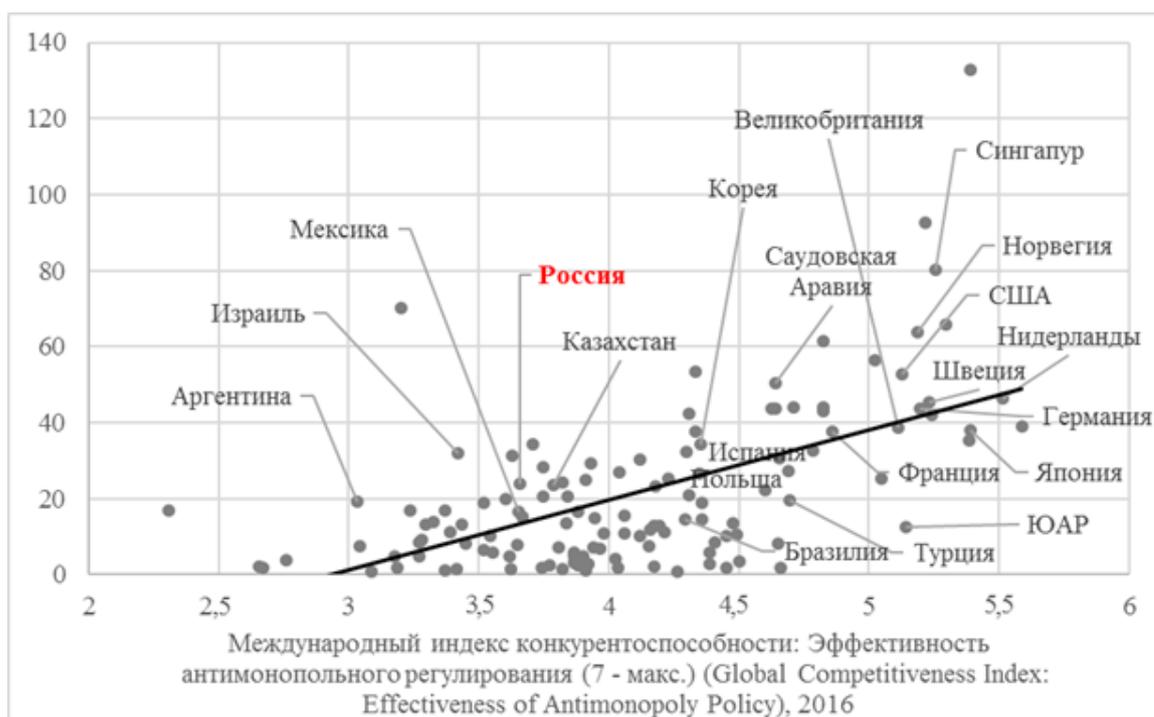
¹²¹ Barrell, Holland, Hurst, 2012.

¹²² IMF, 2014-a.

¹²³ Ilzetzki, Mendoza, Vegh, 2013.



Примечание – Оу – ВВП на душу населения по ППС, долл. США, в ценах 2011 г., 2015 г.



Примечание – Оу – ВВП на душу населения по ППС, долл. США, в ценах 2011 г., 2015 г.

Источник: World Development Indicators – The World Bank Group¹²⁴; Global Competitiveness Report – World Economic Forum¹²⁵.

Рисунок 2 – Институты и уровень экономического развития

¹²⁴ Официальный сайт: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

¹²⁵ Официальный сайт: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/download.aspx>.

Наконец, скорость реакции экономики отчасти зависит от гибкости рынка труда. В странах с большей жесткостью рынка труда наблюдается более высокий мультипликатор государственных расходов¹²⁶.

В странах с высоким уровнем государственного долга мультипликатор оказывается низким, а в некоторых исследованиях получены отрицательные значения мультипликатора, особенно в краткосрочном периоде: например, для Индонезии он составил $-0,3$, для Сингапура и Таиланда его значение равно $-0,2$ и $-0,4$ соответственно¹²⁷.

Оценки мультипликаторов на основе VAR-модели отличаются для развивающихся и развитых стран: для развивающихся стран он незначительно отличается от нуля, а в развитых странах приближается к 1. Импорт, государственный долг и сбережения снижают значение мультипликатора государственных расходов как в развитых, так и в развивающихся странах. При этом государственный долг оказывает большее влияние на мультипликатор в развивающихся странах, а торговая открытость – в развитых странах¹²⁸. Схожие оценки получены и в других работах¹²⁹.

Таким образом, в большинстве исследований получено положительное влияние государственных расходов на образование, здравоохранение, науку, транспорт и коммуникации на экономический рост. Кроме того, большинство авторов в последнее время склоняются к мнению о том, что либо увеличение расходов на оборону не оказывает влияние на экономический рост, либо это влияние отрицательно. В целом рост совокупных государственных расходов способствует росту экономики, однако значения мультипликаторов государственных расходов различаются для развивающихся и развитых стран. Существует несколько факторов, оказывающих влияние на различия в оценках мультипликаторов между странами. К ним, в частности, относятся открытость и размер экономики, гибкость рынка труда и обменного курса, уровень государственного долга, эффективность управления государственными расходами.

¹²⁶ Gorodnichenko, Mendoza, Tesar, 2012.

¹²⁷ Tang, Liu, Cheung, 2010.

¹²⁸ Hory, 2016.

¹²⁹ Estevao, Samake, 2013; IMF, 2008; Kraay, 2012.

2.1.4 Особенности экономик стран-экспортеров сырья и подходы к управлению бюджетными доходами

Согласно данным МВФ, 51 страна мира является «богатой ресурсами» (критерием принадлежности к странам, богатым ресурсами, МВФ предполагает высокую – более 20% – долю невозобновляемых природных ресурсов в экспорте либо аналогичную долю доходов от экспорта сырья в бюджете страны), причем из этих стран 29 принадлежат к группе с низкими доходами на душу населения.

Для иллюстрации проблемы «ресурсного проклятия» ниже приведены данные о средних темпах экономического роста для ряда богатых ресурсами стран (Таблица 7).

Таблица 7 – Среднегодовые темпы роста некоторых стран-экспортеров природных ресурсов

Страна	Среднее значение роста реального ВВП, %	Среднее значение роста реального ВВП на душу населения, %	Рассматриваемый период
ОАЭ	3,3	-3,0	1980-2015
Саудовская Аравия	2,7	-0,6	1980-2015
Венесуэла	2,0	-0,1	1980-2014
Иран	3,1	1,0	1980-2014
Ливия	-4,0	-5,4	2000-2011
Катар	10,8	1,4	2001-2015
Алжир	2,9	0,8	1980-2015
Ирак	4,1	1,2	1980-2015
Мексика	2,4	0,7	1980-2015
Кувейт	3,8	-0,6	1980-2012
Эквадор	3,1	1,1	1980-2015
Норвегия	2,5	1,8	1980-2015

Источник: данные Worldbank, World Development Indicators¹³⁰.

Представленные в таблице страны имеют относительно низкие показатели среднего роста ВВП на душу населения (явно ниже среднемировых). В ряде случаев это объясняется тем, что численность населения страны за указанный период значительно увеличилась. В то же время показатели роста реального ВВП для этих стран несколько ниже среднемировых темпов для активно развивающихся и развитых стран. В связи с этим для подтверждения или опровержения гипотезы о «ресурсном проклятии», под которой обычно имеется в виду связь между наличием запасов природного сырья и невысокими темпами экономического роста в долгосрочной перспективе¹³¹, требуется более детальный анализ проблемы.

¹³⁰ Официальный сайт: <http://databank.worldbank.org/data>.

¹³¹ Sala-I-Martin, 1997.

Страны-экспортеры природных ресурсов выделяются в отдельную группу в силу ряда характерных особенностей, свойственных их экономикам. Вследствие большой доли в их экспортных доходах определенной группы товаров, экономики таких стран сильно зависят от мировых цен на экспортируемое сырье, что проявляется в виде следующих эффектов¹³²:

– внешнее влияние на торговый баланс и баланс текущего счета. Эти показатели тесно связаны с ценами на экспортируемый товар, и в периоды высоких мировых цен происходит накопление иностранных активов, а в периоды низких цен — трата запасов и рост долгов;

– эффект привязки национальной валюты к ценам на сырье (commodity currency): в странах с плавающим валютным курсом наблюдается сильная корреляция между мировой ценой экспортируемого товара и обменными курсами национальной валюты. Это отражается и на реальном обменном курсе: при росте мировых цен на сырье национальная корзина товаров дорожает по отношению к аналогичной зарубежной;

– эффект расходов: высокие экспортные доходы приводят к росту внутреннего спроса во всех секторах экономики, что характерно в большей степени для развивающихся стран¹³³;

– «голландская болезнь» и эффект Балассы-Самуэльсона: в странах-экспортерах природных ресурсов происходит изменение структуры выпуска в экономике в сторону сферы услуг и падения во многих отраслях промышленности. Термин «голландская болезнь» связывают с открытием крупных запасов природного газа на севере Голландии в 1950-х годах. После освоения месторождения быстрый рост экспорта газа привел к удорожанию реального обменного курса, а затем к росту инфляции и безработицы, снижению экспорта продукции обрабатывающей промышленности и темпов роста экономики в 1970-х гг. Аналогичные эффекты в ряде стран наблюдались в середине 1970-х – начале 1980-х гг. после резкого роста мировых цен на нефть.

Несмотря на популярность и высокую практическую важность исследований экономик стран-экспортеров сырья, существуют разногласия относительно природы эффекта «голландской болезни»¹³⁴. В ряде работ эта проблема рассматривается исключительно с точки зрения дополнительного притока валюты, приводящего к удорожанию реального обменного курса, что делает национальных производителей несырьевой продукции менее конкурентоспособными на домашних и мировых рынках. В этом случае эффективной мерой борьбы с «голландской болезнью» была бы стерилизация экспортных сверхдоходов. Однако в реальности данная проблема несколько глубже, и даже при полной стерилизации прибыли

¹³² Charnavoki, Dolado, 2014.

¹³³ Spatafora, Warner, 1999.

¹³⁴ Charnavoki, Dolado, 2014.

ресурсодобывающих компаний наличие экспортирующего сектора промышленности с высокой производительностью труда может приводить к «вымыванию» других (несырьевых) отраслей промышленности в рыночной экономике. В основе этого феномена лежит так называемый эффект Балассы-Самуэльсона, связывающий рост производительности труда в отдельных (экспортных) секторах промышленности с общим уровнем цен в экономике и, следовательно, с реальным обменным курсом. Подробное описание модели эффекта представлено в работе Рогоффа и Обстфельда¹³⁵, далее приведены лишь основные идеи, иллюстрирующие его механизм.

Для возникновения эффекта Балассы-Самуэльсона достаточно, чтобы в экономике появился экспортирующий сектор с высокой производительностью труда, что может произойти как по причине непосредственного роста эффективности труда вследствие внедрения новых технологий или инвестиций в капитал, так и по причине устойчивого роста мировых цен на экспортируемый товар¹³⁶. Эффект Балассы-Самуэльсона проявляется в следующей последовательности: повышение доходов на единицу труда в экспортирующей отрасли, испытывающей экономический подъем, приводит к росту заработных плат в ней. В предположении, что рынок труда является достаточно эффективным, это приводит к тому, что производители товаров и услуг в неторгуемых отраслях (там, где отсутствует конкуренция с импортом) вынуждены поднимать цены на свою продукцию. Это происходит, поскольку, с одной стороны, они не могут резко увеличить производительность труда, а, с другой стороны, должны поддерживать уровень заработных плат, сравнимый с экспортной отраслью, чтобы избежать вымывания трудовых ресурсов. Из-за конкуренции с импортерами это не всегда могут сделать производители продукции в торгуемых секторах, становясь менее привлекательными с точки зрения оплаты труда. Аналогичные проблемы испытывают национальные экспортеры в отраслях, не затронутых подъемом активности. Они вынуждены либо терять сотрудников, уходящих в более высокооплачиваемые отрасли, либо увеличивать себестоимость своей продукции, проигрывая в конкурентоспособности. Рост цен в неторгуемом секторе отражается и в реальном обменном курсе, определяемом как отношение (выраженное в одной валюте) цен одинаковой потребительской корзины для двух стран. Таким образом, как стандартный эффект

¹³⁵ Rogoff, Obstfeld, 1996.

¹³⁶ Следует отметить, что в отечественной литературе нередко игнорируется связь повышения цены экспортируемого товара с эффектом Балассы-Самуэльсона: так, в работе Гурвич, Соколов, Улюкаев, 2008 в качестве этого эффекта авторы рассматривают только связь между реальным обменным курсом и индексом производительности промышленности, рассчитанным как отношение реальных объемов производства к индексу занятости.

от удорожания реального обменного курса, так и эффект Балассы-Самуэльсона приводят к одинаковым проявлениям «голландской болезни» для экономики страны сырьевого экспортера, но в силу разных механизмов возникновения для борьбы с ними требуется комплексный подход.

Как показано в исследовании Спатафоры и Варнера¹³⁷, удорожание реального обменного курса делает закупку капитального оборудования за рубежом более доступной, при этом значительная часть инвестиций идет в неторгуемый и обрабатывающий сектора, подавляя эффекты «голландской болезни».

К схожему выводу приходит автор работы¹³⁸, в которой исследуется влияние бума и последующего падения нефтяных цен в 1970-х годах на ненефтяную промышленность в нефтедобывающих странах. Показано, что во время бума добавленная стоимость, экспорт, а также зарплаты, занятость и инвестиции в ненефтяных секторах существенно возросли по сравнению с теми же показателями стран, не экспортирующих нефть. Во время падения нефтяных цен эти макроэкономические показатели, наоборот, продемонстрировали более глубокое падение. Автор приходит к заключению, что поскольку единственными секторами, активность в которых оказалась отрицательно скоррелированной с нефтяными ценами, оказались добыча неуглеводородных природных ресурсов и сельское хозяйство, то сверхдоходы в нефтедобывающем секторе способствуют развитию несырьевых отраслей, хотя выводов о положительном влиянии на перерабатывающую промышленность из этих наблюдений сделать нельзя.

Наиболее очевидными способами борьбы с «голландской болезнью» являются налогообложение экспортирующей отрасли, а также стерилизация получаемой валютной прибыли, что на практике часто делается с помощью создания стабилизационных (суверенных) фондов, в которые поступают налоги от экспортирующей отрасли.

Возникновение и постепенное «излечение» от «голландской болезни» в Нидерландах тесно связано с осуществлявшейся властями бюджетной политикой. В 1957-1979 гг. правительство Нидерландов использовало нормы дефицита бюджета в качестве ориентира при установлении уровня налогов и бюджетных расходов. Исследователи отмечают, что такой подход создавал стимулы для увеличения уровня налогов и роста госрасходов. В частности, бюджетные расходы выросли с 30% от ВВП в 1950 г. до 60% в 1983 г. Реагируя на ухудшающийся экономический рост и неэффективность госрасходов, в 1980 г. правительство

¹³⁷ Spatafora, Warner, 1999.

¹³⁸ Smith, 2014.

Нидерландов провело масштабные реформы налоговой системы. Основные изменения заключались в установлении политики сокращения госдолга и дефицита бюджета путем уменьшения госрасходов. Впоследствии еще одной важной фискальной реформой стало установление среднесрочного потолка госрасходов при планировании бюджета. Доля госрасходов в бюджете стала снижаться и достигла уровня в 50% от ВВП в 2003 г. Развитие частного сектора также стимулировало удешевление реального обменного курса, связанное с вступлением Нидерландов в еврозону.

Еще одним способом борьбы с «голландской болезнью» стало создание суверенных фондов¹³⁹, которые способствуют трансферу сбережений между поколениями, позволяют сглаживать циклические колебания экономики, формируют условия для эффективной аллокации экспортной выручки от стран нетто-экспортеров энергоносителей к странам нетто-заемщикам¹⁴⁰.

В мировой практике суверенные фонды создаются для решения одной из трех задач:

- стабилизации бюджета, зависимого от сырьевых доходов (например, Государственный нефтяной фонд Азербайджана);
- сохранения накоплений в реальном выражении, которые впоследствии могут быть использованы для выполнения будущих пенсионных обязательств государства либо в качестве источника ресурсов для будущих поколений (например, Государственный пенсионный фонд Норвегии);
- эффективного инвестиционного управления имеющимися финансовыми активами государства (например, Китайская инвестиционная корпорация).

Причем суверенные фонды, созданные для решения первой задачи, в период высоких цен на сырьевые товары не только препятствуют чрезмерному росту государственных расходов, но и дают возможность стерилизовать избыточное денежное предложение, тем самым сдерживая чрезмерное укрепление национальной валюты в реальном выражении¹⁴¹. В целом суверенные фонды способствуют снижению зависимости сырьевых экономик от неблагоприятных колебаний условий торговли.

С учетом этой специфики суверенные фонды условно можно разделить на две группы исходя из характера их происхождения: сырьевые и несырьевые фонды. Если сырьевые фонды

¹³⁹ В соответствии с определением МВФ, суверенный фонд представляет собой государственный инвестиционный фонд, средства которого инвестируются в долгосрочные финансовые активы за рубежом. Суверенные фонды начали создаваться с 1950-х годов.

¹⁴⁰ Кудрин, 2006-2.

¹⁴¹ Кудрин, 2006-10.

формируются в основном за счет накопления доходов от добычи и экспорта различных видов сырья и широко распространены в странах Ближнего Востока, Латинской Америки и СНГ (применяются в России, Азербайджане и Казахстане), то несырьевые фонды наполняются посредством аккумулирования поступлений от управления различными финансовыми активами государства, их примеры можно встретить в странах Азии и Северной Америки, а также на Ближнем Востоке (например, инвестиционная корпорация Дубая).

Многие ресурсоэкспортирующие страны формируют суверенные фонды, аккумулирующие сверхдоходы от экспорта энергоресурсов. Ниже приведен список суверенных фондов, их объем и доля фонда от номинального ВВП страны (Таблица 8).

Таблица 8 – Размеры суверенных фондов в некоторых богатых природными ресурсами странах

Страна	Название фонда	Размер фонда, млрд USD, по состоянию на январь 2018 г.	Размер фонда (% от номинального ВВП*)
Норвегия	Государственный пенсионный фонд	1032,7	278,7%
ОАЭ	Инвестиционный фонд Абу-Даби	828,0	237,4%
Кувейт	Инвестиционный фонд Кувейта	524,0	472,6%
Саудовская Аравия	Суверенный фонд иностранных активов – SAMA Foreign Holdings	494,0	76,4%
Катар	Инвестиционный фонд Катара	320,0	205,4%
Россия	Фонд национального благосостояния	66,3	5,2%
Казахстан	Национальный нефтяной фонд Республики Казахстан	57,9	43,3%
Азербайджан	Государственный нефтяной фонд Азербайджана	33,1	88,1%
Чили	Медный стабилизационный фонд	14,7	6,0%
Венесуэла	Фонд макроэкономической стабилизации	0,8	0,3%

Примечание – *ВВП в 2016 году, по данным IMF World Economic Outlook Database.

Источник: Sovereign Wealth Funds Institute¹⁴², IMF World Economic Outlook Database¹⁴³.

Однако наиболее успешные примеры развития стран, в тот или иной момент испытавших эффект «голландской болезни», показывают, что этих мер недостаточно. Так, в одном из исследований¹⁴⁴ выделяются две основные компоненты, приведшие к успешному развитию Норвегии после начала добычи нефти в стране в 1971 г. В качестве первой отмечается общественный контроль распределения нефтяных доходов, благодаря которому удалось

¹⁴² Официальный сайт: <http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/>.

¹⁴³ Официальный сайт: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx>

¹⁴⁴ Larsen, 2004.

избежать перехода к рендоориентированной модели экономики. Второй важной компонентой автор считает централизованную систему установления заработных плат, общим элементом которой является расчет индексов продуктивности работников специализированными агентствами. По мнению Ларсена, такая система помогла ограничить рост зарплат в нефтедобывающем секторе, что, в свою очередь, позитивно отразилось на обрабатывающей промышленности.

Поскольку возникновение «голландской болезни» происходит полностью за счет рыночных механизмов, методы борьбы с ней заключаются в государственной политике перераспределения сырьевых сверхдоходов и поддержке наиболее уязвимых отраслей промышленности. В отсутствие адекватной бюджетной политики в странах, подверженных «голландской болезни», наблюдается сокращение обрабатывающего сектора промышленности, что приводит к затруднениям в долгосрочном экономическом развитии¹⁴⁵.

2.2 Особенности взаимодействия денежно-кредитной и бюджетной политики

Использование инфляционного таргетирования в качестве режима денежно-кредитной политики предполагает ответственность центрального банка страны за динамику уровня цен. Но правительство, ответственное за реализацию бюджетной политики, вследствие несогласованности действий с монетарными властями может препятствовать достижению цели по инфляции. Следовательно, возникает исследовательская задача, состоящая в изучении взаимодействия фискальных и монетарных властей при режиме инфляционного таргетирования.

2.2.1 Обзор литературы, посвященной анализу взаимодействия бюджетной и монетарной политики

Вопросы взаимодействия фискальных и монетарных властей обсуждаются экономистами уже около 40 лет, начиная с 1980-х гг. Большое влияние на исследования в этой области оказала работа Сарджента и Волласа¹⁴⁶, в которой обсуждалась необходимость учета не только действий монетарных, но и фискальных властей при моделировании динамики общего уровня цен. В частности, было продемонстрировано, что сдерживающая монетарная политика при определенных действиях фискальных властей может приводить не к снижению, а, напротив, к увеличению инфляции как в текущем, так и в будущем периоде времени. Этот результат

¹⁴⁵ Гурвич, Соколов, Улюкаев, 2008.

¹⁴⁶ Sargent, Wallace, 1981.

противоречил распространенному в то время тезису о том, что инфляция является исключительно монетарным феноменом¹⁴⁷. В настоящее время исследование проблемы взаимодействия бюджетной и монетарной политики проводится в рамках двух основных направлений: теоретико-игрового подхода и фискальной теории цен.

Теоретико-игровой подход и взаимодействие фискальных и монетарных властей

Активное развитие этот подход получил в конце 80-х-начале 90-х гг. Методы теории игр к изучению проблемы взаимодействия бюджетной и монетарной политик применялись в работах Табеллини, Алесины, Ла Вии, Нордхауса, Шульца и Фишера¹⁴⁸.

В середине 1990-х гг. многие экономисты отмечали, что в странах с нескоординированной бюджетной и монетарной политикой, вызванной возросшим уровнем независимости центральных банков, одновременно фиксировались высокие ставки процента и значительные бюджетные дефициты. Это приводило к недостаточному уровню частных инвестиций, как следствие, вызывало замедление темпов экономического роста. Однако даже в странах, в которых фискальные и монетарные власти действовали скоординированно, периодически возникали высокие бюджетные дефициты при сдерживающей денежно-кредитной политике. Отчасти это объяснялось наличием политического цикла при проведении бюджетной политики. Если экономика функционирует при высоком уровне дефицита государственного бюджета, то политика, направленная на его снижение, может вызвать замедление экономического роста, что крайне невыгодно находящейся у власти партии. Из-за этого правительство может отказаться от проведения сдерживающей бюджетной политики. Главы центральных банков, как правило, занимают свои должности более продолжительное время, поэтому могут реализовывать сдерживающую денежно-кредитную политику без угрозы потерять власть во время очередных выборов.

Рассмотренные выше факты можно объяснить с помощью модели из работы Нордхауса, Шульца и Фишера¹⁴⁹. Предположения этой модели состоят в том, что центральный банк осуществляет монетарную политику, управляя ставкой процента. Правительство реализует фискальную политику за счет изменения циклически скорректированного дефицита бюджета. Для монетарных и фискальных властей важным является воздействие их решений на потенциальный ВВП, уровень безработицы и инфляцию. Меры обеих политик направлены на

¹⁴⁷ Кудрин, 2007.

¹⁴⁸ Tabellini, 1986; Alesina, Tabellini, 1987; Tabellini, La Via, 1989; Nordhaus, Schulze, Fisher, 1994.

¹⁴⁹ Nordhaus, Schulze, Fisher, 1994.

достижение как можно более низкой инфляции и безработицы, однако между этими показателями существует жесткая отрицательная связь, заданная кривой Филлипса. Также предполагается, что по политическим мотивам фискальные власти склонны к высокому бюджетному дефициту.

В рамках рассматриваемой модели минимизируются потери фискальных и монетарных властей. Однако проблема состоит в том, что наилучшее состояние для центрального банка достигается при меньших инфляции и потенциальном ВВП, чем для правительства. Последнему очень важно поддерживать низкую безработицу, чтобы не потерять доверие избирателей.

Последствия проводимой экономической политики будут зависеть от того, как устроено взаимодействие (принятие решений) между фискальными и монетарными властями. Возможные варианты – это совместное или независимое принятие решений, которые будут приводить к кооперативному и некооперативному равновесию соответственно.

Основными теоретическими выводами подобных моделей являются следующие:

а) независимое принятие решений центральным банком и правительством о проводимой политике ведет к наименьшим значениям функции общественного благосостояния (менее всего желательна для общества);

б) если фискальные и монетарные власти учитывают действия друг друга при принятии собственных решений, то появляется возможность добиться Парето-улучшения равновесия по сравнению с ситуацией независимых действий;

с) наиболее благоприятное для общества состояние достигается при скоординированном принятии решений в области экономической политики.

Отметим, что в ряде работ российских исследователей¹⁵⁰ уделялось внимание изучению проблемы устойчивости инфляции и государственного долга. В более поздних работах¹⁵¹ авторами предложена модель экономики, специализирующейся на экспорте природных ресурсов, на основе которой показаны последствия различных способов взаимодействия фискальных и монетарных властей.

Фискальная теория цен как модель взаимодействия бюджетной и монетарной политик

Долгое время об инфляции говорили только как о «монетарном явлении», предполагая, что бюджетная политика не оказывает на нее значительного влияния¹⁵². Однако в конце 1980-х-

¹⁵⁰ Пекарский, 2000, 2001, 2004.

¹⁵¹ Пекарский, Атаманчук, Мерзляков, 2007, 2010.

¹⁵² Bernanke, 2003; Mishkin, 2000.

начале 1990-х гг. возникла альтернатива традиционному подходу к исследованию инфляции, которую стали называть «фискальной теорией общего уровня цен». По мнению приверженцев этого подхода, темп роста общего уровня цен в значительной степени зависит от бюджетной политики правительства. В частности, детерминантами инфляции являются объемы бюджетного дефицита и государственного долга (см., например, работы Липера, Симса, Вудфорда¹⁵³).

Важными для понимания логики фискальной теории цен являются различия между реальным и номинальным государственным долгом. Ключевым моментом является тот факт, что реальный долг обеспечен будущими поступлениями налогов. Именно реальный государственный долг фигурирует в бюджетном ограничении государства, которое при построении моделей учитывается фискальными властями при разработке мер экономической политики. В отличие от него, номинальный долг – это всего лишь новые объемы национальной валюты, необходимые для погашения облигаций в будущем. Если весь долг правительства является номинальным и у него есть возможность денежной эмиссии, то бюджетное ограничение, по сути, исчезает, но в таком случае фискальные власти теряют контроль над уровнем цен, что может привести к высокой инфляции.

Последствия развития мирового финансового кризиса 2008-2009 гг. упрочили позиции сторонников фискальной теории цен, так как некоторые особенности монетарной политики, проявившиеся в этот период, невозможно объяснить в рамках традиционного подхода. К ним относятся следующие¹⁵⁴:

1. Для поддержания банковского сектора монетарные власти многих развитых стран вынуждены были выкупать проблемные частные активы, фактически используя бюджетные ресурсы.
2. Достижение уровня нулевых номинальных процентных ставок в большинстве развитых стран и последовавшее за этим ужесточение бюджетной политики в 2010-2011 гг. привело к созданию значительных проблем для центральных банков по стимулированию экономики.
3. Центральные банки многих стран опасаются повышать процентные ставки, так как во время острой фазы экономического кризиса значительно возросли объемы государственного долга. Следовательно, повышение процентных ставок может вызвать рост стоимости обслуживания долга и новую волну рецессии.

¹⁵³ Leeper, 1991, Sims, 1994, Woodford, 1994, 1995, 2001.

¹⁵⁴ Leeper, Leith, 2016.

4. В качестве нетрадиционной меры монетарной политики в практике многих центральных банков появились выплаты процентов по резервам коммерческих банков. При этом ставка находится на уровнях, сопоставимых с теми, что получают владельцы краткосрочных государственных облигаций. В итоге это приводит к исчезновению различий между денежной базой и номинальным государственным долгом. Таким образом, инструменты монетарной и бюджетной политик оказались для коммерческих банков фактически сопоставимы по уровню доходности¹⁵⁵.

В большинстве работ, изучающих взаимодействие фискальных и монетарных властей в рамках фискальной теории цен, авторы, как правило, приходят к следующим выводам:

– темпы прироста уровня цен зависят от взаимодействия фискальных и монетарных властей в отличие от традиционного (монетаристского) подхода, согласно которому инфляция зависит целиком и полностью от действий монетарных властей;

– бюджетная и монетарная политики могут функционировать в двух режимах, которые условно называются активным и пассивным (см. Липер и Лейт¹⁵⁶). В ситуации, когда фискальные власти направляют свои усилия на стабилизацию или снижение государственного долга, бюджетная политика соответствует пассивному режиму, в остальных случаях – активному. В ситуации, когда монетарные власти вынуждены при принятии решений в первую очередь заботиться о стабилизации государственного долга, денежно-кредитная политика будет соответствовать пассивному режиму, если же их действия направлены на поддержание инфляции на желаемом уровне, то тогда монетарная политика находится в активном режиме;

– в моделях, построенных в рамках фискальной теории цен, уровень цен будет стабильным, если одна политика находится в активном режиме, а другая – в пассивном. Если же сложится ситуация, в которой обе политики будут находиться в активном режиме, то инфляция может выйти из-под контроля и оказаться на очень высоких значениях. Если же они обе окажутся в пассивном режиме, то в модели возникнет ситуация неопределенности дальнейшей ценовой динамики. В случае активной монетарной и пассивной бюджетной политики динамика инфляции совпадает с той, что получается в рамках традиционного (монетаристского) подхода. Если же бюджетная политика оказывается активной, а монетарная – пассивной, то инфляционная динамика соответствует выводам фискальной теории цен. Иллюстративно эти выводы представлены ниже (Таблица 9).

¹⁵⁵ Leeper, Leith, 2016.

¹⁵⁶ Leeper, Leith, 2016.

Таблица 9 – Последствия различных режимов экономической политики для ценовой динамики

		Режим денежно-кредитной политики	
		Активная	Пассивная
Режим бюджетной политики	Активная	Неустойчивость инфляционной динамики, возможна высокая инфляция	Динамика инфляции совпадает с выводами фискальной теории цен
	Пассивная	Динамика инфляции совпадает с выводами традиционной (монетарной) теории цен	В модели ситуация неопределенности

Источник: Sevik, Dibooglu, Kutan, 2014.

Следовательно, при реализации стабилизационной макроэкономической политики необходимо учитывать, каким образом происходит координация бюджетной и монетарной политик и какие цели перед ними следует ставить.

В эмпирических исследованиях делаются попытки идентификации режимов взаимодействия, выделяемых как в рамках теоретико-игрового подхода, так и подхода, основанного на фискальной теории цен. Однако большая часть современных работ посвящена исследованию переключения режимов фискальной и монетарной политики с активного на пассивный, существование которых предсказывает подход, использующий идеи фискальной теории цен.

2.2.2 Взаимодействие бюджетной и монетарной политик в эмпирических работах

К сожалению, на практике оказывается довольно сложно, а иногда и вовсе невозможно, отличить пребывание экономики в ситуации, соответствующей фискальной теории цен, от ситуации, описываемой традиционным подходом. Связано это с тем, что обе теории формируют практически эквивалентные временные ряды ключевых макроэкономических показателей, на основе которых можно было идентифицировать ту или иную ситуацию. По мнению автора работы¹⁵⁷, фискальную теорию цен очень сложно отличить от традиционного подхода, анализируя исходные статистические данные. Причина этого состоит в том, что эндогенные переменные (в частности, инструменты обеих политик) зависят от экономических шоков и исторических значений реального государственного долга. В результате происходит смешивание факторов, которые влияют на реакцию инструментов экономической политики при разных режимах, что затрудняет их идентификацию¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Cochrane, 1999.

¹⁵⁸ Leeper, Walker, 2012.

Попытку выявления способа взаимодействия бюджетной и монетарной политик можно предпринять, используя как относительно несложные тесты, основанные на анализе корреляционных и регрессионных соотношений, так и более продвинутые динамические стохастические модели общего равновесия, а также модели векторной авторегрессии, требующие значительно большего объема статистических данных.

Однако наиболее распространены в последнее время стали модели с марковским переключением процессов. Этот подход имеет несколько преимуществ. Во-первых, общепризнанной считается различная реакция монетарных и фискальных властей на схожие экономические шоки в зависимости от состояния экономики, следовательно, использование моделей с переключением режимов может учесть этот факт. Во-вторых, оценка моделей с марковским переключением возможна даже на относительно коротких временных рядах 3-х, 4-х макроэкономических показателей, что делает ее доступной для анализа взаимодействия бюджетной и монетарной политик во многих странах, в том числе развивающихся.

Одним из ключевых и наиболее проблемных моментов оценивания марковских моделей для целей идентификации режима взаимодействия фискальных и монетарных властей является задание уравнений их реакции. Так, правило монетарной политики представлено в виде одного из вариантов процентного правила Тейлора, в рамках которого центральный банк реагирует на отклонения выпуска от потенциального уровня и инфляции от таргетируемого значения:

$$\dot{i}_t = \alpha_0 + \alpha_1(\pi_t - \pi_t^*) + \alpha_2(y_t - y_t^*) + \varepsilon_t, \quad (1)$$

где (\dot{i}_t) – ставка процента, контролируемая монетарными властями, (π_t) – инфляция, (π_t^*) – таргетируемая центральным банком инфляция, $(y_t - y_t^*)$ – разрыв выпуска. Монетарная политика находится в активном режиме, если коэффициент $(\alpha_1 \geq 1)$ (что является необходимым условием соответствия принципу Тейлора). Если $(\alpha_1 < 1)$, то монетарная политика находится в пассивном режиме.

Режим бюджетной политики зависит от реакции фискальных властей на величину государственного долга. В качестве фискального правила обычно рассматривается следующее уравнение (см., например, работу Давига и Липера¹⁵⁹):

$$\tau_t = \gamma_0 + \gamma_1 b_{t-1} + \gamma_2(y_t - y_t^*) + \gamma_3 g_t + \varepsilon_t, \quad (2)$$

где (τ_t) – доля поступлений от налогов в ВВП, (b_{t-1}) – лагированная величина государственного долга, $(y_t - y_t^*)$ – разрыв выпуска, (g_t) – доля государственных закупок в ВВП. Бюджетная политика будет находиться в активном режиме, если $(\gamma_1 \leq 0)$. Что означает, что в ответ на увеличение государственного долга фискальные власти не изменяют или уменьшают налоговую

¹⁵⁹ Davig, Leeper, 2007.

ставку. В противном случае, если ($\gamma_1 > 0$), то фискальные власти нацелены на стабилизацию государственного долга и будут повышать налоги при увеличении государственного долга.

Модели с марковским переключением применялись для идентификации режимов взаимодействия фискальных и монетарных властей к статистическим данным многих развитых стран. В частности, на квартальных данных для США в исследовании Фаверо и Моначелли¹⁶⁰ были получены следующие выводы: во-первых, бюджетная политика США хорошо описывается правилом, заданным уравнением (2), т.е. в значительной степени зависит от величины разрыва выпуска и накопленного государственного долга. Во-вторых, режимы бюджетной политики менялись с активного на пассивный, что противоречит более ранним работам по экономике США, в которых утверждалось, что на всем периоде исследования бюджетная политика находилась в пассивном режиме. В-третьих, автором были идентифицированы два периода смены режима бюджетной политики в США: режим активной политики преобладал в 1960-1980-х гг., плавно переходя в пассивный режим, который преобладал в начале 1990-х гг., а затем бюджетная политика вновь перешла в активный режим, начиная с 2001 г. Наконец, автор исследования¹⁶¹ не обнаружил синхронности в действиях фискальных и монетарных властей при переключении режимов: режим монетарной политики переключился на активный гораздо раньше, чем произошло переключение режима бюджетной политики с активного на пассивный.

Что касается результатов для европейских стран, то в работе Семлера и Занга¹⁶² проводится эмпирический анализ взаимодействия фискальных и монетарных властей в Германии и во Франции до образования зоны евро. Результаты, полученные в данной работе, указывают на то, что бюджетная политика как в Германии, так и во Франции большую часть времени находилась в пассивном режиме, так как авторам удалось установить значимую отрицательную связь между профицитом государственного бюджета и государственным долгом в этих странах.

Помимо этого, авторы данного исследования¹⁶³ пришли к выводу о том, что во Франции с первой половины 1970-х по 1990-е гг. решения в области обеих политик были хорошо согласованы друг с другом (политики дополняли друг друга). Так, в ответ на ужесточение мер монетарной политики правительство реагировало принятием ограничительных мер в бюджетной.

¹⁶⁰ Favero, Monacelli, 2005.

¹⁶¹ Favero, Monacelli, 2005.

¹⁶² Semmler, Zhang, 2004.

¹⁶³ Semmler, Zhang, 2004.

Результаты, полученные для Германии, напротив, свидетельствуют о слабой согласованности действий фискальных и монетарных властей. Выводы, полученные в данной работе, свидетельствуют о том, что бюджетная и монетарная политики в Германии в 1975-1985 гг., скорее, соперничали друг с другом, а с середины 1980-х гг. согласованные действия властей часто сменялись периодами независимых, конкурирующих решений.

Аналогичный подход к анализу взаимодействия бюджетной и монетарной политик использовался в работе Дой, Хоши и Окимото¹⁶⁴ для Японии. Авторы пришли к выводу, что с 1980 по 1995 гг. обе политики страны находились в активном режиме, а после 1995 г. денежно-кредитная политика переключилась в пассивный режим, тогда как бюджетная осталась активной.

Весьма интересным представляется опыт взаимодействия фискальных и монетарных властей в Турции до и после перехода к режиму таргетирования инфляции в 2006 году. В работе Секин¹⁶⁵ показано, что на рубеже 2000-2001 гг. центральный банк начал проводить жесткую монетарную политику, в соответствии с принципом Тейлора. При этом в это же время фискальные власти перешли к более последовательной и дисциплинированной бюджетной политике, целью которой, в первую очередь, стала стабилизация государственного долга. При таком способе взаимодействия теоретические модели предсказывают снижение инфляции, стабилизацию уровня цен, что, согласно выводам работы Липера и Лейта¹⁶⁶, впоследствии и произошло в экономике Турции.

В работе Севика, Дибулгу и Кутана¹⁶⁷ та же методика применялась для идентификации периодов активного и пассивного режимов обеих политик в Польше. Согласно полученным результатам в конце 1990-х – начале 2000-х гг., а также с 2008 по 2010 гг. в Польше активный режим монетарной политики хорошо сочетался с активной бюджетной политикой (не наблюдалось взрывного роста цен, экономике удалось избежать рецессии). На втором промежутке времени с 2002 по 2008 гг. бюджетная политика была активной, а монетарная – пассивной.

Основные выводы исследования Фиалхо¹⁶⁸, посвященного вопросам взаимодействия фискальных и монетарных властей в экономике Бразилии, заключаются в том, что бюджетная политика практически на всем анализируемом промежутке соответствовала традиционному подходу. Помимо этого, взаимодействие между фискальными и монетарными властями можно

¹⁶⁴ Doi, Hoshi, Okimoto, 2011.

¹⁶⁵ Cekin, 2013.

¹⁶⁶ Leeper, Leith, 2016.

¹⁶⁷ Cevik, Dibooglu, Kutan, 2014.

¹⁶⁸ Fialho, 2005.

хорошо уложить в рамки теоретико-игрового подхода: до 1999 г. бюджетная политика была стимулирующей, а монетарная – сдерживающей, после 1999 г. их роли поменялись.

Таким образом, большинство эмпирических работ указывают на то, что способы взаимодействия между бюджетной и монетарной политиками изменяются с течением времени: происходит «переключение» режимов с активного на пассивный (если взаимодействие объясняется подходом, основанным на фискальной теории цен) либо с дополняющего на конкурирующий (если взаимодействие объясняется теоретико-игровым подходом). Зачастую изменения способов взаимодействия фискальных и монетарных властей совпадают с изменениями экономической динамики, вызванными внешними или внутренними шоками.

* * *

1. Экономическая наука не дает однозначного ответа относительно оптимального объема совокупных бюджетных расходов. В то же время общепризнанными считаются следующие закономерности:

– бюджетные расходы неотрицательно влияют на темпы экономического роста лишь до некоторого уровня, после которого их рост, как правило, оказывает нейтральный или даже негативный эффект на динамику ВВП;

– хотя в большинстве стран удалось выявить коинтеграционную связь между бюджетными расходами и ВВП, влияние чаще всего идет от ВВП к бюджетным расходам (в соответствии с законом Вагнера);

– для развивающихся стран, как правило, характерно поступательное увеличение доли бюджетных расходов в ВВП, в то время как в развитых странах данное соотношение остается относительно стабильным;

– бюджетные расходы скорее складываются под воздействием общественного спроса или интересов влиятельных групп, нежели являются задаваемым (управляемым) параметром (по Кейнсу).

2. Наряду с общим объемом бюджетных расходов для экономического роста также важна их структура. Эмпирически было доказано, что разные компоненты бюджетных расходов по-разному влияют на динамику экономического развития. В частности, производительные расходы, к которым относят расходы на образование, науку, здравоохранение, инфраструктуру, транспорт, связь, жилищное строительство, способны оказывать положительное влияние на экономический рост либо напрямую, либо опосредованно через повышение запасов факторов производства и стимулирование совокупной факторной производительности. В структуре

бюджетных расходов в странах ОЭСР доля производительных расходов за период с 1995 по 2015 гг. выросла с 32% до 36%.

Непроизводительные расходы (например, расходы на государственное управление, правоохранительную деятельность и оборону, поддержку отдельных отраслей национальной экономики, социальную защиту и социальное обеспечение, культуру) сверх уровня, обеспечивающего нормальное функционирование экономики, напротив, не способствуют увеличению объемов используемых факторов производства и их совокупной производительности, так как ресурсы на осуществление чрезмерных для текущего уровня социально-экономического развития общества непроизводительных расходов изымаются из других отраслей экономики, что в конечном итоге негативно влияет на динамику экономического роста.

3. Значимость влияния производительных расходов на экономический рост зависит от ряда факторов.

В первую очередь, наибольший эффект наблюдается в случае, если производительные расходы финансируются за счет снижения непроизводительных расходов либо роста неискажающего налогообложения.

Также значимое положительное влияние на экономический рост оказывает снижение коррупции и улучшение прозрачности государственных расходов, низкий уровень государственного долга, открытость экономики и гибкость рынка труда.

4. В странах-экспортерах природных ресурсов влияние бюджета на экономическое развитие имеет свои особенности. Во многих подобных странах сложилась рентаориентированная модель экономики, при которой наблюдается активное развитие сырьевого сектора и сокращение обрабатывающих отраслей промышленности, что в конечном итоге приводит к затруднениям в долгосрочном экономическом развитии. Данная ситуация описывается термином «ресурсное проклятие», имея в виду эмпирически установленную связь между наличием запасов природного сырья и невысокими темпами экономического роста в долгосрочной перспективе.

В отсутствие адекватной бюджетной политики преодолеть последствия «голландской болезни» едва ли возможно. Поскольку возникновение «голландской болезни» происходит полностью за счет рыночных механизмов (эффект Балассы-Самуэльсона), задача бюджетной политики заключается в обеспечении перераспределения сырьевых сверхдоходов и поддержке наиболее уязвимых отраслей промышленности. Основными способами борьбы с «голландской болезнью» являются налогообложение экспортирующей отрасли с последующим накоплением изъятых сырьевых налогов в стабилизационных (суверенных) фондах, а также общественный

контроль за распределением сырьевых доходов бюджета и ограничение роста зарплат в сырьевом секторе.

Во многих странах-экспортерах природных ресурсов уже созданы стабилизационные фонды, что, в свою очередь, способствовало снижению зависимости их экономик от неблагоприятных колебаний условий торговли и иных кризисных явлений.

5. Последствия проводимой экономической политики зависят от того, как устроено взаимодействие (принятие решений) между фискальными и монетарными властями.

При теоретическом моделировании данного взаимодействия выделяют два основных подхода: теоретико-игровой и подход, основанный на фискальной теории цен. В теоретико-игровом подходе взаимодействие бюджетной и денежно-кредитной политики может быть взаимодополняющим (обе политики стимулирующие или обе сдерживающие) либо конкурирующим (одна политика стимулирующая, а другая – сдерживающая). Оптимальной для общественного благосостояния является ситуация дополняющего взаимодействия.

Взаимодействие фискальных и монетарных властей в рамках подхода, основанного на фискальной теории цен, характеризуется комбинацией режимов, в которых находятся бюджетная и денежно-кредитная политики. Существование стабильной динамики цен обеспечивает такая комбинация, при которой одна из политик находится в активном режиме, а другая – в пассивном.

В эмпирических работах идентификация режимов взаимодействия фискальных и монетарных властей осуществляется на основе методов корреляционного и регрессионного анализа, калибровки DSGE-моделей, построения SVAR-, а также VAR-моделей с марковским переключением режимов. Выводы эмпирических работ говорят о том, что способы взаимодействия между бюджетной и денежно-кредитной политикой изменяются с течением времени: происходит «переключение» режимов с активного на пассивный (если взаимодействие объясняется подходом, основанным на фискальной теории цен) либо с дополняющего на конкурирующий (если взаимодействие объясняется теоретико-игровым подходом). Зачастую изменения способов взаимодействия фискальных и монетарных властей совпадают с изменениями экономической динамики, вызванными внешними или внутренними шоками.

3 РАЗВИТИЕ МЕХАНИЗМОВ И ПРОЦЕДУР УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ УСТОЙЧИВОСТЬЮ¹⁶⁹

3.1 Подходы к оценке долгосрочной бюджетной устойчивости

3.1.1 Определение и признаки бюджетной устойчивости

Одной из важнейших характеристик бюджетной политики, которой правительству следует в обязательном порядке уделять повышенное внимание, является бюджетная устойчивость. Интуитивно бюджетная устойчивость воспринимается как некая противоположность бюджетным кризисам, крайним проявлением которых является дефолт по государственному долгу. Очевидно, что введение моратория на обслуживание государственного долга не только подрывает доверие инвесторов к финансовому рынку страны, но и является серьезным стрессом для всей ее экономической системы. Преодоление бюджетного кризиса обычно требует от правительства перехода к весьма жесткой бюджетной политике, направленной на преодоление дисбаланса между государственными доходами и расходами. Данный переход практически всегда оказывается болезненным, ведь он негативно сказывается на самом широком круге агентов. Теряют те категории граждан и отрасли, которые получают государственную поддержку. Вместе с тем теряют предприятия и население, которые вынуждены в условиях спада платить более высокие налоги. Нередко бюджетный кризис становится причиной галопирующей инфляции, когда правительство, не имеющее возможности привлечь займы на приемлемых условиях, начинает опираться на денежную эмиссию как на один из основных источников доходов бюджета, а неконтролируемый рост цен всегда сопровождается повышением уровня бедности. За излишне мягкую бюджетную политику экономика стран может заплатить весомую цену в виде потерь благосостояния.

В этой связи становится понятным, почему многие эксперты дают определения понятия устойчивости бюджета и бюджетной системы в тесной связи с долгом. В частности, эксперты МВФ¹⁷⁰ предложили следующую формулировку: бюджетная устойчивость имеет место в тех случаях, когда бюджетная система способна обеспечивать обслуживание и погашение всех долговых обязательств в полном размере и без какого-либо существенного изменения бюджетной политики. Ряд экономистов-теоретиков (например, Бланшар и его соавторы¹⁷¹) указывают, что критерием устойчивости бюджетной политики является возможность для

¹⁶⁹ В данной главе использованы материалы статей Кудрин, Соколов, 2017-11, Кудрин, Дерюгин, 2018.

¹⁷⁰ IMF, 2002; Burnside, 2005.

¹⁷¹ Blanchard, Chouraqui, Hagemann, Sartor, 1990.

бюджетной системы в долгосрочном периоде вернуться к первоначальному уровню государственного долга.

Следовательно, по своему смыслу бюджетная устойчивость означает, что при отсутствии каких-либо существенных непредвиденных шоков государственный бюджет должен быть способен в полном объеме выполнять свои обязательства перед кредиторами и при этом поддерживать расходы на плановом уровне. Иначе говоря, бюджетная устойчивость предполагает, что сохранение текущей бюджетной политики не приведет к разбалансированию государственных финансов, поэтому риски возникновения бюджетного кризиса малы. Наоборот, если реализуемая правительством фискальная политика такова, что она не обеспечивает объем налоговых поступлений достаточный для финансирования государственных расходов и выплаты по своим обязательствам, то это следует понимать как отсутствие бюджетной устойчивости. В подобной ситуации действующий курс фискальной политики должен быть изменен, т.е. правительство должно пересмотреть налоговую политику с целью нарастить доходы, а также сократить расходы бюджета. Если это не будет сделано, то рано или поздно стабильное превышение расходов над доходами станет причиной взрывного роста государственного долга и возможно приведет к дефолту, поскольку рефинансирование долга может оказаться невозможным в силу неготовности экономических агентов одалживать государству средства. Следовательно, достаточным условием обеспечения долгосрочной бюджетной устойчивости является недопущение роста государственного долга темпами выше, чем растет экономика.

В свою очередь, бюджетная устойчивость как характеристика, относящаяся к конкретному (действующему или предполагаемому) фискальному режиму, зависит от двух параметров.

Во-первых, речь идет о соблюдении требования сбалансированности бюджетов бюджетной системы в долгосрочной перспективе. Если в рамках текущего фискального режима не происходит обеспечение расходных обязательств доходами, то это приведет к увеличивающимся дефицитам, лавинообразному росту госдолга и угрозе наступления бюджетного кризиса, поэтому такой режим нельзя считать устойчивым. Органам, ответственным за проведение бюджетной политики, необходимо своевременно получать сигналы о такого рода тенденциях с тем, чтобы заблаговременно осуществить соответствующие превентивные санирующие меры. Данное обстоятельство также объясняет важность горизонта анализа при оценке бюджетной устойчивости.

Известно, что в случае несбалансированности государственного бюджета даже небольшие шоки могут вызвать уязвимость, что приведет к сокращению потребления, инвестиций и

предложения долгового финансирования¹⁷². Также эмпирически установлено, что бюджетные кризисы и дефолты случаются не только по причине систематической неспособности государства ограничивать дефицит бюджета¹⁷³. В этой связи контроль за сбалансированностью бюджета должен быть дополнен оценкой его способности справляться с временными макроэкономическими шоками, в частности такими как сильные колебания обменного курса, резкий рост стоимости привлечения заимствований на мировых финансовых рынках и кредитное сжатие на глобальном рынке капитала. В тех экономиках, где состояние бюджетной системы чувствительно к подобным шокам, к бюджетной политике необходимо предъявлять дополнительные требования.

Во-вторых, наряду с долгосрочной сбалансированностью, в бюджетной системе должно присутствовать пространство для маневра на случай резких макроэкономических шоков. Наличие существенного объема внешней задолженности частных корпораций и банковского сектора также делает государственный бюджет уязвимым. Наблюдения показывают, что весьма распространены случаи, когда за банковским кризисом через несколько лет следовал кризис государственных финансов¹⁷⁴. Причина этого в том, что в ситуации, когда частные корпорации и банки испытывают затруднения с выплатой внешнего долга, государственный бюджет вынужден брать на себя часть их обязательств и реализовывать иные меры поддержки, следствием чего нередко становилась дестабилизация бюджета. Этим рискам особенно подвержены страны с недостаточно развитой финансовой системой.

Поэтому чем выше степень уязвимости бюджета к разного рода макроэкономическим рискам и большее наращивание госдолга потребуется во время кризисного периода, тем ниже следует установить потолок по государственному долгу в периоды нормального функционирования экономики, чтобы обеспечить достаточное пространство для экстренного наращивания займов и тем самым реализации роли государственного долга в качестве буфера, за счет которого абсорбируются макроэкономические шоки.

При управлении бюджетной устойчивостью правительству не следует сбрасывать со счетов и тот факт, что возможности оперативно и без издержек для экономики исправлять

¹⁷² Barrell, Davis, Pomerantz, 2006.

¹⁷³ Manasse, Roubini, 2005, проанализировали эпизоды дефолтов по государственному долгу и пришли к выводу, что бюджетные кризисы можно разделить на группы в соответствии с их причинами. Первую группу составляют кризисы, которым предшествовали многолетние периоды высоких бюджетных дефицитов. Вторую группу представляют бюджетные кризисы, к которым привели неблагоприятные макроэкономические шоки. Третью группу составляют кризисы, вызванные резким, но непродолжительным увеличением стоимости заимствования.

¹⁷⁴ Reinhart, Rogoff, 2011.

диспропорции, возникающие в государственном бюджете, в значительной степени ограничены. Какие-либо резкие сдвиги в сфере налогового и бюджетного регулирования крайне противопоказаны, так как изменение налоговых ставок и структуры налогообложения, смена приоритетов в области государственных расходов, перераспределение средств между государственным бюджетом и субнациональными бюджетами – все подобные изменения заметно меняют привычное течение экономических процессов. Экономической системе требуется определенное время, чтобы адаптироваться к данным условиям хозяйствования. Частые изменения в налоговом и бюджетном регулировании создают дополнительную неопределенность для экономических агентов, затрудняют планирование и в конечном счете оказывают неблагоприятное воздействие на инвестиционный климат и экономическое развитие. Поскольку частая смена фискального курса крайне нежелательна, власти изначально должны выстраивать регулирование общественных финансов таким образом, чтобы по возможности исключить возникновение ситуации, когда предотвращение бюджетного кризиса становится возможным только посредством резкого перехода к радикально консервативной бюджетной политике.

В последние десятилетия в большинстве стран мира наблюдается перманентный дефицит государственного бюджета, который на фоне слабого и неустойчивого темпа экономического роста подчеркивает проблему недостаточной эффективности проводимой бюджетной политики. Дефицит бюджета стал следствием наращивания государственных расходов, не подкрепленных соответствующим ростом доходной части бюджета.

В имеющемся у государства наборе инструментов для финансирования дефицита бюджета основными традиционно являются государственные займы и повышение налогов. Рассматривая повышение налогов в качестве способа финансирования дефицита бюджета, правительства обычно проявляют крайнюю осторожность, поскольку это сопряжено с вероятным риском социальной напряженности. Кроме того, если регулярно использовать данный инструмент для сглаживания дефицита бюджета, то волатильность в ставках налогообложения приведет к увеличению макроэкономической неопределенности и неблагоприятным изменениям в поведении экономических агентов. Поэтому для правительства, как правило, более предпочтительным способом покрытия дефицита бюджета является наращивание государственных долговых обязательств.

Однако в зависимости от текущих рыночных и макроэкономических условий, а также от характеристик самих долговых обязательств последствия наращивания государственной задолженности могут быть весьма неоднозначны в связи с подверженностью займов большому числу рисков. В частности, обоснование выбора привлечения государственных займов в качестве

инструмента финансирования дефицита бюджета должно принимать в расчет текущие и ожидаемые макроэкономические условия (темпы экономического роста и инфляции, уровни процентных ставок и безработицы, динамика валютного курса), бюджетную позицию страны и накопленный к настоящему моменту объем государственного долга, особенности поведения индивидов и прочие специфические (страновые) факторы. Так, слабая бюджетная позиция, выражающаяся в большом дефиците бюджета и одновременно высокой накопленной долговой нагрузке при ограниченных возможностях по снижению бюджетных расходов, является источником высокого бюджетного риска. В данном случае большая накопленная задолженность создает эффект финансового рычага: чем выше долговая нагрузка, тем большую долю в бюджетных расходах составляют издержки по ее обслуживанию и погашению, что при самом неблагоприятном сценарии может обернуться дефолтом. Кроме того, нельзя не учитывать, что по мере накопления задолженности, с определенного момента начинает расти и премия за риск, что еще больше увеличивает расходы по привлечению долгового финансирования.

Выбор оптимальных инструментов финансирования дефицита бюджета (как правило, вследствие растущих государственных расходов) являлся важным направлением исследований всех основных экономических школ¹⁷⁵. Как указывалось выше, кейнсианская школа допускала наращивание государственного долга с целью проведения стимулирующих мер на этапе экономического спада (т.е. стимулировать совокупный спрос в краткосрочном периоде посредством наращивания государственных закупок¹⁷⁶) и погашение его за счет дополнительных поступлений на этапе подъема, т.е. предлагалась балансировка бюджета на циклической основе.

В середине XX в. в рамках «теории общественного выбора» появляется ряд теоретических работ, обосновывающих преимущество долгового финансирования растущих государственных расходов с позиций правительства перед повышением налогов. В частности, Доунс¹⁷⁷, Бьюкенен и Таллок¹⁷⁸ указывали, что, рассматривая госдолг и налоги в качестве источников финансирования государственных расходов, нужно учитывать политико-экономическую составляющую: поскольку привлечение новых голосов избирателей достигается преимущественно через финансирование различных социально-экономических программ,

¹⁷⁵ Макроэкономические школы приведены на основе Snowdon, Vane, 2005; Dadkhah, 2009.

¹⁷⁶ В понятие «государственные закупки» включались все государственные расходы, предполагавшие встречный поток товаров, работ, услуг. Тем самым, в данную категорию включалось и содержание бюджетного сектора. За рамками же данного понятия оставались трансфертные (социальные) платежи (пенсии, пособия и т.п.), представляющие собой чистое перераспределение без возникновения обязательств по предоставлению благ в ответ.

¹⁷⁷ Downs, 1957.

¹⁷⁸ Buchanan, Tullock, 1962.

правительство будет увеличивать госрасходы и наращивать дефицит бюджета. При этом неизбежно встает вопрос выбора способа покрытия дефицита. Однако, если налоги и сборы являются обязательными к уплате частным сектором и населением, то государственный долг представляет собой, по сути, добровольную сделку между государством и частным сектором. Таким образом, повышение уровня налогообложения в любом случае воспринимается налогоплательщиками негативно, и поэтому правительство склонно покрывать государственные расходные обязательства за счет долгового финансирования.

Проблемой определения пропорции между налогами и государственными займами при финансировании дефицита бюджета занимался также Фельдштейн¹⁷⁹. В своей работе автор указывает, что прирост госдолга может быть уравновешен небольшим ростом налоговых ставок, а постоянное наращивание государственных расходов не может покрываться за счет перманентного увеличения государственного долга. Таким образом, при постоянном наращивании уровня расходов у правительства есть две альтернативы: либо периодически увеличивать налоговую нагрузку в том же размере, что и государственные расходы, либо временно увеличивать налоговую нагрузку, но в большем размере для того, чтобы снизить накопленный государственный долг. При временном увеличении госрасходов возможны оба варианта финансирования или некоторая смешанная структура, но это зависит от того, в каких пропорциях изменится налоговая или долговая нагрузка на единицу капитала.

Позже Балассон и Франко¹⁸⁰ указывали, что в отдельных случаях возможно финансировать дефицит бюджета посредством увеличения налоговых ставок, но в долгосрочной перспективе для обеспечения стабилизации бюджетной системы следует ограничить рост уровня налогообложения. В то же время Келлерман¹⁸¹ говорит о том, что использование долгового финансирования оправдано в краткосрочном периоде только при наличии острого дефицита бюджета.

Таким образом, вопрос выбора способа обеспечения сбалансированности бюджета продолжает оставаться дискуссионным, причем ответ на него находит каждая страна в отдельно взятый период времени по-своему.

¹⁷⁹ Feldstein, 1985.

¹⁸⁰ Balassone, Franco, 2000.

¹⁸¹ Kellermann, 2004.

3.1.2 Первичный дефицит бюджета и размер госдолга как базовые показатели устойчивости

Хотя неблагоприятные последствия слабой бюджетной дисциплины очевидны, гораздо сложнее ответить на вопрос о том, каковы должны быть параметры бюджетной политики, чтобы вероятность возникновения бюджетного кризиса была сведена к минимуму. С практической точки зрения требование бюджетной дисциплины должно быть выражено в виде ряда критериев, причем крайне желательно, чтобы они имели какое-то явное количественное выражение.

Поиск подобных критериев шел параллельно по двум направлениям. С одной стороны, определением критериев устойчивости занималась академическая наука, которая видела свою задачу в том, чтобы дать теоретически обоснованный и подтвержденный эмпирическими данными ответ на вопрос, какие бюджетные макропеременные нужно контролировать, чтобы избежать кризиса. С другой стороны, сформировать ясные и предельно конкретные границы допустимых значений бюджетных параметров предпринимали попытки экономические власти. Иначе говоря, академическая наука пыталась выявить глубинные факторы возникновения кризисов и на основе данного анализа предложить способы оценки бюджетной устойчивости, а экономические власти предпочитали опираться на ряд простых показателей, которые хотя и не имели под собой солидного научного фундамента, но зато давали четкие ориентиры для бюджетной политики.

Первыми бюджетными показателями, к которым обычно обращаются, когда речь заходит об оценке сбалансированности государственных финансов, являются отношение государственного долга к ВВП и размер дефицита государственного бюджета, также отнесенный к ВВП. Высокие значения дефицита явно указывают на существенные диспропорции между доходами и расходами бюджета. Высокая задолженность государства сама по себе не говорит о том, что состояние бюджета близко к критическому, поскольку если при высоком уровне госдолга дефицит равен нулю, то данное состояние достаточно устойчиво и угрозы стремительного бюджетного кризиса нет.

Тем не менее есть основания считать, что чрезмерно высокий объем госдолга представляет опасность сам по себе. Прежде всего, наличие высокого уровня государственной задолженности является следствием того, что в предыдущие периоды дефициты бюджета были высоки. Следовательно, чрезмерный уровень госдолга является косвенным признаком того, что проводимая бюджетная политика неустойчива и не способна обеспечить баланс между доходами и расходами.

Помимо этого, естественно предположить, что государства не могут неограниченно наращивать долг. Другими словами, существует некоторое пороговое значение долговой

нагрузки, при достижении которого бюджет уже не сможет привлекать долг по приемлемым ставкам и возникнет бюджетный кризис. Чем выше размер госдолга, тем меньше потенциал его наращивания, поскольку тем ближе размер госдолга к пороговому значению. Наличие потенциала наращивания долга делает бюджет более устойчивым в силу того, что возможность привлечь займы на рынке по приемлемым (не завышенным) ставкам доходности делает государственные финансы менее восприимчивыми к циклическим колебаниям. При неблагоприятных макроэкономических шоках доходы бюджета сокращаются, при этом возникает потребность в расширении расходов на поддержку экономической активности, а значит, увеличиваются дефициты бюджета и, соответственно, объем госдолга также увеличивается. Если госдолг уже высок, то даже относительно мягкий негативный макроэкономический шок может вывести бюджетную систему из равновесия, так как в критический момент государство окажется лишено возможности привлечь заем для покрытия дефицита, и возникнет кризис. Вот почему размер госдолга сам по себе является важным показателем при анализе бюджетной устойчивости.

Кроме того, эти показатели обладают важными свойствами, делающими их весьма удобными инструментами оценки. Главным свойством является простота и универсальность этих показателей. Их расчет не требует нестандартной и непрозрачной методологии, они могут применяться к самым различным странам. Они также понятны для общественности, поскольку представляют собой не абстрактные, плохо интерпретируемые индексы, а вполне конкретные показатели, имеющие широкое употребление в макроэкономическом анализе. По этим причинам оценка состояния государственных финансов начинается именно с анализа дефицита бюджета и размера госдолга¹⁸². Вполне ожидаемо, что широкое распространение получили бюджетные правила, которые предписывали фискальным властям держать под контролем объем госдолга и дефицита, чтобы не допустить разбалансирования государственных финансов. Требования удерживать госдолг ниже 60% ВВП, а дефицит бюджета не выше 3% ВВП зафиксированы в так называемых Маастрихтских критериях, предъявляемых в качестве обязательных требований к странам, желающим вступить в зону евро. В посткризисный период во многих странах ЕС долговая нагрузка резко возросла, превысив 60% ВВП, и в ответ на это в 2012 г. в ЕС было принято «Соглашение о фискальной стабильности» («Fiscal stability act»), в котором зафиксированы требования, предписывающие сокращать размер госдолга определенными темпами в том случае, если его размер превышает 60% ВВП. В Панаме, Словакии, Израиле, Малайзии, Венгрии, Индонезии и ряде других странах бюджетные правила явным образом

¹⁸² См. отчеты серии «Fiscal monitor», регулярно публикуемые МВФ, например IMF, 2012, 2013, 2016.

ограничивают размер госдолга¹⁸³. Также распространены бюджетные правила, накладывающие явные ограничения на размер дефицита бюджета. Канада, Финляндия, Чили, Индия и множество других стран применяют подобные правила.

Дефициты бюджета обычно демонстрируют контрциклическую динамику, т.е. при экономических спадах они увеличиваются, а во время фазы роста сокращаются. Это связано с тем, что налоговые поступления процикличны и заметно сокращаются во время рецессий, в то время как расходы гораздо менее волатильны. Результатом этого становится расширение дефицита на стадии спада, что не связано исключительно с излишне мягкой бюджетной политикой. Поскольку высокие дефициты в период рецессии являются естественным следствием скорее циклических факторов, чем слабой бюджетной дисциплины, то оценивать сбалансированность бюджетной политики по величине дефицита не совсем корректно. По этой причине вместо общего дефицита при анализе бюджетной политики более корректно использовать показатель структурного первичного дефицита, который представляет собой разницу между первичными расходами и доходами, очищенными от влияния циклического фактора.

В то же время показатели дефицита бюджета и размера госдолга имеют ряд существенных недостатков, главный из которых заключается в их крайне ограниченной информативности об устойчивости проводимой бюджетной политики. Величина госдолга не в полной мере характеризует текущую сбалансированность бюджета. Более того, чтобы оценивать бюджетную устойчивость по размеру госдолга необходимо знать, каким является пороговое значение государственной задолженности, превышение которой приведет к бюджетному кризису. Первоначально считалось, что предельное значение долговой нагрузки универсально, т.е. примерно постоянно для разных стран, возможно с некоторой поправкой, учитывающей структуру экономики, ее институциональную зрелость и другие страновые характеристики.

Однако, как показали многочисленные эмпирические исследования¹⁸⁴, нет какой-либо устойчивой статистической связи между размером госдолга, доверием кредиторов и бюджетными кризисами. Страны с высоким уровнем долговой нагрузки сталкиваются с кризисами не чаще, чем страны с низким размером госдолга. Размер долговой нагрузки сам по себе не является важным детерминантом вероятности дефолта по государственному долгу, поэтому величина государственной задолженности не позволяет судить о рисках бюджетной

¹⁸³ См. IMF, 2015.

¹⁸⁴ См., например, Hausmann, 2003; Eichengreen, Hausmann, Panizza, 2003 («The Pain of Original Sin»); Eichengreen, Hausmann, Panizza, 2003 («Currency Mismatch, Debt Intolerance and Original Sin: ...»).

дестабилизации и поэтому не вполне удовлетворительна как индикатор бюджетной устойчивости. Это не означает, что ограничение размера госдолга в рамках соответствующего бюджетного правила неэффективно как способ укрепления фискальной дисциплины. Существование предельного уровня госдолга, который нельзя превышать, до некоторой степени вынуждает правительство сдерживать заимствования и тем самым проводить более сбалансированную политику. При этом отклонение текущего размера госдолга от некоторого условного предельного уровня является не вполне подходящим показателем устойчивости бюджетной политики.

Еще одна причина ограниченной ценности величины госдолга как индикатора устойчивости бюджетной политики заключается в том, что текущий размер госдолга не позволяет судить о долгосрочных последствиях проводимой государством политики. О бюджетной устойчивости скорее может сказать динамика госдолга, поскольку результатом хронической неспособности правительства балансировать бюджет зачастую является быстрый рост госдолга. Аналогичный аргумент применим и к дефициту бюджета как показателю бюджетной устойчивости. Размер дефицита бюджета, даже если взять его структурное значение, отражает лишь текущее соотношение между расходами и доходами, но ничего не говорит о том, произойдет ли бюджетный кризис в будущем, если власти будут придерживаться действующего режима фискальной политики. Величина дефицита бюджета может что-то сказать о долгосрочной сбалансированности бюджета только, если сделать предположение, что в дальнейшем правительство будет поддерживать дефицит на данном уровне. Таким образом, использование дефицита бюджета и размера госдолга заведомо недостаточно для всесторонней оценки устойчивости проводимой бюджетной политики – необходимы другие, более тонкие методы оценки, хотя и сбрасывать со счетов применение традиционных индикаторов финансового состояния бюджетной системы не целесообразно.

3.1.3. Современные подходы к обоснованию критического значения уровня государственного долга

Во многих теоретических и эмпирических исследованиях¹⁸⁵ ставилась задача определить зависимость между государственным долгом и каким-либо макроэкономическим показателем (чаще всего, экономическим ростом) на предмет наличия порогового значения уровня долга,

¹⁸⁵ Baum, Checherita-Westphal, Rother, 2012; Cecchetti, Mohanty, Zampolli, 2011; Checherita, Rother, 2010; Caner, Grennes, Koehler-Geib, 2010; Elmeskov, Sutherland, 2010; Kumar, Woo, 2010; Padoan, Sila, van den Noord, 2012; Panizza, Presbitero, 2012.

после повышения которого данный показатель приобретает выраженную негативную динамику и повышаются риски бюджетного кризиса. Актуальность этого вопроса возросла в конце прошлого десятилетия, поскольку у многих стран резко ухудшились показатели государственной задолженности, что поставило под сомнение будущую платежеспособность этих стран.

Так, Патилло, Поирсон и Риччи¹⁸⁶ указывают, что в развивающихся странах к значимым негативным эффектам приводит уровень госдолга, превышающий 35-40% ВВП. Поскольку развивающиеся страны активно привлекают внешние займы, то авторы находят пороговое значение и для отношения внешнего долга к экспорту. Согласно их расчетам, внешний долг оказывает значимое отрицательное влияние на рост в случае, если он превышает 130% от экспорта. В своей последующей работе¹⁸⁷ те же авторы анализируют каналы, через которые госдолг воздействует на экономический рост, и обнаруживают, что чрезмерная задолженность снижает темпы роста совокупной факторной производительности и темпы накопления капитала. Для группы бедных стран, включая страны с избыточной долговой нагрузкой, результаты эмпирических исследований оказываются сходными, но оценки пороговых значений оказываются еще ниже¹⁸⁸.

Рейнхарт, Рогофф и Савастано¹⁸⁹ сделали вывод о том, что для каждой страны размер порога долга индивидуален. Кроме того, при увеличении уровня государственного долга для развитых стран и внешнего долга для развивающихся стран в сторону их исторических максимумов премия за риск также растет. Даже страны, которые теоретически способны исполнять свои долговые обязательства, вынуждены ужесточать свою бюджетную политику, чтобы повысить доверие инвесторов и тем самым снизить премию за риск. Например, риск дефолта растет в развитых странах, если уровень внешнего долга выше ВВП. В развивающихся странах дефолт по долговым обязательствам может иметь место при уровнях внешнего долга даже не более 50% ВВП¹⁹⁰.

Ключевой вывод работы Рейнхарта, Рогоффа и Савастано состоит в том, что безопасный уровень долговой нагрузки для той или иной страны зависит, прежде всего, от предыстории дефолтов, включающей эпизоды частичной реструктуризации задолженности и инфляционных всплесков в этой стране. Поэтому главным фактором, ограничивающим рост государственного долга, является поведение кредиторов. Рост процентных ставок по мере увеличения

¹⁸⁶ Pattillo, Poirson, Ricci, 2002.

¹⁸⁷ Pattillo, Poirson, Ricci, 2004.

¹⁸⁸ Clements, Bhattacharya, Nguyen, 2003.

¹⁸⁹ Reinhart, Rogoff, Savastano, 2003.

¹⁹⁰ Reissen, 1989.

государственного долга не дает возможности странам занимать без ограничений. При этом в случае реализации разного рода негативных экономических шоков стоимость обслуживания долга может резко вырасти вплоть до значений, фактически закрывающих рынок долгового капитала для государства, что приводит к дефолтам. При этом уровень долга, при котором реализуется этот крайний вариант, зависит от репутации государства как заемщика, от доверия кредиторов к проводимой государством бюджетной политике и прочих обстоятельств. Совокупность таких обстоятельств авторы объединили в единый агрегированный фактор, который назвали «нетерпимость к долгу».

Анализ исторических данных однозначно показывает, что развитые страны способны поддерживать более высокий уровень задолженности, чем развивающиеся экономики, для которых безопасный уровень госдолга значительно ниже, причем страны, объявлявшие дефолт или прошедшие через периоды высокой инфляции в недалеком прошлом, должны поддерживать государственный долг на еще более низких уровнях. Таким образом, устойчивость государственного долга зависит не только от экономических условий страны на фоне остальных стран, но и от ее индивидуальных характеристик.

В более поздней работе¹⁹¹ Рейнхарт и Рогофф на данных 44 стран (20 развитых и 24 развивающиеся) исследовали связь экономического роста и различных уровней государственного долга. Так, исследователями рассматривался только долг центрального правительства без учета условных обязательств за два столетия начиная с 1800 года, а также совокупный внешний долг страны, состоящий из внешних государственных и частных заимствований. Обобщая все полученные результаты, Рейнхарт и Рогофф сделали следующие выводы:

1. Между государственным долгом и ростом реального ВВП наблюдается слабая взаимосвязь при уровне госдолга менее 90% ВВП. При превышении этого порогового значения медианный темп экономического роста снижается на 1 п.п. Сама величина порогового значения уровня государственного долга одинакова для развитых и развивающихся стран.

2. Развивающимся странам присуще более низкое пороговое значение для совокупного внешнего долга (государственного и частного), номинированного в иностранной валюте: при достижении уровня совокупного внешнего долга в 60% ВВП экономический рост снижается примерно на 2 п.п., а при его существенном превышении – сокращается примерно на половину.

3. Не прослеживается очевидной связи (за редкими исключениями) между темпом инфляции и уровнем государственного долга для развитых стран, тогда как в отношении

¹⁹¹ Reinhart, Rogoff, 2010.

развивающихся стран темп инфляция всегда резко возрастает при росте государственного и совокупного внешнего долга¹⁹² (свыше 90% ВВП).

4. Рост совокупного внешнего долга является большим риском для устойчивого экономического роста, чем наращивание внутренних долговых обязательств. Следовательно, при необходимости использования долгового финансирования дефицита бюджета более целесообразно отдавать предпочтение внутренним заимствованиям.

Результаты исследований Рейнхарта и Рогоффа породили повышенный интерес к долговой проблематике. Эгерт¹⁹³ на основе данных Рейнхарта и Рогоффа провел свое исследование связи экономического роста и государственного долга. Использование простых моделей показало незначимую отрицательную связь между ростом реального ВВП и государственным долгом и отсутствие какой-либо отрицательной связи (за исключением отдельной группы развитых стран) между темпом роста долга и экономического роста при долговой нагрузке, превышающей 90% ВВП.

При использовании более сложной модели была выявлена отрицательная нелинейная связь между уровнем государственного долга и темпом экономического роста, однако данные результаты эконометрической оценки оказались неустойчивыми к изменению рассматриваемого временного интервала и пространственного среза. Так, при более низком уровне государственного долга (20-60% ВВП) может наблюдаться положительная взаимосвязь. Кроме того, отличием от результатов Рейнхарта и Рогоффа явилось то, что пороговые значения долга получились значительно ниже: в рамках простых моделей менее 20% ВВП по совокупной выборке стран и чуть выше 30% для группы развивающихся стран. Таким образом, нелинейные эффекты могут быть сложнее, чем считалось ранее, и зависят от временного горизонта, экономических характеристик страны и ряда других факторов.

Канер, Греннес и Келер-Гейб¹⁹⁴ исследовали вопрос существования порогового значения уровня государственного долга. Данное исследование подтвердило наличие порогового значения при анализе связи между долгосрочным средним уровнем государственного долга и долгосрочными темпами экономического роста (для полной выборки он составил 77% ВВП). Кроме того, если уровень государственного долга превышает полученное пороговое значение, то при увеличении уровня госдолга на 1 п.п. темпы экономического роста будут снижаться

¹⁹² Под государственным долгом авторами понимается долг центрального правительства без учета условных обязательств. Под совокупным внешним долгом страны понимаются внешние государственные и внешние частные заимствования.

¹⁹³ Égert, 2012.

¹⁹⁴ Caner, Grennes, Koehler-Geib, 2010.

в среднем на 0,0174 п.п. ВВП. Ниже порогового значения дополнительный п.п. уровня государственного долга приводит к росту на 0,065 п.п. ВВП. Тем не менее пороговое значение существенно разнится для развитых и развивающихся стран. В частности, для развивающихся стран пороговое значение составило 64% ВВП, при превышении которого негативное влияние на рост чуть более существенно – 0,02 п.п. Также было выявлено, что если уровень государственного долга длительное время находился выше порогового значения, то экономика данной страны имеет существенные резервы для роста.

Чечерита и Ротер¹⁹⁵ провели оценку воздействия уровня государственного долга на темп роста подушевого реального ВВП по нескольким странам Европейского союза (далее – ЕС) и обнаружили нелинейную зависимость между показателями. Также ими был оценен пороговый уровень государственного долга – 90-100% ВВП, превышение которого означало бы резкое отрицательное воздействие на темпы долгосрочного экономического роста. В то же время первые признаки негативного влияния проявляются уже на уровне 70-80% ВВП. В контексте текущей высокой долговой нагрузки во многих странах ЕС данные выводы говорят о необходимости снижения уровня государственного долга для обеспечения положительных темпов долгосрочного экономического роста.

В работах других авторов пороговому уровню соответствовали 70% ВВП¹⁹⁶, 40% ВВП¹⁹⁷, 20% ВВП¹⁹⁸. В одной из недавних работ по этой теме¹⁹⁹ указывается, что оценка порогового уровня этими авторами проводилась в терминах среднего темпа роста ВВП по выборке стран, что может приводить к смещению оценки вследствие наличия экстремальных значений (outliers), тогда как оценка Рейнхарта и Рогоффа была получена для медианного темпа роста ВВП. Тем не менее, используя подход Рейнхарта-Рогоффа, авторы данной работы приходят к выводу, что в развитых странах пороговый уровень, после которого темпы роста устойчиво находятся ниже медианного значения на 1 п.п., равен примерно 30%.

Обобщая результаты различных исследований, следует признать, что они не дают однозначного ответа на вопрос о пороговом уровне долговой нагрузки. И связано это с тем, что пороговое значение отличается для стран с разным уровнем развития экономики. В частности, в странах с низким уровнем доходов наличие государственного долга может играть разную роль в силу различной развитости финансовых рынков внутри стран, разной степени открытости

¹⁹⁵ Checherita, Rother, 2010.

¹⁹⁶ Elmeskov, Sutherland, 2012.

¹⁹⁷ Hansen, 2017.

¹⁹⁸ Egert, 2015.

¹⁹⁹ Lee, Park, Seo, Shin, 2017.

экономик и институциональной среды²⁰⁰. Кроме того, как уже отмечалось выше, долг в таких странах может оказывать существенное влияние на уровень инфляции. Более того, краткий обзор работ показал, что, скорее всего, пороговые значения должны находиться на гораздо более низком уровне, чем это оценивалось экономистами 20-30 лет назад.

Анализ более чем 100-летней динамики государственного долга показывает (Таблица 10), что в первой половине XX в. не прослеживалось какой-либо единой тенденции в вопросе управления государственным долгом среди рассматриваемых стран мира.

Таблица 10 – Отношение государственного долга расширенного правительства к ВВП, в %

	1890	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2015
Аргентина	84,7	65,0	25,6	46,8	83,7	46,6	...	16,8	12,9	12,6	55,8	42,1	42,6	52,1
Австралия	...	...	119,6	61,2	70,3	63,7	57,1	31,5	33,9	21,3	16,5	19,6	20,5	37,6
Австрия	85,2	81,1	67,1	...	19,3	...	22,1	17,7	16,2	34,0	56,1	65,9	82,4	86,2
Бельгия	41,9	45,7	48,1	...	79,1	73,1*	70,2	69,4	47,5	76,4	129,6	108,8	99,7	106,1
Бразилия	101,0	54,9	39,9	...	27,0	31,9	10,6	14,9	...	33,1	65,7	65,6	63,0	63,3**
Канада	37,9	32,2	19,2	58,4	60,8	91,0	87,6	64,8	56,7	45,4	74,5	80,7	81,1	91,5
Дания	19,4	16,5	17,5	12,5	23,6	14,6	...	20,1	7,6	27,1	57,7	52,4	42,9	45,5
Финляндия	...	...	...	14,1	12,7	38,9	22,6	5,1	5,3	11,0	13,8	42,5	47,1	62,5
Франция	104,0	91,7	79,6	169,6	143,8	...	40,0	28,5	21,0	20,8	35,4	58,7	81,7	96,1
Германия	39,2	38,2	42,4	...	14,4	...	17,8	18,4	18,3	31,3	42,2	58,8	81,0	71,0
Греция	134,1	218,1	110,7	...	89,8	76,2*	...	11,6	24,7	22,5	73,2	104,9	146,3	176,9
Индия	...	...	...	...	...	...	26,8	36,5	38,1	41,3	48,3	73,6	67,5	69,1
Ирландия	...	...	...	...	...	36,2	38,7	44,9	41,7	56,1	93,2	36,1	86,3	78,7
Италия	105,8	109,8	87,1	159,7	106,6	72,6	29,5	31,4	37,1	56,1	91,6	105,1	115,4	132,7
Япония	26,1	21,5	70,8	25,6	49,4	78,7	14,0	8,0	11,9	50,6	67,0	143,8	215,8	249,1**
Ю. Корея	...	...	...	...	...	...	...	13,7	7,0*	17,0	13,4	17,1	30,8	37,9
Мексика	...	...	...	14,7	24,6	21,7	0,1	4,6	17,1	31,4	53,5	41,9	42,2	54,0
Нидерланды	93,1	88,6	73,0	62,0	78,7	112,8*	137,3	66,7	49,4	44,6	76,9	51,4	59,3	65,1
Новая Зеландия	119,7	124,4	112,1	132,7	164,3	128,1	121,0	68,0	56,0	52,3	49,3	26,7	26,9	29,9
Норвегия	16,2	21,8	26,9	15,1	35,8	25,8*	29,0	29,8	23,6	46,7	28,4	28,1	42,4	27,9**
Португалия	60,2	59,0	52,7	45,0	42,9	23,6	18,8	16,4	16,5	29,6	56,5	47,9	96,2	130,2**
ЮАР	...	...	...	68,6	99,7	65,0	63,4	52,9	43,3	33,3	31,8	42,2	34,7	49,8
Испания	82,8	119,7	88,3	37,9	64,0	59,9	...	20,5	11,5	16,6	42,5	58,0	60,1	99,3
Швеция	18,2	15,1	16,3	12,1	18,4	23,4*	37,6	25,4	29,0	46,9	46,3	51,3	37,6	43,4
Швейцария	...	3,6	3,2	...	22,7	42,1	47,5	16,2	38,9	43,9	34,3	54,6	46,1	46,4***
Великобритания	45,9	32,4	34,5	137,8	171,0	121,1	216,9	117,9	73,2	42,8	28,8	37,0	75,7	89,0
США	7,7	6,5	3,6	27,9	17,7	42,4	87,4	54,3	35,7	41,2	62,0	53,0	94,7	105,2
Примечания:														
1. * - Данные посчитаны как среднее арифметическое между предыдущим годом и следующим.														
2. ** - Приведены данные за 2014 год.														
3. *** - Приведены данные за 2013 год.														

Источник: IMF, 2015.

²⁰⁰ Acemoglu, Johnson, Robinson, Thaicharoen, 2003; Alfaro, Charlton, Kanczuk, 2008; Frankel, Romer, 1999; Levine, Renelt, 1992.

Так, в первые два-три десятилетия после Второй мировой войны уровень госдолга во многих странах находился на минимальном уровне. Исключение среди перечисленных стран составили, к примеру, США, Канада, Великобритания, Нидерланды, Новая Зеландия, где в первые послевоенные годы госдолг доходил до 100% ВВП и более. Впрочем, стоит заметить, что, во-первых, это стало следствием активного накопления задолженности в указанных странах еще в 1920-1930-е гг., а, во-вторых, если говорить о европейских странах, то в послевоенные годы правительствам требовались ресурсы для восстановления экономики и инфраструктуры. Кроме того, в США также была запущена масштабная стимулирующая экономическая программа. По мере реализации поставленных экономических задач правительства стран быстро начали снижать объемы накопленной задолженности.

Ситуация меняется в 1990-е гг., когда развитые и развивающиеся страны начинают стремительно наращивать долговую нагрузку. Подобная динамика обусловлена несколькими причинами. Прежде всего нельзя обойти вниманием негативные события на мировых сырьевых и финансовых рынках, а именно: крайне низкая цена на нефть и другие товары в конце 1980-1990-х гг. и череда финансовых кризисов – в Азии в 1997-1998 гг., в Латинской Америке в 2001-2002 гг. и, наконец, мировой финансовый кризис 2008-2009 гг., который перешел в затяжную рецессию даже в отдельных развитых странах.

На этом фоне обострились внутристрановые проблемы. В конце 1980-х-начале 1990-х гг. можно было наблюдать резкое замедление (а в некоторых случаях сокращение) экономического роста в большинстве развивающихся и некоторых развитых странах мира (в частности, в Великобритании, Канаде, Швеции, Финляндии, Швейцарии), что в ряде случаев сопровождалось снижением государственных доходов. В этот же период установился достаточно высокий уровень государственных расходов, причем преимущественно в развитых странах. Естественно, что в такой ситуации правительствам необходимо было привлекать большие финансовые ресурсы с долгового рынка.

Данная ситуация во многом повторилась в конце 2000-х гг. Однако здесь следует отметить один важный аспект, который усугубил процесс выхода из кризиса 2008 года и сменившей его рецессии: в течение предшествующего десятилетия, когда наблюдалось восстановление экономического роста и улучшение бюджетных показателей, большинству стран мира не удалось сократить накопленную задолженность. В итоге в кризисный период правительствам пришлось продолжить наращивать долговую нагрузку (для целей финансирования антикризисных программ стимулирования экономики и поддержки населения) до уровня, когда резко усилились риски дефолта. И данную тенденцию пока не удается переломить.

По итогам 2015 года уровень госдолга был сопоставим или даже превышал размер национальной экономики уже в большинстве рассматриваемых стран. Это заставило и ученых-экономистов, и представителей финансовых властей вернуться к вопросу об определении допустимого порогового значения долговой нагрузки. Если говорить о развивающихся странах, то, как показал вышеприведенный обзор теоретических работ, экономисты предлагали разные значения порогового уровня госдолга для данной группы стран – от 30% до 60% к ВВП. Однако динамика уровня госдолга показывает, что одни развивающиеся экономики могут достаточно продолжительное время поддерживать данный индикатор на существенно более высоком уровне (в частности, в Бразилии, Индии показатель в последние два десятилетия превышает 60% ВВП), тогда как для других стран госдолг на уровне менее 50% ВВП приводил к серьезным кризисам (как, например, в Аргентине в 2001 году).

Развитые страны могут выдержать существенно большую долговую нагрузку, но и в этом случае нельзя говорить о каком-то едином пороговом значении. Долгое время экономисты сходились во мнении, что риск дефолта начинает резко возрастать, если уровень госдолга превысит размер экономики. Но мировая статистика однозначно не подтверждает эту идею. К примеру, в Японии уровень госдолга в течение последнего десятилетия держится на отметке более 200% ВВП, что, однако, не ставит под сомнение платежеспособность данной страны как заемщика. Более того, процентные ставки по государственным бумагам в последние годы находятся вблизи нулевой отметки. В то же время всплеск государственной задолженности в результате последнего мирового кризиса в Греции, Португалии, Ирландии до уровня 90-150% ВВП спровоцировал существенное повышение рыночной премии за риск (например, в Греции ставки по долгосрочным бумагам в посткризисный период составляли более 20%, в Португалии и Ирландии – до 10% и более), снижение кредитных рейтингов суверенных заемщиков, что в конечном итоге заставило правительства этих стран идти на частичную реструктуризацию долгов и привлечение финансовой помощи со стороны международных финансовых организаций.

Таким образом, статистика суверенных долговых кризисов полностью согласуется с выводами теоретических и эмпирических исследований об отсутствии единого для всех стран значения «безопасного» уровня госдолга, поскольку он крайне индивидуален в силу разнообразия факторов риска дефолта и не всегда предсказуемых обстоятельств как национального, так и международного масштаба. Случаи дефолтов в разных странах возникали и при довольно низком уровне государственного долга.

В связи с этим многие страны законодательно устанавливают различные фискальные ограничения, касающиеся уровня госдолга. Прямые ограничения обычно касаются

максимального объема госдолга в денежном выражении или относительно ВВП. Косвенным образом госдолг может ограничиваться через принципы сбалансированности бюджета, через установление предельного уровня бюджетного дефицита либо посредством ограничений на рост бюджетных расходов.

Обоснование порогового уровня госдолга осложняется различием самих целей его установления. Например, пороговое значение может выбираться исходя из задач максимизации общественного благосостояния или минимизации вероятности дефолта. Если в качестве основной цели ставится повышение благосостояния общества, то оценка порогового значения предполагает построение модели общего равновесия и определение в рамках этой модели функции общественного благосостояния. Параметры данной модели должны быть оценены на реальных исторических данных, и затем должно быть вычислено значение государственного долга, обеспечивающее максимум общественного благосостояния. С теоретической точки зрения этот подход к определению целевого уровня госдолга является наиболее обоснованным, но его реализация весьма затруднительна и связана с рядом ограничений. Если же поиск порогового значения госдолга осуществляется с целью обеспечения сбалансированности государственных финансов, то исследователи предлагают различные варианты теоретических моделей²⁰¹, но результаты демонстрируют достаточно большой разброс пороговых значений и их заметную чувствительность даже к умеренным изменениям параметров модели.

Одним из возможных способов определения порогового значения госдолга является выбор на основе анализа исторических данных. Изучая историю дефолтов, можно получить представление о том, какие события им предшествовали, какими обстоятельствами они были обусловлены и при каком уровне долговой нагрузки они происходили. Комплексный анализ произошедших дефолтов может дать представление об основных факторах, определяющих вероятность этого события, а также о том, какой уровень государственного долга можно рассматривать как безопасный, т.е. уровень, поддержание которого в прошлом не приводило к дефолтам.

Однако на практике наиболее распространенным, хотя и весьма субъективным, является экспертный метод определения порогового уровня госдолга. Например, экспертами МВФ²⁰² пороговый уровень госдолга для развитых стран предложен на уровне 60% от ВВП, а для развивающихся экономик – на уровне 40% ВВП. Тем не менее следует отметить, что в большинстве случаев такие рекомендации или требования практически не имеют под собой

²⁰¹ Mendoza, Oviedo, 2006; Ghosh, Kim, Mendoza, Qureshi, 2011; Ostry, Ghosh, Kim et al., 2010.

²⁰² IMF, 2012-b.

содержательных обоснований. В публикации МВФ²⁰³ подчеркивается, что при определении «потолка» госдолга следует выбирать такой метод его оценки, который в большей степени позволял бы учесть индивидуальные особенности экономики, следовательно, не имеет смысла искать какое-либо универсальное пороговое значение госдолга и универсальную методику по его определению, применимые ко всем странам. В этой связи эксперты МВФ рекомендуют при анализе бюджетной устойчивости использовать пороговые значения для госдолга, которые получены при помощи различных методик и, соответственно, существенно разнятся, только в качестве условных точек отсчета.

3.1.4 Концепция бюджетной устойчивости, показатели налогового и бюджетного разрывов

Концепция бюджетной устойчивости²⁰⁴ предусматривает построение показателей, дающих количественную оценку бюджетной устойчивости. Чтобы применить ее на практике, нужно построить макроэкономический прогноз, в рамках которого должен быть рассмотрен сценарий, предполагающий, что правительство не меняет основные параметры реализуемой бюджетной политики. В том случае, если спрогнозированная динамика государственного долга будет нестабильной, следует заключить, что текущая фискальная политика государства неустойчива.

В начале 90-х в работах²⁰⁵ экономистов МВФ и Всемирного банка был предложен ряд показателей, позволяющих учесть будущие тенденции в налоговом и бюджетном регулировании при анализе бюджетной устойчивости. Общая идея, которая стоит за этими показателями, состоит в том, чтобы дать численную оценку тех средств, которых недостает бюджету для того, чтобы стабилизировать государственный долг. Чем больше дополнительных доходов необходимо привлечь для стабилизации размера госдолга, тем менее устойчивым является состояние государственных финансов и тем более интенсивное ужесточение бюджетной политики требуется для предотвращения наращивания долговой нагрузки. Рассмотрим данные показатели более подробно, для чего обратимся к соотношениям, описывающим динамику государственного долга.

Согласно основному соотношению, описывающему динамику государственного долга, приращение государственного долга численно равно общему бюджетному дефициту, который

²⁰³ IMF, 2011-a.

²⁰⁴ IMF, 2002.

²⁰⁵ Blanchard, 1990; Blanchard, Chouraqui, Hangemann, Sartor, 1990; Horne, 1991.

в свою очередь складывается из первичного дефицита, равного разнице между госрасходами и налоговыми поступлениями, и стоимости обслуживания государственного долга, привлеченного в более ранние периоды. Соответствующая формула имеет вид

$$B_t - B_{t-1} = G_t - T_t + i \cdot B_{t-1}, \quad (3)$$

где через (B_t) , (G_t) , (T_t) обозначены соответственно объем госдолга, первичные расходы и доходы бюджета в текущем периоде, а (i) – ставка процента. Согласно приведенной формуле приращение госдолга в текущем периоде $(B_t - B_{t-1})$ равно сумме первичного дефицита текущего периода $(G_t - T_t)$ и стоимости обслуживания накопленного ранее долга $(i \cdot B_{t-1})$.

При переходе к реальным показателям или еще более употребимым удельным показателям общая логика расчета сохраняется, а единственное изменение касается необходимости учета в динамике госдолга эффекта экономического роста и инфляции. Если государственный долг в номинальном выражении остается постоянным, а номинальный ВВП растет, то в долях ВВП госдолг сокращается. Увеличение номинального ВВП может происходить как по причинам повышения общего уровня цен, т.е. инфляции, так и вследствие роста реального ВВП. Это означает, что государственный долг может увеличиваться не только в номинальном, но и в реальном выражении, оставаясь постоянным в долях ВВП и не создавая угрозы бюджетной дестабилизации.

Несложно показать, что прирост объема государственного долга, исчисленного в процентах ВВП, может быть представлен в виде:

$$b_t - b_{t-1} = g_t - \tau_t + \frac{r-\theta}{1+\theta} \cdot b_{t-1} \quad (4)$$

В данном равенстве через (b_t) , (g_t) и (τ_t) обозначены соответственно выраженные в долях ВВП текущий объем госдолга, первичные расходы и налоговые поступления. Реальная ставка по кредитам обозначена через (r) , а (θ) обозначает темпы роста реального ВВП. В левой части равенства стоит приращение госдолга в долях ВВП $(b_t - b_{t-1})$, а справа сумма из первичного дефицита $(g_t - \tau_t)$, также выраженного в долях ВВП, и стоимости обслуживания долга $(\frac{r-\theta}{1+\theta} b_{t-1})$, рассчитанной с учетом эффекта инфляции и экономического роста. Видно, что более высокая реальная процентная ставка означает более высокую стоимость заимствования, но, с другой стороны, чем выше темпы экономического роста, тем ниже стоимость обслуживания госдолга, если рассчитывать ее в удельных величинах.

Таким образом, для того, чтобы размер государственного долга, отнесенный к ВВП, оставался постоянным, достаточно поддерживать такой уровень первичного профицита, который бы покрывал стоимость обслуживания госдолга, посчитанного с учетом эффекта экономического роста и инфляции. Правительство, которое ставит перед собой задачу стабилизировать размер

госдолга, т.е. чтобы за текущий год размер госдолга не увеличился, должно поддерживать первичное бюджетное сальдо в текущем году на данном целевом уровне, который можно назвать нейтральным (нулевым). Чем больше разница между фактическим и нейтральным уровнем первичного бюджетного сальдо, тем больше будет прирост государственного долга в текущем году. Это усугубляется тем, что возникает риск раз за разом гасить привлеченные прежде заимствования за счет новых размещений. При такого рода долговой политике государственный долг в полном объеме не погашается, а рефинансируется на постоянной основе, в результате в каждом периоде уровень государственного долга вырастает на величину ставки по заимствованиям. Такая схема заимствований называется «схемой Понци», которая может поддерживаться лишь ограниченный период времени. Поэтому именно через показатель бюджетной устойчивости, который численно рассчитывается как разница между фактическим и нейтральным уровнем первичного бюджетного сальдо, можно обеспечить контроль за недопустимостью долгосрочной реализации «схемы Понци».

Аналогичным образом можно рассчитать целевое значение налоговых поступлений, которое при заданном уровне государственных расходов позволит обеспечить нулевой первичный дефицит. Данный уровень налоговых поступлений можно считать целевым, а разность целевого уровня налоговых поступлений и их прогнозного/фактического значения также может служить показателем бюджетной устойчивости.

Описанная выше идея лежит в основе построения показателей бюджетной устойчивости, предложенных в работах Бланшара, Хорна и их соавторов²⁰⁶. Чтобы отразить в показателе бюджетной устойчивости не только текущее состояние государственных финансов, предлагается его рассчитывать в трех временных горизонтах: краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный. По своему смыслу данные показатели демонстрируют, какой объем дополнительных доходов необходим государственному бюджету, чтобы по истечении соответствующего временного периода государственный долг остался на первоначальном уровне.

Краткосрочный показатель в точности равен разнице между целевым и прогнозным/фактическим объемом налоговых поступлений в текущем году. Среднесрочный показатель считается аналогичным образом, но в качестве временного интервала берется не один год, а пятилетний период. Среднесрочный показатель бюджетной устойчивости рассчитывается как разность между целевым уровнем налоговых поступлений и значением налоговых поступлений, ожидаемых в течение следующих пяти лет, при условии сохранения действующего фискального курса. Долгосрочный показатель бюджетной устойчивости считается тем же

²⁰⁶ Blanchard, 1990; Blanchard, Chouraqui, Hangemann, Sartor, 1990; Horne, 1991.

образом, что и среднесрочный, но в качестве временного горизонта используется не пятилетний интервал, а сорокалетний. Подобные показатели еще называются индексами налогового разрыва (tax gap), поскольку в их основе лежит соотношение между целевым и прогнозным/фактическим уровнем налоговых доходов.

В отношении применения индексов налогового разрыва следует сделать несколько уточнений. Во-первых, индексы налогового разрыва показывают, насколько необходимо нарастить бюджетные доходы, чтобы стабилизировать размеры государственной задолженности на первоначальном уровне, но при этом не позволяют судить о том, является ли данный уровень госдолга оптимальным с точки зрения минимизации риска возникновения бюджетного кризиса. Если изначально фискальная политика была консервативна и размер государственной задолженности был низким, то вполне можно допустить умеренное повышение размера госдолга без угрозы дестабилизации. В подобной ситуации политика поддержания первичного бюджетного баланса на нейтральном уровне, предполагающая повышение налогообложения до такого уровня, при котором налоговый разрыв сократится до нуля, будет неоправданно жесткой. Наоборот, для страны с чрезмерной долговой нагрузкой стабилизировать госдолг на текущем уровне будет недостаточно для того, чтобы полностью исключить вероятность наступления кризиса. Поэтому для таких стран требуется дополнительное ужесточение бюджетной политики, чтобы вывести динамику государственного долга на нисходящую траекторию. Это означает, что требуется нарастить налоговые поступления до уровня, превышающего нейтральный.

Во-вторых, вычислить долгосрочный и среднесрочный индексы возможно только при наличии соответствующих макроэкономических прогнозов. Прогноз должен включать такие ряды данных, как темпы экономического роста, реальная ставка, по которой государство будет привлекать кредиты, объемы первичных доходов и расходов государственного бюджета. Качество оценки бюджетной устойчивости при помощи индексов налогового разрыва в значительной степени зависит от точности макроэкономических прогнозов. Принципиально важно, чтобы макроэкономический прогноз строился на предпосылке о сохранении основных параметров бюджетной политики на рассматриваемом временном интервале.

Следующий этап развития идеи построения показателей бюджетной устойчивости был связан с предложением использовать показатель бюджетного разрыва. Показатель данного типа родственен индексу налогового разрыва, но считается несколько иначе. По смыслу он скорее соответствует дефициту бюджета, но рассчитанному не для одного года, а для длительного временного промежутка, отражая величину агрегированного дисбаланса между доходами и расходами и учитывая то, что превышение расходов над доходами допускается, если приращение объема госдолга в результате этого оказалось в пределах безопасного диапазона.

При расчете бюджетного разрыва сперва выбирается временной горизонт, на котором будет рассчитываться данный показатель. Как и в случае с индексом налогового разрыва, бюджетный разрыв можно оценить для краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного периода. Для выбранного временного интервала должен быть построен макроэкономический прогноз, включающий динамику ВВП, расходов и налоговых доходов бюджета. Все величины берутся в реальном выражении, т.е. в постоянных ценах базового периода. Ключевой предпосылкой прогноза должна быть предпосылка о неизменности основных параметров бюджетной политики. Затем выбирается некоторое целевое значение государственного долга, выраженное в процентах ВВП, которое считается пороговым значением, ограничивающим безопасную зону долговой нагрузки. Эти данные используются для расчета показателя, который выполняется в несколько этапов.

На первом этапе считается приведенная стоимость ожидаемых доходов бюджета, т.е. сначала для каждого отдельного года берется стоимость налоговых и прочих поступлений и дисконтируется по выбранной ставке в соответствии с правилом сложных процентов, а затем эти приведенные величины суммируются по всем годам выбранного периода. Аналогичный расчет выполняется для первичных расходов бюджета и затем из приведенной стоимости расходов вычитается приведенная стоимость доходов. В данном случае все показатели берутся в реальном выражении, а не в процентах ВВП. Соответственно, ставка дисконтирования тоже должна быть выбрана на уровне, равном долгосрочной реальной стоимости заимствования. Получившаяся в итоге величина представляет собой первичный дефицит бюджета, агрегированный за весь рассматриваемый период. Это некий аналог обычного одногодичного показателя дефицита бюджета, который в соответствии с основным бюджетным соотношением равняется приращению объема госдолга.

На втором этапе считается приведенная стоимость, соответствующая пороговой величине госдолга. Для этого стоимость ВВП конечного периода умножается на величину порогового значения госдолга, в результате чего получается предельная стоимость госдолга в конечном периоде, выраженная в ценах базового периода. Эта предельная величина дисконтируется, т.е. приводится к базовому периоду и затем из нее вычитается размер текущей государственной задолженности. Полученная разница показывает допустимое приращение размера госдолга на рассматриваемом периоде, которое считается допустимым и не подрывающим устойчивость государственных финансов. После чего рассчитанная на первом этапе величина приведенного дефицита сравнивается с предельным приращением госдолга, рассчитанным на втором этапе. Если оказывается, что приведенная стоимость дефицитов не превосходит предельную величину приращения госдолга, то данная ситуация интерпретируется как устойчивость проводимой

бюджетной политики, т.к. следование ей не приводит к выходу размера госдолга из безопасного диапазона на рассматриваемом горизонте. Если же суммарная величина приведенных дефицитов превышает величину предельно допустимого приращения госдолга, то такая ситуация интерпретируется как отсутствие бюджетной устойчивости. Таким образом, разница между агрегированным приведенным дефицитом бюджета и приведенной стоимостью предельно допустимого уровня госдолга может использоваться как показатель бюджетной устойчивости. Этот показатель будет положительным в том случае, если на рассматриваемом горизонте госдолг выйдет за пределы безопасного диапазона, т.е. когда бюджетная устойчивость отсутствует, и отрицательным в обратном случае. Именно данный показатель называют показателем бюджетного разрыва.

Данный показатель не имеет явного экономического смысла, но если разделить его величину на приведенную суммарную стоимость ВВП за указанный период, то полученный показатель бюджетного разрыва уже допускает прозрачную экономическую интерпретацию. В таком представлении он будет показывать, насколько должен быть сокращен дефицит бюджета в процентах ВВП, чтобы такое изменение обеспечило бюджетную устойчивость. Сокращение первичного дефицита может достигаться некоторой комбинацией наращивания доходов и сокращения расходов, следствием которой станет переход к новой динамике государственного долга.

Есть также вариант показателя бюджетного разрыва, который рассчитывается на бесконечном горизонте. Преимуществом данного показателя является то, что для его вычисления не нужно использовать пороговые значения государственного долга, выбор которых, как было показано выше, носит в существенной степени произвольный характер. Использование показателя, не опирающегося на использование пороговых уровней госдолга, позволяет избежать подобной условности и сделать оценки более объективными. С другой стороны, для вычисления бюджетного разрыва на бесконечном горизонте необходимо построить макроэкономический прогноз до бесконечности, что также связано с заметной долей произвольности.

Предложенные показатели бюджетного разрыва предназначены прежде всего для того, чтобы оценивать потребность в дополнительном финансировании, которая возникнет в долгосрочной перспективе при изменении каких-либо структурных макроэкономических параметров, влияющих на доходы или расходы бюджета. К примеру, данные показатели используются для анализа последствий изменения демографической структуры населения для бюджета. Увеличение среднего возраста приводит к дополнительной нагрузке на пенсионную систему, а также систему здравоохранения, в результате чего увеличиваются расходы государственных бюджетов на пенсионное и медицинское обслуживание. Для того чтобы

эффективно провести реформы системы здравоохранения и пенсионного обеспечения и добиться сбалансированности государственных финансов, нужно располагать оценками потребностей в дополнительном финансировании соответствующих систем. Показатели бюджетного разрыва представляют собой интерпретируемые численные показатели, которые помогают оценить последствия старения населения для состояния бюджета. Также можно использовать показатели бюджетного разрыва для оценки последствий сокращения поступлений от сырьевого сектора для государственного бюджета.

Данные показатели бюджетной устойчивости оценивают дисбалансы государственных финансов, которые будут иметь место в рамках инерционного сценария, но они не оценивают вероятность возникновения бюджетного кризиса как таковую. Если показатель бюджетного разрыва в некоторой стране оказался положительным, это означает, что к концу рассматриваемого временного интервала государственный долг окажется выше порогового значения. Однако наличие положительного бюджетного разрыва не позволяет утверждать, что в отсутствие коррекции бюджетной политики на рассматриваемом интервале произойдет бюджетный кризис и дефолт.

Следует подчеркнуть, что методология бюджетного разрыва ставит менее жесткое условие на обеспечение бюджетной устойчивости, чем стандартный вариант классического подхода. Связано это с тем, что, строго говоря, необходимым и достаточным условием долгосрочной бюджетной устойчивости является стабилизация уровня государственного долга (или его прирост в заданном целевом ориентире) на рассматриваемом горизонте планирования. Стандартный же вариант классического подхода предполагает расчет сбалансированного (стационарного) уровня государственного долга, который обеспечивает выполнение условие невозможности «схемы Понци» с определенным запасом.

Важно отдельно отметить, что риск бюджетного кризиса, в особенности в развивающихся экономиках, во многом зависит от временной и валютной структуры государственной задолженности. Государство, активно привлекающее займы на внешних рынках в иностранной валюте, подвергает себя риску, поскольку колебания обменного курса национальной валюты приводят к существенному изменению нагрузки на бюджет. Девальвации, которые зачастую следуют за волной оттока капитала, мгновенно увеличивают бремя внешнего долга. Соответственно, наличие обязательств, номинированных в иностранной валюте, делает положение бюджета более уязвимым и снижает устойчивость. Привлечение краткосрочных займов тоже создает риски бюджетного кризиса, поскольку чем более коротким является долг, тем чаще возникает потребность в его рефинансировании, а значит, возрастает роль процентного риска. В случае, если на период, когда правительство должно рефинансировать госдолг, придется

непредвиденное резкое увеличение процентных ставок, бюджет окажется в затруднительной ситуации, поскольку условия пролонгации долга окажутся неприемлемыми. В подобной ситуации правительство может допустить дефолт. Таким образом, такие временная и валютная структуры долга являются весьма существенными факторами, определяющими риск дефолта, но они никак не отражаются в показателях бюджетного разрыва. Следовательно, для всесторонней оценки бюджетной устойчивости в странах, в которых преобладают краткосрочные займы или займы в иностранной валюте, анализа показателей бюджетного разрыва недостаточно и необходим дополнительный анализ.

3.1.5 Теория фискальной усталости, фискального пространства и подход к оценке предельного значения госдолга, основанный на функции фискального отклика

В работе Гоша и соавторов²⁰⁷ предлагается подход, позволяющий рассчитать предельный уровень государственного долга. Данный подход основан на так называемой «функции фискального отклика» (fiscal reaction function), учитывающей эффект «фискальной усталости» (fiscal fatigue). В рамках данной теории предполагается, что государство корректирует первичный дефицит бюджета при росте госдолга, то есть долговая нагрузка является одним из основных факторов, определяющих направленность бюджетной политики. Чем выше объем государственной задолженности, тем больше власти сдерживают увеличение госрасходов и стремятся нарастить налоговые поступления, чтобы в итоге первичный баланс бюджета улучшился и рост госдолга остановился. Однако если объем госдолга продолжает расти, то постепенно стремление правительства идти на болезненные реформы в бюджетной сфере снижается. В итоге, когда объем накопленной задолженности оказывается чрезмерным, правительство перестает реагировать на увеличение госдолга и не пытается сократить дефицит и стабилизировать бюджет, поскольку при такой высокой долговой нагрузке вероятность избежать предстоящего дефолта за счет реализации стабилизационного пакета мер невысока и при этом сами стабилизационные меры практически наверняка станут триггером макроэкономического кризиса. Именно этот эффект был назван эффектом «фискальной усталости», и его суть состоит в том, что существует некоторое значение госдолга, превышение которого критически ослабляет стремление правительства сохранять контроль над дефицитом бюджета и тем самым подталкивает государство к долговому кризису.

Выразить данный эффект авторы предложили посредством так называемой функции фискального отклика. В рамках данного подхода главной переменной, на которую влияет

²⁰⁷ Ghosh, Kim, Mendoza et al., 2013.

правительство, является первичный баланс бюджета. Однако, помимо влияния правительства, на первичный баланс влияют также и другие факторы, среди которых выделяются структурные факторы и случайные шоки экзогенного характера. По своему смыслу функция фискального отклика отражает ту компоненту первичного баланса бюджета, которая зависит от политики, проводимой фискальными властями, и единственным аргументом этой функции выступает размер государственного долга прошлого периода.

Суммируя вышесказанное, можно записать равенство:

$$s_t = \mu + f(d_{t-1}) + \varepsilon_t, \quad (5)$$

где первичное сальдо бюджета (s_t) в периоде (t) складывается из трех компонент²⁰⁸. Величина (μ) отражает компоненту бюджетного баланса, зависящую от структурных факторов. Вторая компонента ($f(d_{t-1})$) выражает реакцию фискальных властей на размер накопленного госдолга (d_{t-1}) и именно она, по сути, определяет функцию фискального отклика. Последнее слагаемое (ε_t) отражает действие прочих непредвиденных факторов, то есть представляет собой экзогенный шок.

По отношению к функции фискального отклика делаются некоторые предположения. Во-первых, предполагается, что данная функция является, вообще говоря, возрастающей, что означает стремление государства укрепить бюджетные показатели при росте госдолга. Во-вторых, данная функция имеет существенно нелинейный характер и имеет три участка (Рисунок 3).

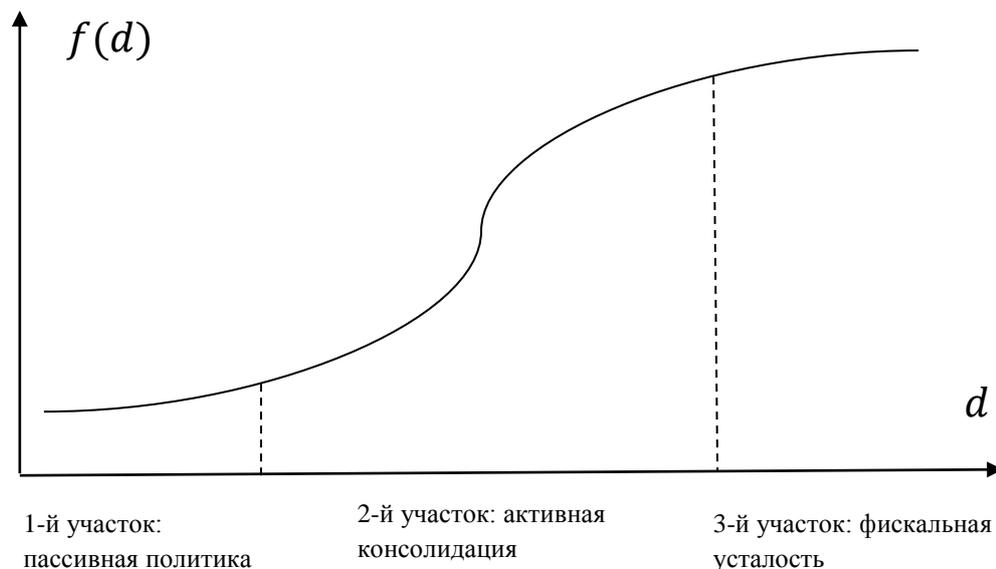


Рисунок 3 – Форма кривой фискального отклика

²⁰⁸ Все переменные выражены в долях ВВП. Все обозначения соответствуют тем обозначениям, которые используют авторы работы (Ghosh, Kim, Mendoza et al., 2013).

На первом участке, когда размер госдолга (d) является низким, увеличение его размера практически не приводит к ужесточению бюджетной политики. Другими словами, если финансовые обязательства бюджета невелики, меры бюджетной консолидации правительством практически не проводятся, а бюджетная политика на данном участке является преимущественно пассивной. Это выражается малым углом наклона кривой ($f(d)$) при малых значениях госдолга.

На втором участке, когда размер госдолга является умеренным, правительство, понимая риски бюджетной дестабилизации, реагирует на увеличение долговой нагрузки активным сокращением дефицита бюджета. На этом участке кривая имеет значительный положительный наклон.

Наконец, на третьем участке, когда госдолг оказывается слишком большим, правительство перестает реагировать на рост госдолга, осознавая «обреченность» усилий по сокращению дефицита, поэтому на третьем участке линия ($f(d)$) снова становится близкой к горизонтальной, что и отражает эффект фискальной усталости. При больших уровнях госдолга правительство перестает ограничивать бюджетные дефициты и финансирует выплаты по своим обязательствам исключительно за счет новых заимствований в соответствии со «схемой Понци», что в конечном итоге оканчивается дефолтом.

Таким образом, функция фискального отклика обладает ярко выраженной нелинейностью, и авторы предполагают, что поведение фискальных властей разных стран описывается функцией данного вида. Это предположение позволяет сделать вывод о существовании предельного размера госдолга, поскольку в ситуации чрезмерной долговой нагрузки срабатывает эффект фискальной усталости. Следовательно, существование предельно допустимого уровня госдолга, превышение которого запускает описанный механизм, позволяет при сравнении с текущим уровнем госдолга определить запас прочности, которым обладает бюджетная система. Авторы назвали этот запас прочности термином «фискальное пространство». Чем больше фискальное пространство (текущий размер госдолга дальше от критического уровня), тем меньше вероятность того, что последовательность шоков приведет к критическому разбалансированию государственных финансов, увеличению госдолга и дефолту, а, следовательно, тем устойчивее финансовая система.

Данная модель также учитывает эффект роста стоимости заимствования по мере увеличения рисков наступления бюджетных кризисов, что, в свою очередь, существенно влияет на величину предельно допустимой долговой нагрузки. Когда вероятность отказа государства выполнять обязательства перед кредиторами низка, процентная ставка равна безрисковой и бюджет привлекает займы по относительно низкой стоимости. Однако по мере роста размера

госдолга его величина приближается к границе третьего участка, где начинает играть роль эффект фискальной усталости и риск дефолта перестает быть пренебрежимо малым. Это делает стоимость заимствований выше, поскольку процентная ставка увеличивается на величину премии за риск. Чем дороже долг, тем больше общий дефицит бюджета и тем более быстрым оказывается дальнейший рост размера госдолга. Поскольку процентная ставка включает премию за риск, которая, в свою очередь, увеличивается с размером госдолга, то фискальное пространство оказывается существенно более ограниченным.

В целом признавая научную состоятельность описанной выше теории фискального пространства, в то же время приходится констатировать ее ограниченную практическую ценность в силу ряда причин, подробнее о которых речь пойдет далее. Действительно, построив для каждой страны функцию фискального отклика, можно расчетным путем определить предельные значения долговой нагрузки для каждой страны. Для построения функции фискального отклика нужно проследить, как менялся первичный бюджетный баланс в зависимости от размера долговой нагрузки. Однако трудность заключается в том, что оценка функции фискального отклика для отдельно взятой страны возможна только в том случае, когда наблюдений достаточно и удастся проследить поведение фискальных властей при широком диапазоне значений госдолга. Однако на практике отдельные страны традиционно придерживались достаточно консервативной политики и размер госдолга был постоянно низким, а значит, эффект фискальной усталости в данных странах ранее не проявлялся. Поэтому на основе эмпирических данных невозможно определить, как вели бы себя фискальные власти в том случае, если бы долговая нагрузка стала высокой. Напротив, для некоторых стран доступны только данные за период, когда долговая нагрузка на бюджет уже была избыточно высокой.

Авторы пытаются преодолеть эту трудность, объединяя множество стран в общий пул и оценивая общую для всех стран функцию фискального отклика при помощи панельной регрессии с индивидуальными эффектами, учитывающими структурные особенности экономики каждой страны и проводимой в ней бюджетной политики. Результаты оценки регрессии позволяют восстановить функцию фискального отклика для каждой страны и рассчитать критическое, т.е. предельно допустимое значение госдолга. Вместе с тем можно оценить и так называемый «гарантированно безопасный» уровень госдолга, под которым понимается максимальное значение долговой нагрузки, при которой вероятность дефолта в следующем периоде пренебрежимо мала. Это значит, что если государство поддерживает долг ниже данного уровня, то исключается ситуация, при которой макроэкономические шоки сделают бюджет

неплатежеспособным²⁰⁹. Наконец, оценив функцию фискального отклика, можно рассчитать так называемый «сбалансированный» уровень госдолга, соответствующий тому гипотетическому значению госдолга, которое возникнет в долгосрочной перспективе в отсутствие шоков, если бюджетная политика будет реализовываться в соответствии с оцененной функцией фискального отклика. Предельно допустимый, гарантированно безопасный и сбалансированный уровни госдолга, рассчитанные для определенной страны, задают три естественные опорные точки при оценке ситуации с долговой нагрузкой в данной стране.

Полученные авторами значения предельной долговой нагрузки приведены ниже (Таблица 11), и, как можно видеть, для большинства стран эти значения достаточно велики, в то время как для некоторых стран эти значения вообще не существуют. Практически все оценки предельного размера госдолга превышают 160% ВВП, а многие предельные уровни оказываются выше 200% ВВП, что представляется неправдоподобно мягким ограничением. С другой стороны, для Греции, Исландии, Италии, Японии, Португалии не существует сбалансированного уровня государственного долга, поскольку, если судить по эконометрическим оценкам функции фискального отклика в этих странах, эффект фискальной усталости проявляется в данных странах при любом положительном размере государственного долга. Иначе говоря, из полученных оценок вытекает, что эти страны в принципе не могут иметь положительный размер государственной задолженности, что, однако, противоречит реальным данным. Причем если Греция, Португалия, Исландия прошли или по сей день находятся в состоянии бюджетного кризиса, то Япония не имеет сложностей с финансированием своего дефицита и наступление кризиса пока не просматривается.

²⁰⁹ Однако следует иметь в виду, что даже в том случае, когда госдолг находится ниже гарантированно безопасного уровня, возможна ситуация реализации нескольких последовательных негативных шоков, исходом которых будет увеличение объема госдолга до критического уровня и дальнейший дефолт.

Таблица 11 – Оценки уровней государственного долга для развитых стран по данным за 1985-2007 гг.

Страна	Прогнозируемый уровень государственного долга на конец 2015 года	Сбалансированный уровень государственного долга		Предельно допустимый уровень государственного долга	
		Ретроспективный ²¹⁰	Прогнозный ²¹¹	Ретроспективный	Прогнозный
Австралия	20,9	0,0 ²¹²	0,0	203,9	193,2
Австрия	77,3	63,9	54,3	179,7	187,3
Бельгия	99,9	60,3	76,3	182,0	168,4
Канада	71,2	110,8	82,6	152,3	181,1
Дания	49,8	0,0	0,0	175,7	208,7
Финляндия	76,1	0,0	0,0	200,4	184,5
Франция	94,8	94,8	89,8	170,9	176,1
Германия	81,5	94,5	71,0	154,1	175,8
Греция	158,6	80,5	...	196,5	...
Исландия	86,6	0,0	...	213,5	...
Ирландия	94,0	0,0	90,7	245,7	149,7
Израиль	69,9	79,7	82,1	184,8	182,4
Италия	124,7	...	...	...	...
Япония	250	...	...	...	...
Южная Корея	26,2	0,0	0,0	217,2	229,2
Нидерланды	77,4	50,2	50,7	190,5	190,1
Новая Зеландия	36,1	0,0	0,0	201,0	186,4
Норвегия	53,6	0,0	0,0	263,2	249,2
Португалия	98,4	77,1	...	191,6	...
Испания	94,4	0,0	94,8	218,3	153,9
Швеция	37,6	0,0	0,0	203,5	204,9
Великобритания	90,6	79,6	94,9	182,0	166,5
США	109,7	78,7	49,3	183,3	160,5

Источник: Ghosh, Kim, Mendoza et al., 2013.

Более позднее исследование, выполненное экономистами ОЭСР²¹³ с включением в список стран с развивающимися рынками и применением несколько иных методов эконометрического анализа, а также с предположением о кусочно-линейном характере функции фискального отклика, также дает неправдоподобно высокие предельные значения для размеров госдолга. С учетом того, что получаемые оценки предельных размеров госдолга демонстрируют неустойчивость и чувствительность к методу эмпирической оценки, данная методология едва ли представляется перспективной, поскольку она не позволит получить надежные цифры о максимально возможном уровне госдолга для России.

²¹⁰ В рамках ретроспективной оценки ставка по государственным заимствованиям прогнозировалась на уровне средней за прошлые 10 лет.

²¹¹ В рамках этого сценария брались прогнозы ставок по государственным заимствованиям от МВФ.

²¹² Значение 0 в таблице означает, что оценка сбалансированного уровня государственного долга является неотрицательной.

²¹³ Fournier, Fall, 2015.

3.2 Особенности бюджетной политики в условиях необходимости обеспечения бюджетной устойчивости

3.2.1 Влияние государственного долга на макроэкономические индикаторы

Теоретические и эмпирические исследования указывают на множество различных каналов влияния государственного долга на широкий перечень макроэкономических характеристик. При этом в исследованиях воздействие долговой политики на макроэкономическую ситуацию четко разделяется по своей продолжительности. Краткосрочные и среднесрочные эффекты сводятся преимущественно к изменению совокупного спроса под воздействием определенного уровня государственных расходов и описываются при помощи моделей новокейнсианского типа. В долгосрочной перспективе эффекты долговой политики разнообразны и зависят от большого количества внешних факторов (валютная политика, уровень налогообложения, существующие ограничения на движение капитала, отраслевая структура экономики, степень открытости экономики, демографические процессы и проч.²¹⁴).

В центре внимания экономистов-теоретиков находится, прежде всего, взаимосвязь госдолга и темпов экономического роста. В соответствии с неоклассической теорией наращивание заимствований государством в краткосрочной и долгосрочной перспективах может иметь противоположные эффекты. В краткосрочном периоде увеличение государственных заимствований в целях покрытия дефицита бюджета оказывает стимулирующий эффект на совокупный спрос (ввиду увеличения располагаемого дохода населения) и валовой выпуск. При этом одной из предпосылок неоклассической теории является наличие в краткосрочном периоде «жестких» цен и относительно постоянного уровня оплаты труда.

В долгосрочной перспективе, по мнению исследователей, чрезмерное накопление государственного долга приводит к замедлению темпов экономического роста за счет вытеснения частных инвестиций (crowding-out)²¹⁵. При этом эффект вытеснения частных инвестиций описывается следующим образом в условиях закрытой экономики. Возникновение дополнительного спроса на долговое финансирование со стороны государства влечет рост процентных ставок, что снижает возможности частного сектора привлекать инвестиционные ресурсы. По мере наращивания государственной задолженности темп роста ставок ускоряется вследствие увеличения премии за риск дефолта. Обслуживание большого объема

²¹⁴ Elmendorf, Mankiw, 1998.

²¹⁵ Spencer, Yohe, 1970.

государственной задолженности по высоким ставкам в свою очередь заставляет государство устанавливать налоги на повышенном уровне, что сокращает располагаемый доход домохозяйств и одновременно уменьшает их сбережения, т.е. наблюдается сокращение объема предложения инвестиционных ресурсов. Таким образом, в закрытой экономике наращивание госдолга приводит к сокращению объема частных инвестиций и повышению ставок. Для открытой экономики также характерно вытеснение частных инвестиций, хотя эффект оказывается мягче, поскольку внешние кредиторы частично замещают уменьшение внутренних сбережений.

Влияние наличия государственного долга на темпы долгосрочного экономического роста, в том числе механизм появления эффекта вытеснения частных инвестиций, до сих пор вызывает дискуссии в научных кругах. В частности, Новотны в своем исследовании²¹⁶ выделил целый ряд условий, от наличия которых зависит возможность проявления эффекта вытеснения и его конкретные параметры: степень использования производственных мощностей, параметры проводимой денежно-кредитной политики, наличие избыточных резервов финансовых институтов и другие.

Бланшар и Кругман²¹⁷ утверждают, что наращивание государственного долга пагубно для экономики, поскольку это не способствует тому, что население сберегает, не стимулирует к выходу на рынок труда и осуществлению предпринимательской деятельности. Кроме того, негативным эффектом является то, что может вырасти налоговая нагрузка на экономику (из-за наличия необходимости осуществления расходов на обслуживание долга). Данную точку зрения разделяют и другие экономисты. В частности, представители новой классической школы не допускали возможности использования долгового финансирования расходных обязательств в качестве инструмента сглаживания цикла, поскольку вложения в государственные ценные бумаги отвлекают финансовые ресурсы от вложений в основной капитал.

Также против использования долгового финансирования государственных расходов как инструмента сглаживания цикла выступали и монетаристы. Они указывали на то, что отрицательный эффект использования долгового финансирования (сокращение экономической активности частного сектора вследствие вытеснения корпоративных обязательств государственными) превышает положительный (отсутствие инфляционного ускорения, которым сопровождается дополнительная эмиссия денег).

²¹⁶ Nowotny, 1990.

²¹⁷ Blanchard, 1985; Krugman, 1988.

Эффект вытеснения был также изучен в работе Модильяни²¹⁸. С увеличением государственного долга будущие поколения будут вынуждены урезать свои инвестиционные планы, так как они закономерно предполагают ужесточение бюджетной политики. Такого рода поведение приводит к снижению темпов экономического роста в долгосрочном периоде. Однако автор все же указывает на ситуацию, в которой долговое финансирование может положительно повлиять на долгосрочные темпы экономического роста, – это использование заимствований на инвестиционные расходы, которые увеличивают благосостояние будущих поколений.

В работе Мэнкью и Эльмендорфа²¹⁹ авторы приходят к схожему выводу о наличии негативного влияния. Авторы указывают, что национальные сбережения, являющиеся по определению суммой сбережений частного и государственного секторов, равны сумме объема чистого экспорта и совокупных инвестиций. По их мнению, падение государственных сбережений не сможет быть компенсировано ростом частных сбережений. При этом сокращение национальных сбережений спровоцирует следом снижение внутренних инвестиций и/или чистых иностранных инвестиций. Однако в более поздней работе²²⁰ Мэнкью подчеркивает важный момент: если темпы экономического роста выше величины стоимости привлечения долгового финансирования для государства, то увеличения налогов не потребуется и, соответственно, не произойдет вытеснения капитала.

Вывод о негативном эффекте долгового финансирования дефицита бюджета вследствие «эффекта вытеснения» подтвердили экономисты Адам и Беван²²¹ на данных анализа бюджетных систем развивающихся стран. Эмиссия государственных долговых бумаг, как правило, требует роста их доходности в силу ухудшения инвесторами оценок бюджетной устойчивости государства-эмитента. Рост доходности по государственным бумагам, служа внутренним ориентиром безрисковой ставки, провоцирует повышение других процентных ставок, вследствие чего частные инвестиции падают. При этом положительная взаимосвязь прослеживается даже при невысоком уровне государственной задолженности.

Согласно взглядам представителей неокейнсианского направления, рост процентных ставок, вызванный наращиванием государственных заимствований, может спровоцировать повышение инвестиционной активности только при наличии в экономике незадействованного спроса со стороны населения и резервов у компаний. Такие результаты говорят о том, что

²¹⁸ Modigliani, 1961.

²¹⁹ Elmendorf, Mankiw, 1998.

²²⁰ Mankiw, 2000.

²²¹ Adam, Bevan, 2005.

«эффект вытеснения» может быть меньше в связи с тем, что при неполном использовании ресурсов в экономике увеличение доходности вложений (в силу роста процентных ставок) спровоцирует рост инвестиций, что, в свою очередь, означает наличие возможности проведения эффективной сглаживающей цикл бюджетной политики²²².

Ситуацию, когда величина государственного долга оказывается настолько большой, что становится основным сдерживающим экономический рост фактором, Кругман²²³ и Сакс²²⁴ называли «эффектом долгового навеса» (debt overhang). Согласно Кругману, страна находится под давлением «долгового навеса», если ее расходы по обслуживанию совокупных долговых обязательств превосходят ожидаемый поток доходов, что эквивалентно несостоятельности государства как заемщика, иными словами, речь идет о ситуации, в которых дефолт или реструктуризация долга неизбежны.

Такая ситуация приводит к понижению оценок перспективности вложений в экономику данной страны и означает неизбежное в этом случае уменьшение их объемов, тормозя экономический рост. В свою очередь замедление роста экономики осложняет погашение основного долга, что вынуждает государство из раза в раз рефинансировать свои долговые обязательства. В силу этого наличие «долгового навеса» в течение длительного времени может привести к бюджетному кризису.

В более поздних работах эффект «долгового навеса» трактуется значительно шире – это ситуация, в которой чрезмерное накопление госдолга сдерживает экономический рост, но при этом не предполагается, что государство находится в преддефолтном состоянии. В таком контексте эффект «долгового навеса» является, по сути, ярко выраженным проявлением последствий вытеснения инвестиций, вызванного слишком большой долговой нагрузкой на государственный бюджет. Впрочем, Рейнхарт, Рейнхарт и Рогофф²²⁵ конкретизируют определение эффекта «долгового навеса»: данный эффект появляется в случае, если уровень государственного долга выше порогового значения в 90% ВВП на протяжении 5 и более лет. Периоды экономического развития стран с наличием «долгового навеса» сопровождаются, как правило, более низкими темпами экономического роста и являются довольно продолжительными. При этом экономисты сходятся в единой природе данного явления – эффекте вытеснения инвестиций.

²²² Gale, Orszag, 2003.

²²³ Krugman, 1988.

²²⁴ Sachs, 1989.

²²⁵ Reinhart, Reinhart, Rogoff, 2012.

Эмпирические исследования в целом показывают, что государственный долг действительно замедляет экономический рост, но заметное замедление темпов роста происходит только, когда общая задолженность превышает некий пороговый уровень. Что касается различий по группам стран, то результаты исследований для развитых и развивающихся стран (и, в частности, в отношении стран, испытывающих трудности в погашении задолженности) совпадают на качественном уровне, но сила отрицательного эффекта госдолга в менее развитых экономиках оказывается сильнее. Соответственно, в этой группе стран ниже оказывается критический уровень долга, превышение которого влечет заметные потери в темпах экономического роста.

В частности, нелинейную отрицательную связь между уровнем госдолга и темпом подушевого экономического роста, а также темпом накопления капитала и объемом инвестиций находят Кумар и Ву²²⁶, которые исследовали 40 стран, включая развитые и развивающиеся, за период с 1970 по 2007 годы. Согласно их исследованию, активное размещение государственных займов создает «эффект вытеснения», снижая рост производительности труда. При этом в развивающихся экономиках данная зависимость обычно проявляется более выражено. Результаты других эмпирических работ²²⁷, где анализировались отдельные развитые страны, также подтвердили наличие нелинейной связи, причем полученные оценки порогового уровня госдолга оказались близкими – на уровне 85-90% от ВВП.

Пресбитеро²²⁸, также изучая взаимосвязь между государственным долгом и экономическим ростом в развивающихся странах, пришел к выводу, что негативное воздействие на экономическую динамику и инвестиционный климат вследствие снижения оценок платежеспособности правительств инвесторами и оттока частного капитала более заметно при объеме государственного долга, не превышающем уровня в 90% ВВП, в то время как превышение этого уровня уже не оказывает серьезного эффекта на темпы долгосрочного экономического роста. Исследователь объясняет такой результат более консервативной бюджетной политикой после достижения определенного порога: правительства этих стран опасаются появления ситуации «долгового навеса».

Впрочем, стоит подчеркнуть, что основной трудностью эмпирических исследований является проблема двухсторонней причинно-следственной связи. Наличие корреляции между темпами экономического роста и величиной госдолга само по себе не говорит о характере связи

²²⁶ Kumar, Woo, 2010.

²²⁷ Cecchetti, Mohanty, Zampolli, 2011; Checherita, Rother, 2010.

²²⁸ Presbitero, 2011.

данных переменных с точки зрения причинности. Чрезмерный уровень государственного долга может стать причиной низких темпов роста из-за вытеснения инвестиций, в свою очередь низкие темпы роста могут быть причиной недостаточных поступлений в бюджет и, как следствие, большого дефицита и вынужденного увеличения госдолга.

Во многих эмпирических исследованиях подтверждается положительная связь величины госдолга с долгосрочными ставками. При этом чтобы оценить, насколько избыточное накопление госдолга приводит к более жестким условиям заимствования, некоторыми исследователями рассматривались не величины самих ставок, а спрэды, т.е. разница между двумя ставками, одна из которых выполняет роль точки отсчета. В качестве такой точки отчета рассматриваются ставки по наименее рискованным займам, поэтому спрэды отражают, по сути, премию за риск. Результаты эмпирических исследований в отношении спрэдов оказались аналогичными, что и при использовании абсолютных величин процентных ставок, т.е. наблюдается положительная, зачастую нелинейная связь с величиной госдолга. Рассматривая более детально период времени после мирового кризиса 2007-2009 гг., отдельные исследователи²²⁹ обнаружили, что в посткризисный период положительная зависимость спрэдов от величины государственной задолженности сохранилась и стала значительно более сильной, что касается как развитых, так развивающихся экономик.

Положительная зависимость долгосрочных ставок от величины государственного долга США была определена в работах Лаубаха²³⁰, Энгена и Хаббарда²³¹. Такая же закономерность в поведении долгосрочных ставок была обнаружена в исследовании, посвященном Германии, Италии и США²³², при этом авторы также указывают, что причиной высоких ставок является не только объем госдолга, но и темпы его накопления. Нелинейная положительная связь между госдолгом и рыночными ставками найдена на основе данных из 16 стран ОЭСР за период с 1960 по 2002 годы²³³. Также на примере стран ОЭСР²³⁴ показано положительное воздействие величины госдолга на спрэды по суверенным долгам. Нелинейность связи подтверждается в исследовании²³⁵, где рассматриваются только европейские страны. Впрочем, авторы еще одной

²²⁹ Schuknecht, von Hagen, Wolswijk, 2010; Attinasi, Checherita, Nickel, 2009.

²³⁰ Laubach, 2009.

²³¹ Engen, Hubbard, 2004.

²³² Paesani, Strauch, Kremer, 2006.

²³³ Ardagna, Caselli, Lane, 2006.

²³⁴ Faini, 2006.

²³⁵ Barrios, Iversen, Lewandowska, Setzer, 2009.

работы²³⁶ указывают на то, что увеличение долгосрочных ставок обусловлено не только высоким госдолгом, но большим дефицитом бюджета, а на само изменение величины ставок сильно влияют внутренние макроэкономические условия и другие специфические характеристики страны (в частности, высокая инфляция, политическая и финансовая нестабильность, неразвитые институты государственного управления делают долгосрочные ставки более чувствительными к наращиванию госдолга и увеличению дефицита).

3.2.2 «Межпоколенческий учет» перераспределения долговой нагрузки при выстраивании бюджетной политики

Бюджетные циклы предполагают весьма существенное перераспределение доходов, причем это перераспределение происходит между различными поколениями. В частности, расходы бюджета, на осуществление которых привлекался госдолг в период фазы бюджетного дефицита, по факту финансируются за счет налогов, собираемых в период фазы профицита. Если, к примеру, правительство сначала расходует средства на медицинское обслуживание и привлекает для этого займы, а затем в период, когда приходит время погашать долг, осуществляет это погашение за счет повышения налогообложения, то происходит перераспределение средств от тех, кто платит повышенные налоги в пользу тех, кто получал медицинское обслуживание за государственный счет в прошлом.

Оценить масштабы перераспределения помогают методы т.н. «межпоколенческого учета» (intergenerational accounting), родственные методам оценки бюджетного разрыва. В основе данных методов лежит сравнение приведенных величин. Так, для каждого поколения можно рассчитать приведенную стоимость всех трансфертов, включая трансферты в реальном выражении (к примеру, право получать медицинское обслуживание за государственный счет), выплаченных этому поколению государством, и сравнить эту величину с приведенной величиной стоимости выплаченных данным поколением налогов. Если окажется, что приведенная стоимость уплаченных налогов превышает приведенную стоимость полученных трансфертов, то можно сделать вывод, что данное поколение получило от государства меньше, чем заплатило налогов, то есть произошло перераспределение от этого поколения в пользу некоторого другого поколения, для которого приведенная стоимость трансфертов будет выше стоимости уплаченных налогов. Подобные расчеты были выполнены в ряде работ²³⁷, где авторы продемонстрировали, что бюджетные циклы в развитых странах приводят к весьма существенному перераспределению

²³⁶ Baldacci, Kumar, 2010.

²³⁷ Auerbach, Gokhale, Kotlikoff, 1992, 1994; Raffelhüschen, 1999.

между различными поколениями. Это обстоятельство имеет смысл учитывать при выборе курса бюджетной политики.

В целом же в академической литературе имеют место различные позиции по поводу существования бремени выплаты государственного долга, перекладываемого на будущие поколения. Активные обсуждения по этому вопросу начались в середине XX в. Сторонники идеи привлечения будущих поколений для финансирования текущих проектов считают, что общество – это единое целое и при увеличении государственного долга имеет место только перераспределение денежных средств, но сама величина обязательств не изменяется и появления дополнительного бремени для будущих не происходит (принцип «pay-as-you-use»). Кроме того, поскольку будущие поколения могут использовать блага, созданные предшествующими поколениями, то оправданно привлекать их к софинансированию этих благ через гашение долговых обязательств, взятых для финансирования этих благ. Несогласные с такой идеей указывают на то, что будущим поколениям придется иметь дело с большим объемом долговых обязательств из-за появления устойчивых бюджетных дефицитов. Так, согласно модели Солоу²³⁸, в которой сделана попытка рассмотреть последствия долгового финансирования государственных расходов, падение инвестиций в текущий момент времени уменьшает устойчивые уровни капиталовооруженности и совокупного выпуска, а, значит, снижает благосостояние будущих поколений. Иными словами, долговая политика – это политика повышения благосостояния текущего поколения за счет будущих поколений, в случае же налогового финансирования этого не происходит.

В работах Самуэльсона²³⁹ и Даймонда²⁴⁰ («модель пересекающихся поколений») рассматривается закрытая экономика, в которой потребительский спрос представлен как сумма потребления двух возрастных групп – молодого и старшего поколений. Поскольку старшее поколение не платит налоги, то наращивание госдолга для финансирования текущих расходов не потребует от молодого поколения выплат этого долга и потому более предпочтительно. Кроме того, авторы делают вывод о наличии вытеснения потребления и инвестиций при росте долгового финансирования государственных расходов.

Третья группа экономистов придерживается мнения о том, что финансирование бюджетного дефицита за счет привлечения государственных заимствований не оказывает значимого влияния на экономику, а перекладывания бремени гашения государственного долга

²³⁸ Solow, 1956.

²³⁹ Samuelson, 1958-1.

²⁴⁰ Diamond, 1965.

на будущие поколения вообще не происходит. В основе такой точки зрения лежит предположение Рикардо. Так, представители кейнсианской теории указывали, что снижение налогов на фоне постоянных расходов приведет к увеличению совокупного спроса и росту совокупного выпуска в краткосрочной перспективе, но в будущем правительству все же придется повысить налоги, поскольку будут требоваться средства для обслуживания и погашения долговых обязательств. Если исходить из рациональных ожиданий экономических агентов, то они предвидят будущее повышение налогов и не рассматривают снижение налогов как чистое увеличение реального богатства (т.е. сумма займа должна быть уменьшена на величину текущей стоимости будущих налогов). Иными словами, размер государственного долга равен текущей стоимости будущих налоговых выплат, необходимых для гашения этого долга. Следовательно, государственные займы не приводят к росту реального богатства экономических агентов, что аналогично выводу Рикардо.

Представители научного направления «новая ортодоксия»²⁴¹ Пигу, Лернер, Шоуп также брали за основу в своих рассуждениях теорию Рикардо, но дополнили ее собственными теоретическими разработками. Они утверждали, что долговое финансирование государственных расходов вызывает эффект вытеснения. Кроме того, бремя гашения в любом случае несет текущее поколение, и поэтому нет разницы между финансированием государственных расходов за счет долга и налогов.

Бьюкенен²⁴² выступил с критикой сторонников «новой ортодоксии», считая, что ключевое значение в вопросе перекладывания бремени государственного долга имеет наличие свободы выбора. Приобретение государственных бумаг не накладывает бремени на держателей, так как их выбор является добровольным. В то же время налоговые платежи, которые должны осуществлять налогоплательщики и которые идут на обслуживание государственного долга, являются обязательными и поэтому представляют собой снижение общественного благосостояния.

Позже появился целый класс теоретических моделей, в которых делаются некоторые предположения о поведении домохозяйств, следствием которых является отсутствие влияния накопления государственного долга на макроэкономические процессы. Как описывалось выше, данный теоретический результат известен под названием рикардианской эквивалентности,

²⁴¹ Теория в рамках кейнсианского течения, однако взгляды на проблему государственного долга были другими, отличающимися от предкейнсианских учений, где государственная и частная задолженности рассматривались одинаково и, как результат, проблема переложения экономического бремени на будущие поколения имела место.

²⁴² Buchanan, 1958.

при этом гипотеза о том, что рикардианская эквивалентность действительно наблюдается в реальности, является одной из наиболее дебатированных в экономическом сообществе. Модель, обосновывающая наличие рикардианской эквивалентности, представлена в работе Барро²⁴³.

Суть идеи Барро заключается в том, что переход к дефицитному бюджету и финансирование расходов за счет эмиссии долговых обязательств не окажет никакого эффекта на экономику даже в краткосрочной перспективе. Иными словами, финансирование госрасходов посредством заимствований не приводит к изменению благосостояния экономических агентов, т.к. они не меняют свое поведение. Это произойдет потому, что рациональный частный сектор, понимая, что правительство переходит к долговому финансированию бюджетных расходов, будет ожидать последующего повышения налогов в связи с необходимостью погашения долга.

Учитывая сокращение будущего располагаемого дохода, частный сектор рассматривает возникшее увеличение дохода как временное и в момент перехода к дефицитному бюджету увеличит свои сбережения, чтобы затем за счет них компенсировать будущие потери, связанные с повышением налогов. Следовательно, вытеснения инвестиций не произойдет, т.к. переход к дефициту будет сопровождаться ростом предложения кредитных ресурсов, а долгосрочный экономический рост сохранится на первоначальном уровне. Частный сектор, по сути, сглаживает потребление, т.е. в принятии своих решений ориентируется на постоянную компоненту своего дохода, а временные колебания доходов (в том числе связанные с изменением в налогообложении) не влияют на объем потребления.

В силу вышеизложенного наращивание государственного долга не повлияет значимым образом на ставку процента и на валовое накопление основного капитала, следовательно, перераспределения бремени гашения государственного долга с текущего поколения на будущие поколения не произойдет. Если рассматривать случай, когда имеет место рефинансирование государственного долга из раза в раз, т.е. отсутствует погашение основного тела государственного долга, то в модели Барро величина частных сбережений равна величине расходов на обслуживание государственного долга, но качественный результат модели не меняется: государственные займы не увеличивают бремя будущих поколений и не сглаживают циклы в экономике. Если предположить, что данная модель адекватно описывает реальность, то из этого следует, что бюджетная политика не оказывает никакого воздействия на реальную экономическую динамику. Следовательно, государственная поддержка, финансируемая за счет выпуска государственных долговых обязательств, не обеспечивает эффективного стимулирования спроса, т.к. домохозяйства, учитывая, что текущая эмиссия

²⁴³ Barro, 1974.

государственного долга означает будущее повышение налогов, будут полностью сберегать полученный дополнительный доход и не станут увеличивать потребление.

Однако эмпирическое подтверждение данной гипотезы оказывается слабым²⁴⁴. В целом критики ставили под сомнения выводы теории рикардианской эквивалентности по трем основным направлениям. Во-первых, ставилась под сомнение основная предпосылка модели Барро о том, что все индивиды обладают рациональными ожиданиями, а, следовательно, на сокращение налогов отвечают ростом сбережений, предназначенных для будущих налоговых выплат. Во-вторых, критики указывали на то, что продолжительность жизни людей конечна, тогда как Барро предполагал, что имеет место солидарность поколений внутри одной семьи. Наконец, высока вероятность того, что норма дисконтирования экономических агентов в реальности может оказаться выше (а не равна, как предполагал Барро) ставки процента.

Впоследствии теории Барро противостояли идеи Хайнеманна, который указывал на ослабление связи между поколениями, о чем свидетельствует имеющая место в развитых странах тенденция к снижению рождаемости и росту числа бездетных семей. Долговое финансирование предпочтительнее налогового для старших поколений²⁴⁵. В этой связи наличие законодательно установленного возраста выхода на пенсию становится важным фактором, определяющим степень воздействия наращивания государственного долга.

Хайнеманн отмечает, что индивиды без детей при наращивании государственного долга не считают себя обремененными обязательствами перед будущими поколениями, хотя для экономики в целом обременение все-таки имеет место. При этом индивид может избежать исполнения долговых обязательств через выход на пенсию, эмиграцию и т.д. С этой точки зрения долговое финансирование бюджетных расходов является для населения более предпочтительным, чем повышение налогов. Тем не менее эмпирические оценки по развитым странам с целью сравнения двух теорий однозначно не выявили, какая из них и в какой мере соответствует действительности.

Таким образом, наличие рикардианской эквивалентности в любом случае требует, чтобы выполнялись некоторые специфические предположения, игнорирование которых приводит к тому, что она перестает выполняться. Поэтому данный теоретический результат не универсален и чувствителен к вариации базовых предположений модели, поэтому большинство экономистов отвергает гипотезу рикардианской эквивалентности и все-таки признает наличие вытеснения инвестиций госдолгом.

²⁴⁴ Bernheim, 1988.

²⁴⁵ Heinemann, 1994.

3.2.3 Влияние стоимости обслуживания долга и темпов экономического роста на характер бюджетной политики

Как было показано ранее, базовым индикатором оценки долговой устойчивости является соотношение темпов экономического роста и реальной процентной ставки. Высокие темпы экономического роста сами по себе позволяют гасить часть накопленного долга и обеспечивают улучшение ситуации со сбалансированностью государственных финансов. Так, если ставка по государственным заимствованиям ниже темпа роста ВВП, то стабилизировать государственный долг возможно даже при сведении бюджета с нулевым первичным дефицитом.

В противном случае, когда ставка обслуживания государственного долга выше темпов экономического роста в долгосрочной перспективе, это может угрожать устойчивости всей системы государственных финансов. Такую ситуацию еще называют «эффектом снежного кома», поскольку для покрытия растущих расходов по обслуживанию долговых обязательств будет требоваться все больше бюджетных средств. При этом «эффект снежного кома» будет усиливаться в связи с тем, что рост расходов на обслуживание и погашение задолженности связан не только с ростом объема самой задолженности, но и ростом требуемой инвесторами доходности вследствие повышения риска дефолта. Следовательно, в данном случае требуется, чтобы налоговые и неналоговые доходы были выше величины государственных расходов, за исключением расходов на обслуживание государственного долга (т.е. непроцентных расходов), то есть необходимо наличие первичного профицита. Если же государственные финансы характеризуются наличием перманентного дефицита бюджета, то бюджетная устойчивость несовместима с поддержанием задолженности на постоянном уровне.

Еще одним важным фактором возникновения эффекта «снежного кома» является превышение темпа накопления госдолга над ставкой заимствований. В этом контексте условие достижения устойчивости госдолга можно сформулировать следующим образом: темпы накопления государственного долга должны быть ниже, чем ставка заимствования. Смысл данного условия состоит в том, что государство не может постоянно рефинансировать свои обязательства, позволяя долгу неограниченно расти.

Поддержание низкой стоимости госдолга является важной задачей еще и в том смысле, что во многих странах рынок государственных бумаг не только предопределяет устойчивость бюджетной системы, но и составляет основу национального финансового рынка. В частности, именно процентная ставка по государственным облигациям рассматривается как доходность по безрисковому активу, что является отправной точкой для формирования среднерыночных

ставок. Поэтому неустойчивость государственного долга может спровоцировать разбалансирование всей финансовой системы и привести к крайне негативным макроэкономическим последствиям, что подтверждает последний мировой кризис.

Предполагается, что государственная задолженность должна погашаться за счет дополнительных доходов в периоды профицита бюджета. Если же изначально государство проводит такую бюджетную политику, при которой расходы не обеспечиваются соответствующим потоком доходов, то динамика государственного долга приобретает неустойчивый характер (т.е. финансирование растущего дефицита бюджета будет требовать все новых и новых заимствований) и при самом негативном сценарии приведет к долговому кризису в отсутствие изменений в бюджетной политике, направленных на достижение сбалансированности. Это говорит о том, что существующая бюджетная политика несостоятельна в долгосрочной перспективе.

В случае недостаточной устойчивости государственного долга у правительства есть, по сути, две альтернативы. Первая альтернатива предполагает, что правительство продолжает финансировать стимулирующие антикризисные меры за счет заимствований, рассчитывая, что это будет способствовать выходу экономики из рецессии и переходу к профицитному бюджету, что в свою очередь позволит сократить госдолг. Однако, если эти меры окажутся неэффективными, то государство может столкнуться с затяжной стагнацией, которая будет усугубляться растущей задолженностью и угрожать дефолтом.

Вторая альтернатива предполагает, что остановить или предотвратить появление «эффекта снежного кома» в отсутствие существенного роста экономики возможно только путем реализации мер бюджетной консолидации, целью которой является переход к профициту бюджета, за счет чего будет погашаться государственная задолженность. При этом чем выше темпы экономического роста и ниже ставка по государственным заимствованиям, тем мягче будут требования к мерам бюджетной консолидации. Однако в среднесрочной перспективе эта тактика способна оказать негативное воздействие на восстановительные процессы, позволяя сохранить устойчивую динамику госдолга. Если кризисный период затянется, а бюджетное ужесточение спровоцирует дополнительную рецессию, то государство лишится дополнительных доходов и уйти от дефицита бюджета не удастся.

Выбор между двумя альтернативами зависит от тесноты связи стоимости обслуживания долга и долгосрочных темпов экономического роста с размером госдолга. Если связь недостаточно сильная, то более привлекательна первая альтернатива. Если же есть основания считать, что дальнейшее накопление госдолга приведет к заметному росту ставок и будет снижать экономическую активность, то оптимальна вторая альтернатива. Кроме того,

определенную роль в данном случае будет играть исходная бюджетная позиция. Если страна уже имеет высокую задолженность и значительный дефицит бюджета, то она ограничена в возможности наращивать долг и тогда вторая альтернатива будет единственно возможной.

3.3 Эволюция бюджетных институтов

Под бюджетными институтами понимаются правила и процедуры, которые либо задают количественные ограничения (ориентиры) на отдельные бюджетные параметры, либо регламентируют бюджетный процесс и полномочия его участников в части формирования условий для обеспечения бюджетной устойчивости. По своей сути бюджетные институты призваны, с одной стороны, оказывать на участников бюджетного процесса дисциплинирующее воздействие в целях удерживания их от принятия социально-экономических решений, имеющих неприемлемые с точки зрения сбалансированности и прочности бюджета последствия, а с другой – устанавливать требования к организации бюджетного прогнозирования и планирования на качественно более высоком уровне, обеспечивая необходимую согласованность бюджетной политики во времени. В конечном счете должна быть решена задача формирования новых или донастройки действующих бюджетных регуляторов (процедур и инструментов бюджетного процесса), настроенных так, чтобы сглаживать циклические колебания в экономике наиболее безболезненным способом.

Среди бюджетных институтов традиционно обособляют такие регуляторы, как бюджетные правила, суверенные фонды благосостояния, управление бюджетными расходами на программно-целевой основе и проектных принципах, регламентированный алгоритм оценки бюджетных рисков, формализованный внешний аудит исполнения расходных обязательств. В отдельных странах создаются специальные финансовые органы, независимые от центров принятия бюджетных решений и тем самым защищенные от лоббистских интересов линейных ведомств, следящие за тем, чтобы вопросы социально-экономического развития не решались в ущерб поддержанию сбалансированности и прочности бюджета.

К бюджетным институтам также относят реализуемые правительствами многих стран в кризисные периоды различные программы финансовой стабилизации, предусматривающие увеличение государством кредитов, субсидий, гарантий для поддержки экономики, финансового сектора и населения, при этом имеющих в основном догоняющий характер и крайне ограниченную эффективность, а также меры бюджетной консолидации, направленные на оптимизацию недостаточно эффективных расходов для решения проблемы дефицитности бюджета.

3.3.1 Бюджетные правила

3.3.1.1 Применяемые на национальном уровне

Большинство как развитых, так и развивающихся стран испытывали или испытывают проблемы с обеспечением своей долгосрочной бюджетной устойчивости. В частности, Виплош²⁴⁶ приводит следующие данные (Таблица 12).

Таблица 12 – 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: Wyplosz, 2014.

После мирового кризиса 2008-2009 годов подавляющее большинство стран, имевших долю «дефицитных» лет более половины, испытывали проблемы с устойчивостью государственного долга. Как отмечают Алесина и Пассалакуа²⁴⁷, такое поведение правительств стран, создающее большие риски для долгосрочной бюджетной устойчивости, невозможно объяснить без принятия во внимание политической составляющей.

²⁴⁶ Wyplosz, 2014.

²⁴⁷ Alesina, Passalacqua, 2015.

Авторы выделяют несколько каналов, посредством которых политика 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) Наличие необходимости переизбрания вынуждает политиков финансировать в первую очередь те расходы, результаты которых видимы для избирателя. При этом подавляющая доля этих расходов, как правило, относится к непроизводительным;
- 3) Погашение государственного долга 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 себе ограничения в части ненаращивания расходов может не достичь желаемого эффекта, поскольку другие политики могут воспользоваться расширившимся доступом к бюджетному финансированию.

В силу изложенных выше политических причин возникновения продолжительных периодов дефицита государственного бюджета и постоянного откладывания проведения непопулярных мер по бюджетной консолидации использование бюджетных правил как инструмента преимущественно «профилактики» проблем с бюджетной устойчивостью приобретает особую актуальность.

Однако у бюджетных правил как набора долгосрочных ограничений на бюджетную политику с помощью численных лимитов на размеры бюджетных агрегатов (показателей) есть серьезный недостаток²⁴⁸: они могут задавать очень жесткие рамки, не предполагая возможного наступления определенных событий, в результате чего более предпочтительным для общества

²⁴⁸ Kydland, Prescott, 1977.

становится отказ от их исполнения. В силу этого при разработке приемлемой конструкции бюджетных правил требуется поиск баланса между свободой и полномочиями институциональных единиц, ответственных за обеспечение устойчивости бюджетной политики, и строгостью самих бюджетных правил.

С начала 1990-х годов начался взрывной рост применения бюджетных правил в мире²⁴⁹. Если в 1990 г. только 7 стран использовали бюджетные правила, то к настоящему времени почти 100 стран имеют хотя бы одно бюджетное правило.

Традиционными задачами, на решение которых направлены бюджетные правила (ограничения), являются:

- 1) поддержание долговой устойчивости стран через ограничение размеров долга и контроль за динамикой его уровня;
- 2) обеспечение сбалансированного бюджета (нулевого дефицита), в том числе с учетом цикличности развития и значимости сырьевой зависимости;
- 3) предотвращение необоснованного роста расходов;
- 4) повышение собираемости доходов и (или) предотвращение избыточного налогового бремени (нечасто упоминаемая цель, несколько искусственная, но для контроля за масштабами государственного участия в экономике в принципе не лишенная смысла).

Можно выделить следующие типы бюджетных правил, исходя из решаемых ими задач:

1. Долговые правила, устанавливающие четко выраженный лимит по уровню государственного долга в процентах ВВП. Например, в странах ЕС установлен предельный уровень государственного долга в размере 60% ВВП. За пределами ОЭСР существуют аналогичные ограничения: например, в Пакистане с 2005 года введено бюджетное правило, согласно которому уровень государственного долга должен быть снижен до 60% ВВП, для чего долг ежегодно должен снижаться не менее чем на 2,5 % ВВП. Общей проблемой для долговых правил является сложность обоснованного выбора целевого значения долга.

Отдельного внимания заслуживает «золотое правило», согласно которому средства, привлеченные с долгового рынка, могут направляться исключительно на бюджетные инвестиции и исключительные расходы. Данное правило основано на идее, что нельзя финансировать текущие расходные обязательства за счет долгового финансирования, поскольку невыполнение данного условия приведет рано или поздно к невозможности рефинансирования долга. Другими словами, запрет на финансирование текущих обязательств за счет долга является необходимым, но не достаточным условием бюджетной устойчивости – финансирование инвестиционных

²⁴⁹ Thornton, Altunbas, 2015.

расходов исключительно за счет долга вовсе не гарантирует бюджетной устойчивости. Автор этого правила, Масгрейв²⁵⁰, утверждал, что финансирование инвестиционных расходов исключительно за счет долгового финансирования имеет смысл не с точки зрения бюджетной устойчивости, а с точки зрения межпоколенческой справедливости: за результаты инвестиций должны платить те поколения, что пользуются ими, следовательно, временная структура ставок по государственному долгу должна совпадать с временной структурой ввода объекта капитальных вложений государства.

«Золотое правило» активно применялось рядом развитых стран на протяжении длительного периода времени: Германией с 1969 до 2010 гг., Японией с 1947 по 1975 гг., Люксембургом с 1990 по 2003 гг., Великобританией с 1997 по 2008 гг. В настоящее время такое правило применяется отдельными штатами США, Бразилией, Малайзией, Коста-Рикой. Результаты эмпирических работ подтверждают наличие положительной связи между применением «золотого правила» в бюджетной политике и ростом экономики в долгосрочной перспективе. В работе Гронека²⁵¹ указывается, что в долгосрочной перспективе положительный эффект на экономический рост оказывает именно применение «золотого правила», тогда как «правило фиксированного дефицита бюджета» практически не влияет на экономический рост.

В работе Алесины и Пассалакуа²⁵² указывается, что применение «золотого правила» в особенности актуально для развивающихся стран, которые вынуждены осуществлять финансирование масштабных инфраструктурных проектов. Для стран Западной Европы использование такого правила, как видится автору, уже менее актуально в связи с тем, что, во-первых, следование правилу может привести к переинвестированию в физическую инфраструктуру, а, во-вторых, текущие фискальные проблемы требуют имплементации другого рода бюджетных правил.

В работе МВФ²⁵³ утверждается, что рост бюджетных расходов на инфраструктурные проекты повышает конечный выпуск экономики как в краткосрочном, так и в долгосрочном периоде. Делается вывод, что странам, испытывающим потребность в решении инфраструктурных проблем, необходимо произвести бюджетный инвестиционный «впрыск», который мог бы быть профинансирован за счет внутренних и внешних займов. При этом в силу

²⁵⁰ Musgrave, 1939.

²⁵¹ Groneck, 2009.

²⁵² Alesina, Passalacqua, 2015.

²⁵³ IMF, 2014-b.

последующего роста экономики от реализации таких проектов, привлечение займов не вызовет снижения долговой устойчивости – соотношение долга и ВВП будем оставаться стабильным.

«Золотое правило» также позволяет удерживать объем бюджетных инвестиций в периоды фискального сжатия. В той же работе МВФ, построив модель по 56 странам, включая 9 стран, применявших это правило в период с 1985 по 2013 гг., демонстрирует, что в среднем через год после бюджетной консолидации уровень бюджетных инвестиций снижается на 0,4 п.п., однако в странах, применявших это правило, степень снижения оказалась минимальной.

Хотя применение «золотого правила» в принципе способно обеспечить относительно стабильное отношение долга к ВВП в долгосрочной перспективе при условии, что возникает отдача от реализованных инвестиционных проектов, тем не менее на практике, особенно в случае его использования развитыми странами, данное правило не оправдало ожиданий, поскольку уровень государственного долга по отношению к ВВП устойчиво рос.

2. Правила по бюджетному сальдо, устанавливающие следующие из возможных требований: обеспечивать сбалансированность бюджета (нулевой дефицит); не превышать установленного предельного значения дефицита бюджета; достичь профицита бюджета как минимум в установленном размере. Подобные правила обычно выражаются в процентах ВВП. Недостатком данного типа правил является то, что бюджетная политика в этом случае может носить проциклический характер. Способом преодолеть его является переход к применению правила структурного сальдо государственного бюджета (сальдо бюджета в течение экономического цикла). Эти так называемые правила по бюджетному сальдо «второго поколения» используют целевые показатели, очищенные от цикличности (ориентация на достижение циклически скорректированного (в зависимости от стадии экономического цикла) баланса; использование странами-экспортерами сырья структурного баланса, скорректированного с учетом колебаний в уровнях доходов от продажи сырьевых товаров; использование несырьевого бюджетного баланса). Как правило, подобные правила преследуют задачи достижения устойчивости бюджета наряду с обеспечением необходимой гибкости, требующейся для реагирования на шоковые изменения в экономике.

Приведем несколько примеров бюджетных правил данного вида.

Швейцария ввела правило по поддержанию сбалансированного структурного бюджета из-за быстрого увеличения уровня государственного долга в 1990-х гг. (до 50% ВВП)²⁵⁴. Правило вступило в силу в 2003 году и подразумевало, что расходы бюджета соответствовали очищенным от циклических колебаний доходам бюджета. Очищенные доходы от циклических колебаний

²⁵⁴ Geier, 2011.

бюджета высчитываются на основании прогноза доходов бюджета в реальном выражении (T_t) и показателя, указывающего имеющуюся место в текущем году фазу экономического цикла (κ). Данный показатель является соотношением потенциального ВВП в постоянных ценах, очищенного от циклических колебаний при помощи фильтра Ходрика-Прескотта (Y^*), и прогнозируемого ВВП в постоянных ценах (Y): $\kappa = Y^*/Y$. Согласно данному правилу, максимально допустимые на плановый год государственные расходы равны произведению (κ) и (T_t). Стоит отметить, что в фазу подъема (κ) будет меньше 1, что сдерживает рост государственных расходов в фазу подъема экономики. Данное бюджетное правило закреплено в Конституции Швейцарии и может быть изменено только при проведении референдума с поддержкой его корректировки 85 процентами проголосовавших. Тем не менее Конституция Швейцарии допускает в исключительных обстоятельствах увеличивать потолок государственных расходов. Таким исключительным обстоятельством может быть длительная и глубокая рецессия. Однако эти дополнительные расходы учитываются на специальном счете (amortization account) и гасятся в течение следующих 6 лет.

Бюджетное правило в Германии было принято в 2009 году путем закрепления в Конституции, но соблюдать его начали с 2011 года. Согласно новому правилу величина структурного дефицита для бюджета федерального правительства не может превышать 0,35% ВВП, для бюджетов регионов (земель) составляет 0% валового регионального продукта (далее – ВРП). Выделение циклической компоненты происходит согласно рекомендациям Европейской комиссии. При исполнении бюджета расхождение фактических значений с плановыми учитывается на специальных контрольных счетах. Если на таких счетах появляется дефицит в 1,5% ВВП, то необходимо уже в следующем году предусмотреть снижение дефицита бюджета. Изменения в бюджетной политике должны иметь место в подходящую фазу цикла, а именно, сокращение расходов должно производиться в фазу подъема экономики. В исключительных обстоятельствах допускается, чтобы размер структурного дефицита мог быть увеличен. Такого рода исключительными обстоятельствами могут быть, например, природные катастрофы. Тем не менее дополнительные государственные заимствования должны быть отражены на специальных амортизационных счетах и иметь план их погашения.

3. Правила по бюджетным расходам, устанавливающие постоянные предельные значения по совокупным, первичным (непроцентным) или текущим (не инвестиционным) расходам в абсолютном выражении, в виде темпов роста расходов или в процентах ВВП. Их недостаток состоит в том, что действие данного типа правил имеет краткосрочный характер. Темпы роста расходов задаются на 1-3 года вперед, при этом отсутствуют ориентиры для бюджетной политики на долгосрочный период.

В обзоре МВФ²⁵⁵ указывается, что действенность таких правил высока при условии, что бюджетное правило закреплено законодательно или коалиционным соглашением. Наличие такого рода правил способствует росту бюджетной дисциплины. Кроме того, в развитых странах чаще, чем в развивающихся, ограничивается рост государственных расходов в реальном выражении. Нередко при установлении потолка государственных расходов исключаются определенные статьи. Так, во Франции, Испании, Финляндии, Японии исключены из потолка процентные расходы, в Эквадоре, Хорватии и Перу исключены инвестиционные расходы, в Израиле и Перу – государственные расходы на обеспечение национальной безопасности и правопорядка. В Дании с 2012 года вступило в силу бюджетное правило, ограничивающее рост государственных расходов в реальном выражении темпом роста потенциального ВВП в постоянных ценах. Превышение этих темпов роста возможно только при осуществлении мер дискреционной фискальной политики, увеличивающих доходную часть бюджета.

4. Правила по бюджетным доходам, устанавливающие верхние или нижние предельные значения по объему доходов. Например, в Бельгии действует правило, согласно которому рост доходов должен соответствовать темпам роста ВВП, а в Кении доходы должны поддерживаться на уровне 21-22% ВВП.

Отдельного внимания заслуживают бюджетные правила в экономиках, где доходы государственного бюджета значительно зависят от цен на сырьевые ресурсы. Можно отметить несколько основных подходов:

- изъятие конъюнктурных доходов государственного бюджета в суверенные фонды (имеет место практически во всех странах);
- использование целевых индикаторов государственного бюджета на основе выделения цикла в динамике цен на мировых рынках сырья.

При этом такого рода специфические бюджетные правила могут сосуществовать с традиционными бюджетными правилами.

Так, в Чили бюджетное правило требует наличия сальдо государственного бюджета: в первой редакции правила это подразумевало профицит в 1% ВВП, в 2007 году размер был уменьшен до 0,5% ВВП, а в 2009 году и вовсе до нулевого значения²⁵⁶. Изначально целевой уровень профицита государственного бюджета был связан с необходимостью гашения внешнего государственного долга. К началу 2010-х гг. уровень внешнего государственного долга был снижен.

²⁵⁵ Cordes, Kinda, Muthoora, Weber, 2015.

²⁵⁶ Frankel, 2011.

Отличительной чертой бюджетной политики в Чили является то, что около 16% доходов государственного бюджета страны приходится на доходы от экспорта меди. В середине бюджетного года группа экспертов производит оценку величины отклонения ВВП от потенциального уровня (циклическая компонента). Другая группа экспертов дает оценку долгосрочной цены меди и ожидаемое отклонение текущей цены от данной долгосрочной цены. После этого правительство оценивает размер доходов государственного бюджета при таких макроэкономических условиях. Если на основе полученных результатов оценки государственный бюджет будет иметь дефицит, то должно иметь место снижение государственных расходов. В середине 2000-х эксперты прогнозировали, что рост цен на медь имеет временный характер, что привело к высокому бюджетному профициту. В итоге Чилийская республика погасила внешний долг и сумела аккумулировать около 12% ВВП в своих суверенных фондах.

Бюджетные правила в их текущем виде вступили в силу в Норвегии с 2006 года²⁵⁷. Согласно этим правилам структурный нефтяной бюджетный дефицит Норвегии не должен быть выше 4% объема остатков Государственного пенсионного фонда на начало года (в этом фонде аккумулируются доходы от нефти). Данный дефицит может быть профинансирован за счет средств фонда. Допускается использование более чем 4% фонда при экономическом спаде. Поскольку размер структурного дефицита исчисляется как его отношение к объему Государственного пенсионного фонда, это имеет следствием проциклическость в бюджетной политике Норвегии, потому что объем фонда растет быстрее норвежской экономики.

В Мексике, более 30% доходов государственного бюджета которой связано с добычей и экспортом нефти, с 2006 года закреплено законом правило сбалансированного бюджета (нулевое традиционное сальдо)²⁵⁸. В общем виде такое правило описывается следующей формулой:

$$G - T(P, Y) = 0, \quad (6)$$

где (G) – это государственные расходы, (T) – доходы с учетом заложенной в государственном бюджете цены на нефть (P) (средневзвешенная величина из прогнозной цены на нефть и средней ретроспективной цены на нефть за последние 10 лет) и прогнозируемой величины ВВП (Y).

Суверенные фонды аккумулируют средства из доходов, поступивших в государственный бюджет сверх прогнозного уровня цены на нефть, причем 90% этих дополнительных доходов распределяется между тремя фондами, а 10% должно идти на государственные инвестиции в инфраструктурные проекты и закупку оборудования для государственных компаний.

²⁵⁷ Anderson, Curristine, Merk, 2006.

²⁵⁸ IMF, 2013-Country Report No. 13/333, Mexico.

Основным недостатком такого правила является то, что для суверенных фондов были предусмотрены низкие величины лимитов по расходованию средств. Фонды активно аккумулировали средства в периоды высоких цен на нефть, но при этом активно расходовали средства в период низких цен на нефть. Стоит отметить, что МВФ и Межамериканский банк развития указывали, что из-за этого бюджетная политика в Мексике имеет явно проциклический характер.

Подводя итог обзора бюджетных правил, можно утверждать, ссылаясь на данные МВФ²⁵⁹, что правила по бюджетным расходам демонстрируют более высокую степень исполнения, чем другие виды правил, и ассоциируются с практикой контроля расходов, проведением контрциклической бюджетной политики и строгой бюджетной дисциплиной.

При этом наиболее действенны те правила по расходам, которые охватывают не менее трех четвертей от общего объема расходов центрального правительства и сопровождаются четко определенным набором критериев для исключения отдельных статей расходов. Нормой становятся бюджетные правила «второго поколения» с характеристиками, которые одновременно обеспечивают большую гибкость и большую обязательную силу.

Важно отметить, что МВФ рекомендует правительствам оставлять себе возможности для маневра в планах расходов, создавая резервы на случай непредвиденных трат.

В то же время основная проблема большинства правил состоит в том, что они базируются на введении потолков государственного долга (без или вместе с потолком дефицита государственного бюджета). Использование такого рода величин не является ни необходимым, ни достаточным условиями обеспечения бюджетной устойчивости.

Как отмечалось ранее, какая бы теоретическая конструкция ни использовалась при определении потолка государственного долга, при практической реализации следует учитывать ряд моментов. Во-первых, потолок государственного долга чувствителен к макроэкономическим изменениям (изменение долгосрочных темпов роста экономики, постоянные шоки сальдо первичного баланса государственного бюджета и т.д.). Установление фиксированной величины, пусть даже и в процентных пунктах ВВП, создает риски того, что порог может оказаться даже выше предельно допустимого уровня государственного долга. При этом стоит упомянуть, что определение фиксированной величины порога происходит непублично.

Во-вторых, даже существование потолка государственного долга в паре с потолком дефицита государственного бюджета не обеспечивает долгосрочной бюджетной устойчивости.

²⁵⁹ Cordes, Kinda, Muthoora, Weber, 2015.

Для того чтобы государственный долг не перешел очерченную границу, необходимы бюджетные правила на основе уровня первичного профицита государственного бюджета, чьи изменения должны быть привязаны к предшествовавшей динамике уровня государственного долга. В этом случае установление потолка государственного долга может оказаться даже избыточно жестким условием для обеспечения бюджетной устойчивости.

Следует подчеркнуть, что страны, которые ввели более изощренные (комбинированные, второго поколения) правила, чем простая привязка к уровням государственного долга (без или наряду с уровнем дефицита государственного бюджета), не имели долговых проблем после мирового кризиса 2008-2009 гг. (Германия, Швейцария, Дания).

Правила, основанные на регулировании использования ресурсной ренты, по сути, реализуют идею с коррекцией сальдо первичного баланса под изменения уровня государственного долга. В данном случае изменение цен на природные ресурсы выступает примером изменения сальдо первичного баланса. В зависимости от того, следует ли считать эти шоки постоянными или временными, возникает необходимость в отчислениях в суверенные фонды. Узким местом для правил, основанных на привязке к ценам как предсказателю изменения сальдо первичного баланса, является качество прогноза динамики этих цен.

Кроме того, опыт применения бюджетных правил показал, что они крайне неустойчивы в реализации. Так, приведенные выше примеры Болгарии, Аргентины и ряда других стран показывают, что по сути правила отменялись во время экономических спадов. В остальных примерах, за исключением Швейцарии, мы не видим того, что правила смогли пережить хотя бы более одного политического цикла. Это свидетельствует в пользу того, что использование бюджетных правил без изменения остальных бюджетных институтов нельзя считать успешной практикой для поддержания бюджетной устойчивости.

3.3.1.2 Применяемые на субнациональном уровне

Бюджетные правила применяются не только на уровне центрального правительства, но и на нижестоящих уровнях власти.

В большинстве развитых стран (США, Канада, Австралия, Швейцария) федерация вообще не устанавливает никаких требований в отношении параметров бюджета и долга регионов. Считается, что это сфера исключительно региональной ответственности, в которую федерация не должна вмешиваться. Исключение составляет Германия, где федерация устанавливает требования к отсутствию у регионов структурного бюджетного дефицита, но это объясняется в том числе и тем, что Германия входит в Евросоюз, и на нее распространяются положения Пакта о стабильности и росте, а также Маастрихтского договора. В соответствии с этими документами

центральные правительства стран-участниц несут ответственность за состояние бюджетного дефицита всего консолидированного бюджета страны и объем консолидированного долга, в силу чего они вынуждены регулировать соответствующие параметры на субнациональном уровне²⁶⁰.

В Индии бюджетные правила для регионов установлены федерацией в форме рекомендаций (не закреплены законодательно), но тем не менее в силу высокой политической зависимости губернаторов от центра они неукоснительно соблюдаются. Напротив, в Бразилии (как и в России) бюджетные правила для регионов определены федеральным законодательством, но довольно умело «обходятся».

Следует отметить, что развитые страны с федеративным устройством отличаются двумя особенностями, которые позволяют им децентрализовать регулирование бюджетных правил и которых нет в России:

1. Высокая политическая конкуренция.
2. Высокая самостоятельность в определении собственной бюджетной политики, то есть приоритетных направлений расходования бюджетных средств.

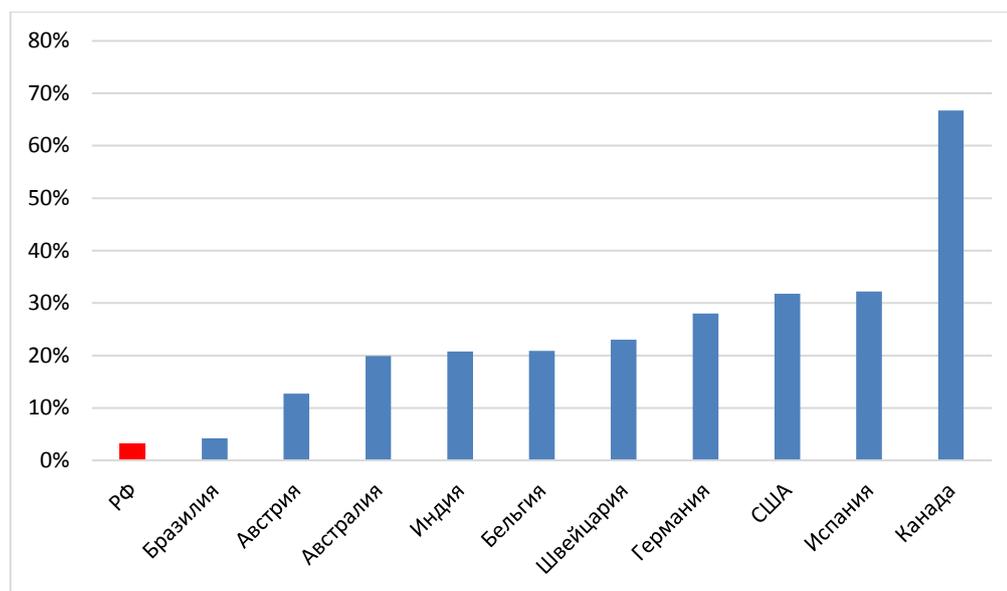
Первое обстоятельство не позволяет правительству правящей партии или коалиции проводить безответственную, излишне популистскую бюджетную политику, поскольку это чревато поражением на следующих выборах. Второе обстоятельство не дает возможности переложить ответственность за бюджетные проблемы на вышестоящий уровень, поскольку он мало влияет на самостоятельность регионов в определении приоритетов собственного социально-экономического развития.

Однако даже в условиях реальной политической конкуренции и децентрализации расходных полномочий указанные институциональные механизмы не всегда работают должным образом, что требует принятия дополнительных мер. Так, законодательство некоторых кантонов Швейцарии в случае несоблюдения установленных бюджетных правил предусматривает применение определенных санкций. Например, в кантонах Базель-Ланд, Фрибур, Невшатель, Нидвальден, Швиц, Во и Цюрих в случае превышения установленных значений бюджетного дефицита производится автоматическая корректировка налоговых ставок по региональным налогам, что самым негативным образом сказывается на репутации и уровне поддержки действующего правительства. В кантоне Аргау при дефиците регионального бюджета выше установленного целевого значения используется сокращение расходов в требуемых пределах²⁶¹.

²⁶⁰ Sutherland, Price, Joumard, 2005.

²⁶¹ Feld, Kalb, Moessinger, Osterloh, 2013.

Другим примером недостаточности существующих внутренних институциональных механизмов контроля за соблюдением сбалансированности бюджетной системы в развитых федеративных странах является накопленный уровень субнационального долга, значительно превышающий соответствующий уровень Бразилии и Российской Федерации, в которых регулирование бюджетных правил для регионов осуществляется практически исключительно из федерального центра (Рисунок 4, Рисунок 5).

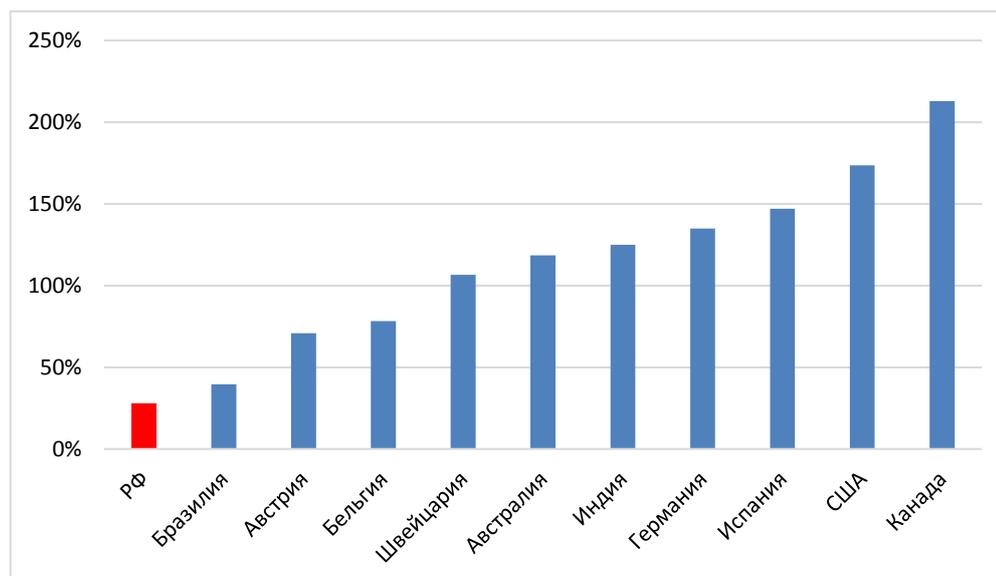


Источники: рассчитано авторами (Кудрин, Дерюгин, 2018) по данным OECD, Indian Public Finance Statistics²⁶², Central Bank of Brazil²⁶³ и Росстата.

Рисунок 4 – Объем регионального и муниципального долга в 2015 году, % ВВП

²⁶² <http://dea.gov.in/sites/default/files/IPFS%20English%202015-16.pdf>.

²⁶³ <http://www.bcb.gov.br/ingles/economic/seriehistNPDGross2008.asp>.



Источники: рассчитано авторами (Кудрин, Дерюгин, 2018) по данным OECD, Indian Public Finance Statistics²⁶⁴, Central Bank of Brazil²⁶⁵, Федерального казначейства и Росстата.

Рисунок 5 – Объем регионального и муниципального долга в 2015 году, % расходов консолидированных бюджетов регионов

В большинстве рассматриваемых стран бюджетные правила в отношении регионов предполагают стремление к отсутствию бюджетного дефицита. Так, в 44 штатах США установлено требование к губернатору представить на рассмотрение законодательного органа сбалансированный бюджет, в 41 штате законодательный орган обязан принимать бездефицитный бюджет, кроме того, в 43 штатах установлен принцип бюджетной сбалансированности. Тем самым, в той или иной форме требование об обеспечении бездефицитного бюджета можно найти в 49 из 50 штатов США, исключение составляет штат Вермонт²⁶⁶.

В штатах Австралии бюджетные правила сформулированы достаточно обтекаемо, без конкретизации количественных значений бюджетных параметров. Например, в штате Квинсленд осуществление заимствований разрешено исключительно для финансирования активов, которые генерируют доходы, достаточные для обслуживания соответствующего долга.

В Канаде кризис 2008-2009 гг. привел к существенному пересмотру бюджетных правил в части требований бюджетной сбалансированности в сторону их смягчения. Так, если до кризиса в большинстве провинций придерживались правила бездефицитности бюджета, то после кризиса

²⁶⁴ <http://dea.gov.in/sites/default/files/IPFS%20English%202015-16.pdf>.

²⁶⁵ <http://www.bcb.gov.br/ingles/economic/seriehistNPDGross2008.asp>.

²⁶⁶ Eucalitto, 2013.

требования бездефицитности стали распространяться в целом на весь бюджетный цикл (3-4 года), что допускает наличие дефицита в течение отдельного финансового года. При невозможности обеспечить бездефицитность бюджета в течение бюджетного цикла зачастую устанавливаются дополнительные сроки ликвидации накопленного за цикл дефицита.

Аналогичный подход применяется в Швейцарии, где наиболее распространенным правилом является требование среднесрочной бюджетной сбалансированности, и в Германии, где в отношении регионов действует требование отсутствия структурного дефицита, пришедшее после 2009 года на смену «золотому правилу»²⁶⁷.

Особенностью бюджетных правил регионов США и Канады является возможность смягчения ограничений по сбалансированности бюджета в кризис и в чрезвычайных ситуациях. Такой подход позволяет, с одной стороны, проводить контрциклическую бюджетную политику, с другой стороны, обеспечивает надлежащую гибкость действующей системы бюджетных правил, не требующую их пересмотра в зависимости от обстоятельств.

Параметры сбалансированности региональных бюджетов в Бразилии и Индии достаточно жестко контролируются со стороны федерации. Для регионов Бразилии также применяется аналог «золотого правила», согласно которому ежегодные расходы на обслуживание и погашение долга не могут превышать капитальные расходы региона. В Индии, в соответствии с рекомендациями действующей финансовой комиссии, штатам рекомендуется повысить гибкость бюджетного правила посредством введения отрицательной зависимости предельного объема дефицита от размера государственного долга. В частности, допускается превышение предельного объема дефицита (3% ВРП) на сумму в пределах 0,25% ВРП в случае, если объем долга в предыдущем финансовом году не превышал 25% ВРП. Кроме того, для штатов, в которых расходы на обслуживание долга не превышали 10% от суммы доходов бюджета штата в предыдущем финансовом году, допускается повышение лимита заимствований на очередной финансовый год на сумму в пределах 0,25% ВРП²⁶⁸.

Мировой опыт свидетельствует о большом разнообразии подходов к ограничению объемов государственного долга. В частности, можно выделить следующие:

²⁶⁷ В соответствии с «золотым правилом» объем осуществляемых государственных заимствований не должен превышать объем предусмотренных бюджетом инвестиционных расходов.

²⁶⁸ Официальный сайт финансовой комиссии Индии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.fincomindia.nic.in/.

- качественное описание, предполагающее недопущение превышения некоторого «разумного» уровня (Австралийская столичная территория) либо сдерживание роста объема долга (некоторые кантоны Швейцарии);
- ограничение долга или чистых долговых обязательств в % ВВП (штаты Виктория и Новый Южный Уэльс в Австралии, штаты в Индии);
- ограничение долга или чистых долговых обязательств в % к бюджетным доходам (штаты в Бразилии (200%), а также австралийские штаты Квинсленд, Западная Австралия, Южная Австралия и Северная территория);
- в номинальном выражении (некоторые штаты США);
- косвенно через ограничение предельных расходов на обслуживание долга (некоторые штаты США).

Ограничение объемов погашения и обслуживания государственного долга также является часто встречающимся в мировой практике требованием к региональным бюджетам. Как правило, они устанавливаются в процентах к общему объему бюджетных доходов, хотя могут и не иметь количественных характеристик.

Несмотря на довольно высокие объемы накопленного долга, расходы субнациональных бюджетов на его обслуживание в развитых странах относительно невысоки. Например, в США в 2015 году соответствующие расходы штатов составили 3,9% от общего объема их расходов (в 2011 году эта доля составляла 3,6%), а в Германии в 2004-2013 годах расходы земель составляли в среднем 5,7-8,2% расходов и лишь у одного из регионов этот уровень поднимался выше 15%²⁶⁹. В США в Округе Колумбия, штатах Джорджия, Мериленд и Кентукки объем расходов на обслуживание долга не должен превышать соответственно 12% 10%, 8% и 6% от общего объема бюджетных доходов, в штатах Нью-Йорк и Вирджиния – 5%, Висконсин – 3-4%. В штате Вашингтон этот уровень ограничен величиной 9% от среднего уровня доходов за 3 финансовых года²⁷⁰. При этом в некоторых штатах США лимиты на обслуживание долга устанавливаются не как самостоятельный и независимый элемент бюджетных правил, а именно как ограничитель объема заимствований. Для регионов Бразилии потолок расходов на обслуживание долга установлен в размере 11,5% объема бюджетных доходов²⁷¹.

²⁶⁹ Официальный сайт Министерства финансов ФРГ [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.bundesfinanzministerium.de>

²⁷⁰ [Электронный ресурс]. NASBO «Budget Processes in the States», Spring 2015 – Режим доступа: https://higherlogicdownload.s3.amazonaws.com/NASBO/9d2d2db1-c943-4f1b-b750-0fca152d64c2/UploadedImages/Budget%20Processess/2015_Budget_Processes_-_S.pdf

²⁷¹ Santos, 2013.

В некоторых субъектах США, Австралии, Швейцарии и Германии также применяются ограничения по темпам роста бюджетных расходов. Зачастую они не должны превышать темпы роста доходов граждан. Данное правило ограничивает участие государства в экономике и способствует сбалансированности бюджета. В регионах США и Канады действуют также ограничения на повышение налогов, в соответствии с которыми для принятия соответствующего решения либо необходимо положительное решение большего числа парламентариев, чем при принятии других решений, либо требуется проведение референдума.

Таким образом, мировой опыт показывает, что бюджетные правила на региональном уровне могут быть достаточно гибкими, что позволяет обеспечить их стабильность. Кроме того, жесткость регулирования предельного размера бюджетного дефицита может зависеть от уровня накопленного государственного долга, что могло бы снизить риск дальнейшего наращивания долга теми регионами, у которых он вплотную приблизился к критическим значениям.

3.3.2 Бюджетная консолидация

Стимулирующая фискальная политика в кризисный период привела к тому, что в 2010-х годах у многих стран накопился высокий уровень госдолга. Необходимость его снижения делает обсуждение бюджетной консолидации очень актуальным. Бюджетная консолидация является альтернативой реструктуризации госдолга. Выбор между этими альтернативами во многом определяется платежеспособностью страны. Оценка платежеспособности страны отражает готовность к реализации программы бюджетной консолидации, т.е. возможность повышения налоговых поступлений, сокращения расходов и проведения приватизации.

К недостаткам этой программы (ее часто называют политикой сдерживания) относится негативное влияние на уровень безработицы и темпы экономического роста в краткосрочном периоде. Этот дестимулирующий эффект не только нежелателен сам по себе, но еще и усугубляет проблемы, связанные с высоким уровнем госдолга. В самом деле, от темпов экономического роста при прочих равных зависят темпы роста госдолга, а если темпы экономического роста сокращаются более высокими темпами, чем объем госдолга, то уровень госдолга (как доля от ВВП) будет только расти. Такая консолидация в литературе называется «саморазрушительной» (self-defeating). Анализ Фатаса и Саммерса²⁷² показывает, что бюджетная консолидация, предпринятая многими странами в период с 2009 по 2011 гг. (во время мирового кризиса), оказалась именно такой, причем бюджетная консолидация привела также к долгосрочному снижению темпов экономического роста.

²⁷² Fatás, Summers, 2016.

Более того, проведение бюджетной консолидации связано с политическими рисками – в периферийных странах Европы такие меры приводили к политическим кризисам, выразившимся в массовых протестах, смене правительства и т.д. Также стоит отметить наличие значительных негативных внешних эффектов у бюджетной консолидации в большинстве развитых стран – такая политика замедляет восстановление всей мировой экономики. Ряд экономистов отмечают низкую эффективность бюджетной консолидации, связанную с тем, она не решает структурных проблем, и необходимость сместить приоритеты в сторону структурных реформ, например в пенсионной системе в связи с глобальной тенденцией старения населения.

Тем не менее бюджетная консолидация может иметь и стимулирующий (*expansionary*) эффект. Во-первых, бюджетная консолидация «сегодня» снижает налоговые ожидания в будущем, тем самым повышая ожидаемый доход на протяжении жизни, что в свою очередь стимулирует потребление (через эффект дохода). Во-вторых, если госдолг достаточно велик, бюджетная консолидация может снизить ставку процента по гособлигациям, что может снизить ставку процента на рынке капитала, что в свою очередь стимулирует потребление и инвестиции²⁷³. В долгосрочном периоде меры бюджетной экономии снижают спрос на капитал со стороны государства, тем самым повышая предложение на рынке капитала и снижая реальную ставку процента.

Неоднозначны оценки экономистов в отношении внешней помощи странам, которые проводят бюджетную консолидацию. Так, сторонники консолидации говорят о том, что внешняя помощь (например, со стороны других стран, властей ЕС²⁷⁴ или МВФ) позволяет уменьшить долговое бремя и более размеренно реализовывать реформы, направленные на ужесточение государственной политики. А противники указывают на то, что поскольку помощь предоставляется не безвозмездно, а в форме кредитов (как в случае с Грецией, Ирландией, Португалией, которые обратились за финансовой помощью, чтобы избежать объявления дефолта по своим обязательствам), то она только усугубляет проблемы страны и ведет к дальнейшему росту госдолга. Стоит отметить, что обычно внешние кредиты предоставляются по ставке ниже рыночной (как это имело место в случае со 110-миллионным пакетом помощи Греции от ЕС-МВФ), т.е. внешние кредиты могут увеличить общий объем госдолга, но, скорее всего, не повышают стоимость его обслуживания (т.е. долговое бремя), что подрывает аргумент об

²⁷³ Alesina, 2010.

²⁷⁴ Для целей помощи странам ЕС, реализующим пакет мер жесткой экономии, специально были созданы Европейский фонд финансовой стабильности (*European Financial Stability Facility*) и Европейский стабилизационный механизм (*European Stability Mechanism*).

усугублении долгового кризиса. Поэтому некоторые экономисты в качестве одной из причин греческого долгового кризиса даже называют затягивание ЕС с политическим решением о поддержке греческого госдолга²⁷⁵.

Руководствуясь примером Греции, ряд стран с неустойчивым уровнем госдолга, чтобы избежать его реструктуризации, пошли по пути бюджетной консолидации (при поддержке международных кредиторов). Из последних достаточно успешных примеров можно назвать Ирландию и Португалию. А еще раньше, в начале 2000-х гг., чтобы не запускать процесс реструктуризации госдолга, Турция²⁷⁶ провела бюджетную консолидацию в комбинации с банковской реформой и девальвацией национальной валюты. Это позволило Турции радикально снизить уровень госдолга, повысив темпы экономического роста. В этом случае (как и во многих других), однако, тяжело идентифицировать причину экономического роста (возможно, положительный эффект мягкой монетарной политики компенсировал негативный эффект жесткой фискальной политики). Так, Гиудиче, Туррини и Велд²⁷⁷ выяснили, что, хотя в половине случаев после успешной (т.е. приведшей к значительному падению уровню госдолга) консолидации росли темпы экономического роста, только в четверти случаев можно сказать, что причиной этого эффекта являлась фискальная политика, а не денежная.

Один из главных вопросов, возникающих после принятия решения о применении бюджетной консолидации для снижения госдолга, заключается в выборе между повышением доходов бюджета и снижением расходов, причем для влияния на выпуск этот параметр оказывается более важным, чем начальные условия или объем консолидации²⁷⁸. В литературе (как теоретической, так и эмпирической) сложился консенсус, что снижение госрасходов более эффективно, чем повышение налогов. Это связано с тем, что устойчивое снижение госрасходов позволяет экономическим агентам не ожидать будущего повышения налогов и тем самым не искажает производительные стимулы «сегодня». Говоря о стороне предложения, снижение госрасходов, если оно выражается в снижении спроса государства на труд, повышает конкуренцию на частном рынке труда, тем самым стимулирует инвестиции и производство²⁷⁹. Если консолидация выражается в сокращении государственных трансфертов (например, пособий), то консолидация стимулирует поиск работы, тем самым стимулирует экономику.

²⁷⁵ Kouretas, Vlamis, 2010.

²⁷⁶ Özatay, 2008.

²⁷⁷ Giudice, Turrini, Veld, 2003.

²⁷⁸ Giudice, Turrini, Veld, 2003; Alesina, Favero, Giavazzi, 2014.

²⁷⁹ Alesina, Favero, Giavazzi, 2014.

Это подтверждается и эмпирическими исследованиями. Например, Алесина и Арданья²⁸⁰ посчитали, что успешные (т.е. снизившие госдолг) консолидации на 67% финансировались сокращением госрасходов, а стимулирующие (т.е. такие программы консолидации, которые увеличили темпы экономического роста) – на 57%. Неудачные консолидации финансировались сокращением госрасходов всего на 39%, а дестимулирующие – на 38%²⁸¹. Схожие по духу результаты были получены Алесиной и соавторами позже при учете фискальных планов: оказалось, что планы, сфокусированные в основном на сокращении расходов, характеризуются небольшими и недолговечными рецессиями, а планы, сфокусированные в основном на повышении налогов, – затяжными глубокими рецессиями, причем преимущество сокращения расходов перед ростом налогов сохраняется и при контроле на фазу бизнес-цикла при начале консолидации, реакцию монетарных властей и другие сдвиги в экономической политике.

Расчеты МВФ, скорректировавшие результаты Алесиной и соавторов, показали, что сокращение госрасходов на 1% от величины ВВП вызывает сокращение ВВП на 0,3%²⁸² за два года, в то время как рост налогов на 1% от величины ВВП сокращает экономику на 1,3% за два года. Более того, выяснилось, что самым эффективным инструментом консолидации является снижение государственных трансфертов. Снижение трансфертов на 1% от величины ВВП по данным МВФ увеличивает ВВП на 0,25%²⁸³, т.е. не имеет дестимулирующего эффекта, в отличие от других инструментов²⁸⁴.

Стоит отметить, что результаты экспертов МВФ не очищены от эффектов, связанных с мягким ответом монетарных властей на жесткую фискальную политику. Они отмечают, что значительная часть разницы в эффектах снижения госрасходов и повышения налогов объясняется разницей в реакции монетарных властей на бюджетную консолидацию.

Эксперты МВФ²⁸⁵ также отмечают, что значительная доля эффекта консолидации приходится на изменение чистого экспорта. Такая значимость чистого экспорта означает, что эффективность снижения госрасходов будет тем меньше, чем большее количество крупных

²⁸⁰ IMF, 2010-b.

²⁸¹ Alesina, Ardagna, 2010.

²⁸² Стоит отметить, что результат статистически незначим (т.е. статистически неотличим от нуля). Различие между эффектом госрасходов и эффектом налогов значимо.

²⁸³ Этот результат также статистически незначим (т.е. статистически неотличим от нуля). Тем не менее, даже если реальный показатель равен нулю, это не изменяет основного результата: на имеющейся выборке сокращения трансфертов не влияют негативно на ВВП.

²⁸⁴ Leigh, Devries, Freedman et al., 2010.

²⁸⁵ Perotti, 2012.

торговых игроков будет проводить консолидацию, т.е. значительную часть кажущихся преимуществ «расходной» консолидации невозможно реализовать в мировом масштабе. Механизм этого феномена имеет следующий вид: снижение госрасходов²⁸⁶ повышает предложение труда и снижает зарплату, что делает продукты отечественного производства более конкурентоспособными, снижая импорт и повышая экспорт. Если же торговые партнеры страны проведут ту же политику, торговый баланс страны не изменится, т.к. относительная конкурентоспособность производителей стран-партнеров не изменится. Стоит отметить, что, даже если страны-партнеры не реагируют на бюджетную консолидацию, чистый экспорт страны не вырастет, если валютный курс абсолютно гибок (т.к. тогда рост иностранного спроса на местные товары вызовет рост спроса на местную валюту, вызывая рост курса местной валюты и возвращение конкурентоспособности на предыдущий уровень). То же самое справедливо и для гибкости заработной платы: падение издержек производства вызывает рост производительности рабочих и рост равновесной заработной платы, если заработная плата гибкая. Таким образом, стимулирующая сторона бюджетной консолидации в России не может ярко проявиться из-за гибкости зарплат и плавающего (с небольшими исключениями) курса рубля²⁸⁷.

Анализ экспертов ЕЦБ и Банка Италии²⁸⁸ показал, что фискальные консолидации, проводимые странами еврозоны в период 2000-2012 годов, повышали уровень госдолга в первый год после консолидации, после чего начиналось постепенное снижение уровня госдолга. Для «налоговых» консолидаций изначальное повышение госдолга оказалось больше и продолжительнее, а последующее снижение – менее продолжительным и не создающим долгосрочного эффекта снижения уровня госдолга (т.е. после первоначального скачка уровень госдолга просто возвращался на доконсолидационный уровень). «Расходные» консолидации же, напротив, характеризовались меньшим краткосрочным негативным эффектом и положительным долгосрочным эффектом. Также стоит отметить, что «налоговые» консолидации почти не чувствительны к уровню долга перед началом консолидации (имеют «саморазрушающий» эффект для групп стран как с высоким, так и с низким долговым бременем). «Расходные» консолидации для стран с большим уровнем долга в краткосрочном периоде снижают уровень долга (из-за снижения рыночной ставки процента), в долгосрочном периоде снижая его с небольшим темпом. В странах с небольшим уровнем долга «расходные» консолидации имеют

²⁸⁶ На самом деле этот эффект имеет место и для других инструментов, снижающих издержки производства, например для замены части взносов в фонды соцстрахования ростом НДС (это один из примеров т.н. фискальной девальвации).

²⁸⁷ De Mooij, Keen, 2012.

²⁸⁸ Attinasi, Metelli, 2017.

негативный первоначальный (краткосрочный эффект), но долгосрочный уровень оказывается намного меньшим, чем в странах с высоким уровнем долга.

Еще один результат, подчеркивающий преимущества сокращения расходов перед ростом налогов, был получен с учетом коррупции и уклонения от налогов. Повышение налогов стимулирует переход в менее продуктивный теневой сектор (т.е. снижает выпуск), повышая нужную для консолидации ставку налога (усугубляя искажающий эффект налогов, тем самым опять же снижая выпуск), а также позволяет коррупционерам отнимать больший кусок экономического «пирога». Снижение госрасходов, напротив, снижает долю теневого сектора и повышает выпуск через механизмы, связанные с рынком труда²⁸⁹. Положительная связь коррупции и уклонения от налогов с преимуществом «расходной» консолидации в этом исследовании подтверждается эмпирически.

Исследователи Национального бюро экономических исследований (NBER)²⁹⁰ показали, что условия, при которых бюджетная консолидация может быть стимулирующей, довольно жесткие: «расходный характер», монетарные власти таргетируют инфляцию, экономические агенты ожидают «налоговой» консолидации, а долг достаточно велик.

Более того, в том же исследовании²⁹¹ показано важное свойство стимулирующих консолидаций: часто стимулирующий эффект возникает не из-за каких-то позитивных свойств самой консолидации, а из-за того, что консолидация снимает неопределенность относительно типа и временных рамок консолидации. Так как ожидание консолидации является бременем для экономики, для общества выгодно, чтобы консолидация началась как можно раньше (тем самым ликвидируя неопределенность), даже если она приведет к рецессии. Хотя затягивание может сделать будущую бюджетную консолидацию стимулирующей, потери, связанные с неопределенностью относительно консолидации, скорее всего, окажутся более значительными. Таким образом, возможно, нужно рассматривать стимулирующие консолидации не как успех, а как провал государства, не сумевшего провести консолидацию вовремя.

Эксперты АЕИ²⁹² (American Enterprise Institute for Public Policy Research, Институт американского предпринимательства) на основе анализа успешных консолидаций 1990-2010 годов рекомендуют проводить консолидацию, основанную на госрасходах примерно на 85%. Более того, они также указывали на преимущества сокращения трансфертов.

²⁸⁹ Pappa, Sajedi, Vella, 2015.

²⁹⁰ Bi, Leeper, Leith, 2013.

²⁹¹ Bi, Leeper, Leith, 2013.

²⁹² Biggs, Hassett, Jensen, 2010.

Нельзя забывать, что даже консолидации, основанные на расходах, обычно приводят к рецессии, а также о том, что сокращение госрасходов (в особенности трансфертов) может повышать социальное и экономическое неравенство. Таким образом, при проектировании политики следует с большой осторожностью принимать предпосылку о предпочтительности снижения госрасходов. Тем не менее большинство современных консолидаций – преимущественно «расходные»²⁹³.

Еще один ключевой вопрос, который возникает при разработке программы консолидации, – это определение конкретных инструментов консолидации. Например, выше было указано, что наименьший дестимулирующий эффект имеет сокращение трансфертов домохозяйствам. Так как предельный дестимулирующий эффект, скорее всего, увеличивается с ростом величины сокращения почти любой статьи, вероятно, оптимальная структура (особенно с учетом политического фактора) состоит из нескольких инструментов, из-за чего необходимо рассмотреть эффективность остальных инструментов.

Эксперты МВФ и ОЭСР²⁹⁴ сходятся на том, что среди «расходных» инструментов наименее эффективным является снижение госинвестиций²⁹⁵. Так, по расчетам МВФ²⁹⁶, снижение инвестиций на 1% от ВВП снижает ВВП более чем на 0,6% через два года. Для сравнения, аналогичный эффект для сокращения госрасходов в целом составляет 0,3%. Альтернативой как сокращению трансфертов, так и сокращению госинвестиций является сокращение государственного потребления (например, зарплат бюджетников). Такие сокращения имеют позитивный эффект на рынок труда в частном секторе, а также посылают сигнал о готовности к политически непопулярным реформам. Оба этих эффекта имеются и у сокращения трансфертов, но влияние сокращения государственного потребления на ВВП более негативное: сокращение государственного потребления на 1% от ВВП снижает ВВП более чем на 0,4% за два года, тогда как сокращение трансфертов на 1% от ВВП повышает ВВП на 0,25%²⁹⁷. Это связано с большим искажающим эффектом государственных трансфертов.

²⁹³ Bi, Leeper, Leith, 2013.

²⁹⁴ Sutherland, Hoeller, Merola, 2012.

²⁹⁵ Здесь подразумевается снижение инвестиций в среднем по всей экономике (across-the-board cuts), а не сокращение инвестиций в конкретные проекты. Снижение госинвестиций, связанное с более внимательным анализом затрат и выгод конкретных проектов, приветствуется.

²⁹⁶ Leigh, Devries, Freedman et al., 2010.

²⁹⁷ Результат статистически незначим (т.е. статистически неотличим от нуля).

Эксперты ОЭСР²⁹⁸ отмечают, что увеличение эффективности госрасходов может позволить снизить расходы, не уменьшив соответствующие результаты. Например, в сфере здравоохранения рекомендуется настраивать общественно оптимальные стимулы через передачу части переменных издержек потребителю (введение совместных платежей), что снизит избыточное обращение за медицинскими услугами. В сфере образования рекомендуется введение или увеличение платы за высшее образование, а также децентрализация принятия решений (в т.ч. бюджетных) в сфере начального и среднего образования.

Что касается доходной части бюджета, то разные налоги характеризуются искажающим эффектом разной степени. Более того, часть налогов призвана компенсировать провалы рынка, т.е. может увеличивать доходы бюджета, увеличивая выпуск. К сожалению, такие налоги составляют незначительную долю бюджета, поэтому значительная «налоговая» консолидация потребует повышения искажающих налогов.

Так, налоги на недвижимое имущество причисляют к налогам со слабым искажающим эффектом, однако их доля в общем объеме налоговых поступлений обычно весьма мала, а потенциал роста налоговых ставок весьма ограничен. Хотя налоги на недвижимость искажают спрос на недвижимость, особенно если налоги вводятся не во всех регионах страны, а трудовая мобильность велика, тем не менее это один из самых наименее искажающих «налоговых» инструментов консолидации²⁹⁹.

Экологические налоги также являются предпочтительными из-за того, что они интернализируют внешние эффекты (в т.ч. межпоколенческие), связанные с загрязнением окружающей среды. Тем не менее их потенциал довольно мал, а их снижение, не скомпенсированное в свою очередь понижением других налогов, может замедлить экономический рост в кратко- и среднесрочном периоде, т.к. большая часть позитивных эффектов снижения выбросов имеет долгосрочный характер. Более того, если остальные страны не введут аналогичные меры, конкурентоспособность экономики упадет, замедлив экономический рост еще сильнее, а позитивные эффекты так и не материализуются даже в долгосрочном периоде, т.к. предприятия с высокими уровнями выбросов просто переедут в другие страны³⁰⁰.

Эксперты ОЭСР также рекомендуют повышать другие налоги и сборы, характеризующиеся низкими (или даже «отрицательными») искажающими эффектами: пошлины

²⁹⁸ Hagemann, 2012.

²⁹⁹ Hagemann, 2012.

³⁰⁰ Hagemann, 2012.

за использование государственных услуг и плату за использование городских транспортных систем. Они также рекомендуют промежуточную (между сокращением расходов и повышением налогов) меру – сокращение налоговых расходов. Налоговые расходы характеризуются значительными искажениями (хотя в то же время просты в администрировании). В частности, эксперты ОЭСР рекомендуют сокращать налоговые расходы, стимулирующие покупку жилья (вычет вмененной ренты из налогооблагаемого дохода, вычет дохода от продажи жилья из налогооблагаемого капитального дохода, а также вычет процентов по ипотеке из налогооблагаемого дохода) и тем самым искажающие реальную цену жилья. Сокращение налоговых расходов, связанных с предоставлением льгот по налогу на добавленную стоимость (далее – НДС), также представляется относительно выгодным, т.к. НДС должен быть нейтральным относительно структуры потребления, представляя собой замену неискажающему аккордному налогу. Введение постоянной ставки НДС на все товары уменьшит искажения. Часто применение льгот по НДС аргументируют соображениями социальной справедливости (НДС может быть регрессивным, т.к. более бедные домохозяйства имеют большую склонность к потреблению), но эксперты ОЭСР советуют заменять льготы на НДС комбинацией из плоской ставки НДС и альтернативных перераспределяющих инструментов³⁰¹.

Наращивание доходной части бюджета может происходить не только за счет налоговой составляющей, но и за счет неналоговых доходов, например продажи государственных активов и приватизации государственных предприятий. У этого инструмента несколько ограничений. Во-первых, обычно он сильно ограничен, поэтому не может помочь, если необходима масштабная консолидация. Во-вторых, этот инструмент может позволить провести консолидацию в ответ на конъюнктурный рост госдолга (например, из-за кризиса), но, если проблемы государственных финансов имеют структурный характер (например, растущая нагрузка из-за старения населения или роста спроса на медицинские услуги), такая консолидация только отложит решение этих проблем. В-третьих, эти процессы, в отличие от изменений параметров фискальной политики, труднообратимы.

Еще одним важным аспектом, определяющим успешность консолидации, являются ожидания относительно устойчивости консолидации, т.е. достоверность консолидационных намерений государства. Т.к. стимулирующие эффекты консолидации во многом основаны на ожиданиях относительно будущей фискальной политики, эти стимулирующие эффекты возникнут, только если у экономических агентов есть уверенность в том, что государство может

³⁰¹ Hagemann, 2012.

довести консолидацию до конца. Некоторые авторы³⁰² полагают, что сокращение трансфертов и зарплат бюджетников предпочтительны именно из-за того, что они создают сигнал о готовности правительства понести политические издержки, тем самым создавая ожидания устойчивости консолидационного процесса. Наднациональные (например, соглашения о необходимости поддерживать финансовую стабильность для сохранения членства в валютном союзе под угрозой исключения из него) и национальные институты (например, бюджетные правила) могут повысить достоверность намерений государства.

Наконец, рассмотрим связь бюджетной консолидации с неравенством. Недопущение значительного роста неравенства при оптимизации бюджетных расходов ценно не только само по себе, но еще и из-за того, что консолидации, не допускающие роста социально-экономического неравенства, с большей вероятностью окажутся устойчивыми. Курнед и соавторы³⁰³ изучили влияние различных инструментов консолидации на равенство. Так, сокращение непенсионных трансфертов оказывает особо негативное влияние на социально-экономическое неравенство (т.к. пенсии зависят от дохода, их сокращение почти не влияет на неравенство). Сокращение объема предоставляемых госуслуг тоже негативно влияет на неравенство. К числу позитивно влияющих на неравенство инструментов относятся повышение налогов на наследство, налогов на прирост капитала, налогов на прибыль. Если налог на доходы физических лиц имеет прогрессивную структуру, его повышение также снижает неравенство.

В долгосрочном периоде многие регрессивные в краткосрочном периоде меры повышают неравенство (и наоборот). Например, снижение пособий по безработице и инвалидности в краткосрочном периоде значительно повышает неравенство, но в долгосрочном периоде снижает его за счет большей доли экономически активного населения. То же самое относится и к экологическим налогам: т.к. бедное население подвергается большим экологическим издержкам, экологические налоги, которые повышают неравенство в краткосрочном периоде, могут снизить его в долгосрочном периоде. Повышение НДС тоже нейтрально относительно неравенства в долгосрочном периоде. Хотя в краткосрочном периоде неравенство растет из-за того, что бедные домохозяйства тратят большую долю дохода на потребление, в долгосрочном периоде богатые домохозяйства все-таки потребляют то, что сэкономили ранее, и выплачивают такую же долю дохода. Некоторые прогрессивные в краткосрочном периоде меры также со временем теряют

³⁰² Leigh, Devries, Freedman et al., 2010.

³⁰³ Cournède, Goujard, Pina, de Serres, 2013.

свой эффект. Например, со временем люди начинают избегать прогрессивных по сути налогов на наследство³⁰⁴.

Некоторые эффекты, напротив, со временем усугубляются. Так, снижение расходов на образование увеличивает неравенство в долгосрочном периоде еще сильнее, чем в краткосрочном.

Т.к. трансферты в среднем являются наиболее эффективными и наименее способствующими снижению неравенства, принятие решение о тактике бюджетной консолидации подразумевает выбор (trade-off) между неравенством и эффективностью. Тем не менее введение налога на недвижимое имущество может снизить неравенство, не вызывая большие потери выпуска. Повышение НДС повысит неравенство в краткосрочном периоде, но этот эффект ослабнет в долгосрочном периоде. Повышение НДС также сопряжено с небольшими потерями эффективности. Экологические налоги в долгосрочном периоде также предпочтительны из-за своего позитивного влияния на эффективность и неравенство.

«Расходные» инструменты обычно либо значительно снижают выпуск (снижение госинвестиций), либо повышают неравенство (трансферты). Тем не менее в долгосрочном периоде некоторые инструменты имеют позитивное влияние как на экономический рост, так и на неравенство (например, снижение пособия по безработице и пособия по инвалидности).

Некоторые реформы имеют аналогичные позитивные эффекты³⁰⁵, например повышение пенсионного возраста или меры по повышению эффективности образования и здравоохранения.

Очевидно, что старение населения повышает нагрузку на пенсионную систему и систему здравоохранения. Так, по данным ОЭСР³⁰⁶, уровень расходов на здравоохранение в странах ОЭСР вырос с 5,5% в 1995 году до 6,4% в 2007, а до 2050 года вырастет еще на 3-6% ВВП. Пенсионные расходы в ОЭСР увеличатся с 8,4% ВВП в 2010 году до 11,4% ВВП в 2050 году. Эти проблемы актуальны и для России. Ожидаемая продолжительность жизни выросла с 65 лет в 2005 году до 71 года в 2016 году³⁰⁷. Постепенное повышение пенсионного возраста в соответствии с ростом ожидаемой продолжительности жизни и дестимулирование досрочного выхода на пенсию способны решить проблему бюджетной сбалансированности пенсионной системы. Развитие системы здравоохранения в сторону повышения роли рыночных механизмов на рынке медицинских услуг (например, введение соплатежей), в свою очередь, сможет снизить

³⁰⁴ Cournède, Goujard, Pina, de Serres, 2013.

³⁰⁵ Rawdanowicz, Wurzel, Christensen, 2013.

³⁰⁶ Sutherland, Hoeller, Merola, 2012.

³⁰⁷ Источник – база данных Всемирного Банка. Официальный сайт: <http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN?locations=RU>.

давление на государственный долг. Децентрализация финансирования и принятия решений в системе образования, а также поддержка рыночных механизмов на рынке образования позволят повысить его эффективность (через укрепление связи с рынком труда, в т.ч. местным) и снизить госрасходы. Поэтому бюджетную консолидацию разумно совмещать с проведением структурных преобразований.

В пользу данного вывода свидетельствуют результаты исследования экспертов банка Греции³⁰⁸, которые на основе DSGE-модели изучали эффекты от структурных реформ, направленных на стимулирование конкуренции на рынках труда и товаров в Греции. В частности, авторы исследования определили, что в долгосрочном периоде совмещение структурных реформ с консолидациями действительно целесообразно. Тем не менее для некоторых комбинаций инструмента консолидации и рынка, на котором проводятся структурные реформы, совмещение структурных реформ и консолидации может привести к снижению выпуска в краткосрочном периоде. Стоит отметить, что этот результат получен при предположении о невозможности проводить независимую монетарную политику (что актуально для Греции и других стран Еврозоны), из-за чего к нему нужно относиться с осторожностью.

Институты также имеют значение для свойств и результатов консолидации. Так, эмпирический анализ показал, что сокращение зарплат бюджетников является успешным (в смысле сокращения долга), только если общественный сектор неэффективен. В эффективном общественном секторе сокращение зарплат бюджетников приводит к «саморазрушающейся» консолидации.

Также было обнаружено, что эффективность общественного сектора позитивно влияет на эффективность консолидации в общем случае³⁰⁹. Более эффективное государство выбирает более оптимальную структуру консолидации и чаще успешно снижает госрасходы. В этом же исследовании показано, что одновременный запуск консолидации и дерегулирования товарного рынка повышает вероятность успешной консолидации. Также отмечается, что правительства левого толка чаще проводят успешные консолидации, что может быть связано с поддержкой профсоюзов или несклонностью к снижению госинвестиций.

Эксперты ОЭСР³¹⁰ также определили, что бюджетные институты (такие как независимые бюджетные советы, которые контролируют фискальные обязательства правительства, подробнее в следующем пункте) и бюджетные правила могут повысить достоверность намерений

³⁰⁸ Papageorgiou, Vourvachaki, 2016.

³⁰⁹ Heylen, Hoenbeeck, Buysel, 2013.

³¹⁰ Sutherland, Hoeller, Merola, 2012.

правительства и увеличить доверие потребителей, ускорить экономический рост и увеличить вероятность успешной консолидации. Тем не менее, как отмечает Алесина³¹¹, бюджетные правила часто могут не выполняться, так как не имеют достоверного механизма принуждения. Также отмечается, что бюджетные правила, ограничивающие уровень госдолга, могут создавать стимулы для создания подпадающего под правила бюджета с помощью методов «креативного учета», а не с помощью реальной консолидации. Например, в 1997-2000 годах (перед вступлением в еврозону, что подразумевало снижение госдолга до 60% ВВП) правительство Италии по решению Конституционного Суда произвело пенсионные выплаты на сумму в 0,2% ВВП, но задним числом учло эти выплаты в бюджетах 1993-1995 гг. (в этот период эти обязательства были приняты), что позволило формально не повышать уровень госдолга³¹². Получается, для выполнения условий бюджетного правила местное правительство произвело бухгалтерские манипуляции, а не провело консолидацию на эквивалентную сумму, как подразумевает бюджетное правило. Таким образом, хотя проблема «креативного учета» не мешает формальному снижению дефицита под влиянием бюджетных правил, реальное положение дел (а значит, и реакция рынков) может не меняться, если «креативный учет» имеет место. Стоит отметить, что, хотя федеральные бюджетные правила часто страдают от отсутствия достоверного механизма принуждения, бюджетные правила на субнациональном уровне более эффективны, т.к. их гарантом выступает федеральное правительство.

Таким образом, при правильном исполнении бюджетная консолидация может быть эффективным инструментом снижения госдолга. Особое внимание при проектировании консолидации стоит уделять ее композиции. Эмпирические и теоретические исследования показывают, что сокращение госрасходов эффективнее, чем повышение налогов и сборов. Со стороны доходов бюджета предпочтительными являются инструменты, имеющие наименьший негативный (или даже имеющие позитивный) искажающий эффект: сокращение налоговых расходов, повышение налогов на недвижимость, повышение экологических налогов, повышение госпошлин, повышение цен транспортных госуслуг и (в меньшей степени) повышение НДС. Со стороны расходов наибольший стимулирующий эффект имеет сокращение трансфертов домохозяйствам, в т.ч. сокращение пособий по безработице, а наименьший – сокращение госинвестиций.

При проектировании бюджетной консолидации стоит учитывать, что повышение регрессивных налогов и сокращение прогрессивных трансфертов негативно влияет на

³¹¹ Alesina, 2010.

³¹² Milesi-Ferretti, 2000.

социально-экономическое неравенство. Тем не менее часть негативных эффектов проявляется только в краткосрочном периоде, что делает эту проблему несколько менее значимой.

Эксперты также рекомендуют сопровождать консолидацию структурными реформами: повышением пенсионного возраста, реформами здравоохранения и образования, повышающими эффективность этих секторов, дерегулированием товарных рынков, повышением эффективности и прозрачности общественного сектора. Введение достоверных бюджетных и процедурных правил может повысить вероятность устойчивой консолидации.

3.3.3 Бюджетные советы

Эффективность и стабильность бюджетных институтов обеспечения устойчивости государственных финансов во многом предопределяется независимостью и компетентностью лиц, ответственных за их соблюдение. Одной из последних тенденций в мировой практике стала практика создания бюджетных советов – независимых органов, нацеленных сугубо на обеспечение бюджетной устойчивости. На начало 2017 г. уже порядка 40 стран сформировали у себя аналогичные постоянно действующие органы, наделенные законодательной или исполнительной ветвью власти мандатом на проведение публичной и независимой от политического влияния оценки государственной бюджетной политики, планов и результатов достижения целей макроэкономической политики, связанных с долгосрочной устойчивостью государственных финансов, кратко- и среднесрочной макроэкономической стабильности.

Важным отличием бюджетных советов от других независимых органов, главным образом центральных банков, является то, что бюджетные советы не определяют бюджетную политику, а лишь следят за тем, чтобы она соответствовала критериям бюджетной устойчивости.

Учитывая мировую практику, бюджетные советы обычно создаются при парламенте, президенте, при исполнительной власти либо являются автономным органом.

Функционирование бюджетного совета может являться частью комплексных законов о бюджетной ответственности.

Факторами успеха формирования бюджетного совета являются:

1. Независимость (и его восприятие как такового) и устойчивость во времени:

- наличие прочной и прозрачной правовой основы для независимости;
- наличие правовых гарантий и свободы обращения к собственным ресурсам, защищенным от сокращения как ответной меры политиков;
- наличие квалифицированных кадров со сроками назначения без повторного назначения, независимого от цикла выборов;

- наличие правовой защиты от политического влияния при выполнении мандатов;
- большинство членов (высокопоставленных сотрудников) бюджетных советов не являются членами партий – эксперты по мерам политики, государственные служащие, ученые.

2. Авторитет и влияние:

- репутация профессионализма и беспристрастности;
- признание неопределенности – прогнозные отчеты содержат альтернативные экономические сценарии, а также последствия этих возможных сценариев развития мировой экономики для государственных финансов и анализ чувствительности;

- самооценка и коллегиальная оценка – предусматривается проведение на ежегодной основе публикации оценки качества предыдущих прогнозов в форме отдельного отчета и проведение коллегиальной оценки не реже раза в пять лет.

Бюджетный совет отчитывается непосредственно перед президентом и парламентом за результаты своей деятельности и перед министром финансов за расходование бюджетных средств.

Также бюджетный совет несет ответственность перед министром финансов и министром экономики за подготовку средне- и долгосрочного прогноза, на основе которого министерства финансово-экономического блока формулируют государственную политику.

Бюджетный совет может выполнять одну или несколько следующих функций:

- 1) содействовать использованию объективных макроэкономических и бюджетных прогнозов в подготовке бюджетов (путем прогнозирования или предложения разумных уровней основных параметров), в том числе посредством возврата доверия к официальным прогнозам;

- 2) совершенствовать прогнозирование, в том числе посредством ежегодной оценки точности прогнозов и устранения возможности для политически мотивированного оптимизма в прогнозе – как реального, так и воспринимаемого;

- 3) исследовать устойчивость государственных финансов, в том числе в долгосрочной перспективе, и составлять соответствующую отчетность;

- 4) осуществлять анализ экономических сценариев и анализ рисков при оценке воздействия государственной политики на государственные финансы;

- 5) выявлять разумные варианты бюджетной политики и, возможно, формулировать рекомендации;

- 6) давать оценки проводимой налоговой и бюджетной политике, предотвращать ее смещение на стадии планирования и разработки и принимать участие в публичных обсуждениях;

- 7) способствовать соблюдению и оценке выполнения бюджетных правил, предоставляя раннее предупреждение об их отклонении от нормативов;

- 8) составлять смету затрат на новые инициативы, а также осуществлять расчет затрат на выполнение предвыборных обещаний;
- 9) составлять публичные отчеты с целью общественного обсуждения.

Структура и штатная численность бюджетного совета, как правило, зависит от набора выполняемых функций и может варьироваться от 10 до 200 человек.

* * *

1. Уровень бюджетной устойчивости является важнейшей оценкой проводимой бюджетной политики, так как характеризует значимость рисков хронического наращивания госдолга и возникновения бюджетного кризиса. Бюджетная устойчивость зависит, во-первых, от последовательного соблюдения требования сбалансированности бюджетов бюджетной системы в долгосрочной перспективе, а, во-вторых, от наличия в бюджетной системе пространства для маневра на случай резких макроэкономических шоков, позволяющего оперативно и без существенных издержек для экономики исправлять диспропорции, возникающие в государственном бюджете.

2. Для оценки сбалансированности бюджета в научной литературе применяются либо «классические» показатели, такие как отношение государственного долга к ВВП и размер дефицита государственного бюджета в процентах ВВП, либо более «тонкие» индикаторы (расчет величины бюджетного разрыва, определение фискального пространства). Главными достоинствами «классических» показателей являются их простота и универсальность, в то же время они обладают сильно ограниченной информативностью об устойчивости проводимой бюджетной политики. Так, величина госдолга не в полной мере характеризует текущую сбалансированность бюджета, тем более для оценки бюджетной устойчивости по размеру госдолга необходимо определить (преимущественно субъективно) его пороговое значение, превышение которого приведет к бюджетному кризису. Величина общего или структурного дефицита бюджета отражает лишь текущее соотношение между доходами и расходами, однако не отвечает на вопрос о вероятности бюджетного кризиса в перспективе, если сохранится действующий фискальный режим.

Более сложно рассчитываемые показатели, добавляя информативности в оценки сбалансированности бюджета в динамике, также имеют свои достоинства и недостатки. Так, показатель бюджетного разрыва представляет собой оценку агрегированного дисбаланса между доходами и расходами в пределах безопасного диапазона госдолга. Будучи отнесенным к приведенной суммарной стоимости ВВП за тот же временной период, показатель бюджетного разрыва отражает, на сколько должен быть сокращен дефицит бюджета в процентах ВВП, чтобы

такое изменение обеспечило бюджетную устойчивость. Расчет величины фискального пространства дает оценку возможного объема заимствований, остающегося до достижения предельно допустимого уровня госдолга. Однако оба этих показателя бюджетной устойчивости, рассчитывая размеры дисбалансов государственных финансов при соответствующих параметрах макроэкономического прогноза и бюджетной политики, также не в состоянии оценить вероятность возникновения бюджетного кризиса.

3. Во многих теоретических и эмпирических исследованиях ставилась задача определить зависимость между государственным долгом и экономическим ростом на предмет наличия порогового значения уровня долга. Однако однозначного ответа на этот вопрос так и не удалось получить. В основном это связано с тем, что устойчивость государственного долга зависит не только от экономических условий страны на фоне остальных стран, но и от ее индивидуальных характеристик (уровень инфляции, развитость национальных финансовых рынков, степень открытости экономики, развитость институциональной среды и т.п.). Более того, не удалось определить и единого для всех стран значения «безопасного» уровня госдолга, поскольку он крайне индивидуален в силу разнообразия факторов риска дефолта и не всегда предсказуемых обстоятельств как национального, так и международного масштаба.

4. В последние десятилетия в большинстве стран мира наблюдается хронический дефицит государственного бюджета, что при низких и неустойчивых темпах экономического роста подчеркивает актуальность проблемы низкой эффективности проводимой бюджетной политики. При этом в отсутствие универсальных решений ответы на вопрос о способах обеспечения сбалансированности бюджета каждая страна в отдельно взятый период времени вынуждена искать самостоятельно.

Фактически по мере накопления госдолга у правительства любой страны есть две альтернативы. Это либо продолжать стимулирующие бюджетные меры за счет заимствований в расчете на ускорение экономического роста и последующее увеличение доходов бюджета, либо в отсутствие перспектив существенного роста экономики улучшение сбалансированности возможно только путем реализации мер бюджетной консолидации. Выбор между двумя альтернативами зависит от тесноты связи стоимости обслуживания долга и долгосрочных темпов экономического роста с размером госдолга. При недостаточно сильной зависимости более привлекательна первая альтернатива. Если же есть основания считать, что дальнейшее накопление госдолга приведет к заметному росту ставок и будет снижать экономическую активность, то оптимальна вторая альтернатива.

5. Под бюджетными институтами понимаются правила и процедуры, которые либо задают количественные ограничения (ориентиры) на отдельные бюджетные параметры, либо

регламентируют бюджетный процесс и полномочия его участников в части формирования условий для обеспечения бюджетной устойчивости. Наиболее зарекомендовавшими себя как системно действующие институты являются бюджетные правила, программы бюджетной консолидации, суверенные фонды и бюджетные советы.

Несмотря на разнообразие применяемых конструкций бюджетных правил, лишь несколько стран (Швейцария, Германия и ряд других) может похвастаться их устойчивостью и эффективностью. В подавляющем большинстве стран бюджетные правила либо отменялись во время экономических спадов, либо изменялись вместе с завершением политического цикла. Более того, страны, которые ввели у себя более комбинированные, ориентированные на учет цикличности экономического развития правила, чем простая привязка к уровням государственного долга или дефицита бюджета, не имели долговых проблем после мирового кризиса 2008-2009 гг.

В странах, в которых присутствует выраженная зависимость бюджета от сырьевых доходов, при введении правил закрепляется, как правило, привязка расходов или сальдо первичного баланса к ценам на эти природные ресурсы (нефть, медь и т.п.). Мировой опыт показывает, что узким местом подобных правил является качество прогноза динамики этих цен.

В ряде федеративных государств бюджетные правила применяются не только на уровне центрального правительства, но и на нижестоящих уровнях власти. Устанавливаемые для субнационального уровня правила в основном отличаются высокой гибкостью, что обеспечивает стабильность их использования во времени. При этом жесткость регулирования предельного размера бюджетного дефицита зачастую зависит от уровня накопленного государственного долга, что позволяет федеральному финансовому центру получать сигналы задолго до наступления необратимых для региональных бюджетов негативных последствий.

6. Экономисты едины во мнении, что при выборе мер бюджетной консолидации снижение госрасходов более эффективно, чем повышение налогов. Дело в том, что устойчивое снижение госрасходов не искажает производительные стимулы у экономических агентов, позволяя не ожидать будущего повышения налогов, а также сокращает спрос со стороны государства на трудовые ресурсы и оптимизирует государственное участие в экономике в целом (за счет сокращения госсектора и бюджетной сети), что в свою очередь повышает конкуренцию и стимулирует частные инвестиции. Более того, оптимизация расходов дает наилучшие результаты, если сокращаются меры и инструменты бюджетной поддержки, имеющие наименьший дестимулирующий эффект (например, трансферты домохозяйствам начинают предоставлять на принципах нуждаемости; сокращаются затраты на сотрудников органов власти или бюджетной сети при оптимизации признанных избыточными государственных функций или

услуг; отказываются от субсидий заведомо неэффективным компаниям, в том числе с государственным участием).

Лучшие результаты дает бюджетная консолидация, сопровождаемая проведением структурных реформ, направленных как на решение накопившихся отраслевых проблем, так и в целом на повышение эффективности бюджетных расходов.

В части изыскания дополнительных доходов относительно безболезненным для экономики может быть повышение неискажающих налогов. Однако их доля в совокупных доходах бюджета, как правило, незначительна, а потому заметная «налоговая» консолидация возможна лишь за счет повышения искажающих налогов, что оказывает негативное влияние на экономический рост и может затянуть рецессию.

7. Формирование ряда бюджетных институтов стало ответом на то, что бюджетные правила оказались уязвимы к политическим циклам. В итоге наблюдался отход от ранее принятых «правил игры» в ущерб бюджетной устойчивости, что в конечном счете оборачивалось развитием кризисных ситуаций с бюджетом и вынужденным переходом к процедурам бюджетной консолидации.

Одним из первых ответов на данный вызов стало создание суверенных фондов благосостояния, использование средств которых было выведено за рамки стандартных процедур бюджетного процесса. Существование суверенных фондов благосостояния позволило таким странам, как Норвегия, Чили, ОАЭ, Канада, Австралия и т.д., накопить резервы для поддержания расходных обязательств при реализации негативных шоков цен на природные ресурсы. При этом стоит отметить, что в этом случае речь идет о сочетании создания суверенных фондов благосостояния с наличием бюджетных правил, связанных с перечислением средств от природной ренты в эти фонды. Однако следует отметить, что наблюдалось постоянное политическое давление, связанное с тем, чтобы средства этих фондов использовались не только как инструмент сглаживания шоков доходов бюджета, связанных с конъюнктурой цен на природные ресурсы, но и как источник для долгосрочного инвестирования.

В целях повышения бюджетной дисциплины и снижения политического давления на финансовые ведомства стран начали создаваться бюджетные советы. Несмотря на относительную новизну данной практики, можно заключить, что успешность бюджетных советов напрямую зависит как от уровня их политической и финансовой автономности, так и от закрепленных за ними компетенций. В частности, бюджетные советы должны как минимум отвечать за увязывание макроэкономических и бюджетных прогнозов при подготовке бюджетов (путем прогнозирования или предложения разумных уровней основных параметров), а также осуществлять контроль за соблюдением бюджетных правил и оценку обоснованности

распределения бюджетных ресурсов между направлениями (проектами) социально-экономического развития.

4 ОЦЕНКА КАЧЕСТВА ПРОВОДИМОЙ В НОВЕЙШЕЙ ИСТОРИИ РОССИИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ³¹³

4.1. Основные изменения в регулировании бюджетного процесса

Основы бюджетного процесса, заложенные в Законе «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»³¹⁴, не только не обеспечивали сбалансированность государственного бюджета, но прямо этому препятствовали. Вопреки общераспространенной мировой практике парламент имел право изменять основные параметры проекта бюджета (в том числе общий объем расходов и предельное значение дефицита) без учета мнения Правительства. Неограниченная нормами права возможность вносить поправки к проекту бюджета порождала множество лоббистских предложений об увеличении финансирования по отдельным статьям, при этом в качестве источников покрытия дополнительных расходов допускалось указывать кредиты Центрального банка Российской Федерации (далее также – Центральный банк, Банк России, ЦБ РФ) Правительству. Отсутствие запрета на пересмотр общего объема ассигнований по разделам (подразделам) в процессе постатейного голосования приводило к тому, что любой депутат, недовольный ассигнованиями по отдельной статье, мог инициировать пересмотр всей расходной части. Как следствие, происходило избыточное затягивание процедуры рассмотрения бюджета, а бюджеты текущего года почти до 1995 года утверждались ближе к середине года.

Первые предпосылки для финансовой стабилизации стали появляться с началом сокращения полномочий парламента в данной сфере. Так, в Конституции 1993 года впервые появилась норма о том, что все законопроекты финансового характера могут быть приняты Федеральным Собранием к рассмотрению только при наличии заключения Правительства, а Центральный банк был выведен из подчинения парламенту. В 1995 году был установлен запрет на финансирование бюджетного дефицита за счет кредитов Центрального банка.

После принятия Конституции 1993 года морально устаревшие нормы Закона «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» были приостановлены, а регламент парламентской стадии бюджетного процесса устанавливался ежегодными законами о порядке рассмотрения и утверждения бюджета на текущий год.

Со временем нормы данных законов становились более обстоятельными, правовой механизм организации бюджетного процесса совершенствовался. Также произошла систематизация процедур рассмотрения и утверждения закона о федеральном бюджете. Общий

³¹³ В данной главе использованы материалы статей Кудрин, Соколов, 2017-9; Кудрин, Кнобель, 2017.

³¹⁴ Закон РСФСР от 10.10.1991 № 1734-1.

анализ налоговых и бюджетных вопросов, несомненно, способствовал повышению ответственности парламента в части принятия финансовых решений. Проекты закона о федеральном бюджете с 1995 г. начали рассматриваться Государственной Думой в четырех чтениях, где каждое из них имело определенную задачу. Строгое выделение механизма рассмотрения бюджета в отдельную стадию способствовало значительному росту оперативности осуществления этого процесса, поскольку на каждой последующей стадии был запрещен пересмотр основных характеристик бюджета, рассмотренных и утвержденных на предыдущей.

Помимо федерального законодательства, в период 1992-1998 гг. формировались также нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, регулирующие бюджетное устройство и организацию бюджетного процесса на соответствующих территориях. Подобные акты содержали различный объем норм в части бюджетных правоотношений, но чаще всего дублировали нормы федерального уровня, включая недостатки, присущие бюджетному законодательству Федерации.

Несмотря на эти позитивные сдвиги, качество бюджетного законодательства в период до 2000 года оставалось неудовлетворительным. Достаточно сказать, что законы, регулирующие такие базовые вопросы, как основы бюджетного устройства и бюджетного процесса, бюджетные полномочия публично-правовых образований, регулировались законами, принятыми до Конституции 1993 года и ей не соответствующими³¹⁵.

С 1 января 2000 г. вступил в силу Бюджетный кодекс Российской Федерации³¹⁶ (далее также – Бюджетный кодекс, БК РФ), данное событие стало настолько существенным продвижением в области бюджетной реформы, что после разработки и принятия БК РФ тема реформирования бюджетной системы и бюджетного процесса отошла на второй план. В частности, упорядочение бюджетного процесса, начавшееся с принятия БК РФ и продолжающееся до текущего момента, коснулось всех его стадий:

1. Совершенствование процедуры рассмотрения и утверждения бюджета.

К моменту принятия Бюджетного кодекса механизм рассмотрения и утверждения был наиболее разработанным институтом бюджетного законодательства. Закон о федеральном

³¹⁵ Законом РСФСР от 10.10.1991 № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» и Законом РФ от 15.04.1993 № 4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт - Петербурга, органов местного самоуправления».

³¹⁶ Принят в 1998 г.

бюджете по-прежнему подлежал рассмотрению Думой в четырех чтениях³¹⁷, однако на каждом последующем из них рассматривались более мелкие элементы бюджетной классификации. К тому же каждая из стадий имела свою предельную продолжительность по времени.

БК РФ были подробно расписаны согласительные процедуры в случае отклонения проекта бюджета Думой, Советом Федерации или Президентом.

Необходимой предпосылкой принятия сбалансированного бюджета стало закрепленное в Бюджетном кодексе правило о недопустимости изменения парламентом общего объема доходов и дефицита бюджета, если на эти изменения отсутствует положительное заключение Правительства (ст. 201 БК РФ). Кроме того, в первоначальной редакции БК РФ существовал запрет на принятие поправок, не прошедших предварительной экспертизы в Правительстве, Комитете по бюджету и комитетах Государственной Думы, определенных в качестве профильного по соответствующему разделу функциональной классификации расходов.

Бюджетным кодексом был значительно расширен перечень документов и материалов, подлежащих представлению в парламент одновременно с законопроектом о федеральном бюджете. Ряд материалов (такие, например, как прогноз социально-экономического развития Российской Федерации и сводного финансового баланса по территории Российской Федерации; основные направления бюджетной и налоговой политики на очередной год) используются для оценки реалистичности показателей проекта бюджета, представленного Правительством. Другие документы (такие, например, как проекты федеральных целевых программ (далее также – ФЦП) и программ развития регионов, федеральной адресной инвестиционной программы; расчеты по разделам и подразделам функциональной классификации расходов) используются для оценки целесообразности предлагаемых расходов и их необходимости для социально-экономического развития.

Впоследствии, начиная с 2004 года, в рамках реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах³¹⁸, Правительством была предпринята попытка перейти от «управления затратами» к «управлению результатами». Для этого предлагалось использовать модель «бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования», реализация которой должна была обеспечить «распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств

³¹⁷ С 1 января 2008 года в соответствии с Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ перешли к рассмотрению федерального бюджета в трех чтениях.

³¹⁸ Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов».

В рамках данной Концепции с 2004 года в практику бюджетного планирования на федеральном уровне были встроены доклады главных распорядителей бюджетных средств (далее также – ГРБС) о результатах и основных направлениях своей деятельности, в которых запрашиваемые бюджетные ассигнования подлежали увязке с целями, задачами ГРБС и реализуемыми ими программами. Кроме того, каждой цели и задаче должны были корреспондировать количественные индикаторы степени их достижения. Предполагалось не только введение постоянного мониторинга степени достижения показателей результативности, но и формализованное распределение части бюджета в зависимости от достижения этих показателей. Последняя идея, впрочем, не была, да и вряд ли могла быть реализована на практике, поскольку столь технократический подход к планированию бюджета не учитывает изъянов, неизбежно присущих любой системе показателей результативности, в том числе – возможности манипулирования этими показателями со стороны распорядителей бюджетных средств, с тем чтобы представить свою деятельность в наиболее выгодном свете.

Начиная с 2008 г. законы о федеральном бюджете и бюджетах федеральных государственных внебюджетных фондов стали утверждаться на 3 года, а региональным и местным властям было предоставлено право выбора между утверждением бюджета на 3 или на 1 год (в последнем случае трехлетние бюджетные проектировки должны были фиксироваться в среднесрочном финансовом плане). В основу бюджетного планирования на федеральном уровне был положен метод «скользящей трехлетки», при котором ранее утвержденные проектировки второго и третьего года являются основой следующего бюджета. В целях обеспечения среднесрочной стабильности бюджетных ассигнований для ГРБС при утверждении бюджета на очередной год не допускалось снижение ассигнований, ранее утвержденных на второй и третий годы. Задача обеспечения устойчивости бюджета на случай непредвиденного сокращения доходов при этом решалась путем утверждения на второй год резерва в размере не менее 2,5%, а на третий – 5% общего объема расходов (так называемые «условно утверждаемые расходы»). Средства такого резерва не распределялись между главными распорядителями.

С 2010 года планирование ассигнований федерального бюджета (а с 2014 г. это распространилось и на все остальные уровни бюджетной системы страны) было переведено

на программную основу³¹⁹. Федеральные целевые и ведомственные программы постепенно были инкорпорированы в состав государственных программ. На начало 2017 года Правительством утверждено 42 государственные программы, охватывающие большинство государственных функций. В этих условиях доклады главных распорядителей бюджетных средств о результатах и основных направлениях своей деятельности становились избыточными и были отменены³²⁰.

2. Совершенствование процедур исполнения бюджета.

Несовершенство процедур исполнения бюджета, допускавших принятие бюджетополучателями обязательств, вовсе несанкционированных или не обеспеченных финансированием по причине секвестра, усугубляли проблему высокой бюджетной задолженности³²¹. Так, по состоянию на 1 января 2000 года общий объем кредиторской задолженности федерального бюджета составлял 113,5 млрд руб., или 2,4% ВВП за 1999 год, одновременно 64% этой суммы приходилось на несанкционированную задолженность.

Начатый в 1992 году переход к казначейской системе исполнения бюджета растянулся на долгие годы. По состоянию на 1998 год только 96 из 136 главных распорядителей средств федерального бюджета финансировались через органы казначейства. За рамками казначейской системы оставались, в частности, так называемые “силовые ведомства”, вследствие чего на них приходилось 68% формальной кредиторской задолженности бюджетных учреждений федерального уровня³²². Кроме того, казначейская система не распространялась на субнациональные бюджеты, целевые бюджетные фонды и внебюджетные средства бюджетных учреждений.

В Бюджетном кодексе впервые были законодательно закреплены процедуры казначейского исполнения бюджета. Основой казначейской системы является принцип единства кассы, который предусматривает зачисление всех доходов и поступлений из источников финансирования дефицита на единый счет бюджета и осуществление всех расходов с единого счета бюджета. Все бюджетополучатели федерального бюджета имеют лицевые счета в Федеральном казначействе, которое осуществляет процедуры санкционирования и финансирования их расходов. Большое значение для предотвращения роста кредиторской задолженности бюджетополучателей в условиях секвестра, который в 1992-1998 годах

³¹⁹ Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

³²⁰ Постановление Правительства РФ от 03.04.2015 № 320 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

³²¹ Подробнее об этом см. Баткибеков, Золотарева, Киреева и др., 2003.

³²² Баткибеков, Золотарева, Киреева и др., 2003.

применялся практически ежегодно, имело введение в законодательство ограничения на принятие бюджетных обязательств – лимита бюджетных обязательств. С тех пор для возникновения у бюджетополучателей права на заключение договоров, порождающих денежные обязательства, было недостаточно факта предоставления им бюджетных ассигнований. Данное право появлялось у бюджетополучателей только после утверждения лимита бюджетных обязательств³²³ органом, исполняющим бюджет. При этом изначально лимиты бюджетных обязательств утверждались отдельно на каждый квартал, что должно было обеспечить пропорциональное расходование средств в течение года. Для фактического списания средств с лицевого счета бюджетополучателя в пользу третьих лиц стала необходима санкция казначейства, которая давалась после проверки соответствия платежных документов сметам бюджетных учреждений и лимитам бюджетных обязательств.

Установив принцип казначейского исполнения бюджетов всех уровней, первая редакция Бюджетного кодекса не требовала исполнения региональных и местных бюджетов через Федеральное казначейство. Исключение было сделано только для дотационных субъектов Федерации, которые были вынуждены передать исполнение своего бюджета Федеральному казначейству под угрозой утраты права на получение дотаций (п. 1 ст. 134 БК РФ). Но с 1 января 2005 года было введено обязательное кассовое обслуживание исполнения всех бюджетов Федеральным казначейством. Недотационные регионы сохранили право на самостоятельное исполнение своего бюджета «при условии финансового обеспечения указанных полномочий за счет собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации и наличия в собственности (пользовании, управлении) субъекта Российской Федерации необходимого для их осуществления имущества»³²⁴.

3. Бюджетный контроль и ответственность за бюджетные правонарушения.

Не будет преувеличением сказать, что вплоть до 1995 года контроль за исполнением бюджета в России практически отсутствовал. Хотя Законом «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» предусматривалось создание Контрольно-бюджетного комитета при Верховном Совете, который в 1994 году был передан в ведение Государственной Думы, правовое и материально-техническое обеспечение деятельности этого комитета были явно недостаточны. В частности, не было установлено обязанности Правительства предоставлять этому комитету отчетность об исполнении бюджета. Положение улучшилось с принятием

³²³ Представляют собой сумму бюджетных ассигнований, скорректированную на основании секвестра, блокировки отдельных расходов и других подобных обстоятельств.

³²⁴ П. 1 ст. 215.1 БК РФ в редакции Федерального закона от 20.08.2004 № 120-ФЗ.

Федерального закона от 11.01.1995 № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», предоставившего этому органу конкретные полномочия для осуществления возложенных на него функций.

Тем не менее требование об обязательной проверке Счетной палатой достоверности представленного Правительством отчета об исполнении федерального бюджета впервые появилось только в Бюджетном кодексе. Более того, вплоть до 2001 года отчет об исполнении федерального бюджета не только не подвергался внешней проверке, но и не представлялся в парламент, несмотря на то, что соответствующая обязанность Правительства существовала в законодательстве с 1991 года. В Бюджетном кодексе появилась целая глава, посвященная подготовке и рассмотрению отчета об исполнении федерального бюджета, в которой были установлены требования к его содержанию и срокам представления в Государственную Думу, определены основания и правовые последствия отклонения отчета об исполнении бюджета парламентом³²⁵.

Бюджетный кодекс предусмотрел право законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований создавать собственные контрольные органы для внешнего аудита своих бюджетов. А с принятием Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» создание органов внешнего контроля на всех уровнях бюджетной системы стало обязательным.

В практике развитых стран парламентский контроль за исполнением бюджета обычно дополняется внутренним, который осуществляют специализированные правительственные агентства³²⁶. В первой редакции БК РФ внутренний финансовый контроль на федеральном уровне был возложен на Федеральное казначейство (в части предварительного и текущего контроля), а также на Министерство финансов (в части последующего контроля). Начиная с 2004 г. функцию последующего внутреннего финансового контроля взяла на себя специально созданная Федеральная служба финансово-бюджетного надзора³²⁷.

На эффективности финансового контроля длительное время негативно сказывалась слабость норм, устанавливающих ответственность за нарушения бюджетного законодательства.

³²⁵ Изначально это была глава 27, с 1 января 2008 года вопросы составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности регулируются главой 25.2 БК РФ.

³²⁶ Ruffner, Sevilla, 2006.

³²⁷ В 2016 году Указом Президента РФ от 02.02.2016 № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» Федеральная служба финансово-бюджетного надзора была ликвидирована, а ее полномочия переданы Федеральному казначейству.

При разработке Бюджетного кодекса из соображений юридической техники было принято решение включить в него лишь перечень бюджетных нарушений, а порядок привлечения к ответственности и санкции за их совершение урегулировать Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). В результате в первые полтора года действия БК РФ вплоть до вступления в силу в июле 2002 года КоАП РФ санкции за бюджетные правонарушения вообще отсутствовали, а в дальнейшем сохранялось значительное несоответствие между нормами двух кодексов. Так, вплоть до 2013 года при наличии в статье 283 БК РФ перечня из 23 видов нарушений бюджетного законодательства, в КоАП РФ фигурировало только 3 вида таких нарушений. Попытка согласовать нормы двух кодексов была предпринята только в 2013 году³²⁸.

Совершенствование правовой регламентации практически всех стадий бюджетного процесса было реализовано в Федеральном законе от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации», согласно которому были, в частности:

- упрощены процедуры рассмотрения федерального бюджета (в частности, состоялся переход к рассмотрению его в трех чтениях вместо четырех);
- введены ограничения по срокам принятия федеральных законов, влияющих на доходы бюджетов (подобные законы должны быть приняты не позднее, чем за месяц до внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете в Государственную Думу).
- усилена законодательная регламентация процедур составления и утверждения бюджетов государственных внебюджетных фондов и отчетов об их исполнении;
- установлены общие основные принципы составления бюджетов, в том числе требования к содержанию социально-экономических прогнозов, среднесрочного финансового плана, принцип отдельного планирования расходов на исполнение действующих и вновь принимаемых расходных обязательств, что позволило обеспечить приоритетное исполнение ранее принятых обязательств;
- введены единые для всех уровней бюджетной системы требования к составу утверждаемых законом о бюджете показателей, а также к перечню документов и материалов, сопровождающих проект бюджета;

³²⁸ См. Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

– введена единая для всех уровней бюджетной системы методология и порядок составления, проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

Таким образом, можно констатировать, что основы современного бюджетного процесса были сформированы в 2000-е годы, впоследствии они лишь неоднократно уточнялись, дополнялись и конкретизировались в соответствии с требованиями времени.

4.2 Сбалансированность бюджетной системы Российской Федерации и характер проводимой бюджетной политики

В первые 7 лет перехода от административно-командной экономики к рыночной наиболее острой проблемой бюджетной сферы оставался высокий уровень дефицита бюджета (Таблица 13). Сокращению дефицита препятствовало снижение доходной части бюджета на фоне доставшегося «в наследство» от советского времени завышенного объема расходов, в т.ч. обязательств государства социального характера. Несмотря на необходимость сдерживания роста расходов бюджетной системы в период 1992-1998 гг., на практике Правительству приходилось, напротив, проводить их индексацию. Причем степень фактической индексации расходов бюджета в данный период определялась силой давления различных политических сил, что было возможно в силу специфики организации бюджетного процесса, описанной выше.

Таблица 13 – Динамика основных параметров расширенного бюджета за 1992-2016 гг., % ВВП*

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Доходы	40,6	40,7	37,5	39,7	38,7	40,5	35,5	33,8	38,3	38,4	37,8	37,2	37,5
Расходы	51,5	46,4	45,2	43,7	46,1	47,6	38,4	35,3	34,5	35,2	37,3	36,1	32,9
непроцентные расходы	50,2	45,5	42,1	39,9	39,8	42,6	34,3	31,9	30,7	32,5	35,1	34,3	31,6
процентные	1,3	0,9	3,2	3,8	6,3	5,0	4,1	3,4	3,8	2,7	2,2	1,8	1,4
Дефицит (профицит)	-10,9	-5,7	-7,8	-3,9	-7,5	-7,1	-2,9	-1,5	3,8	3,3	0,5	1,1	4,6
Первичный дефицит (профицит)	-9,6	-4,8	-4,6	-0,2	-1,2	-2,1	1,2	1,9	7,6	6,0	2,7	2,9	5,9
Справочно: ВВП*, млрд руб.	18	162	611	1429	2008	2343	2630	4823	7306	8944	10831	13208	17027

Таблица (продолжение)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Доходы	39,7	39,5	40,2	39,2	35,0	34,6	37,2	36,5	35,4	35,9	34,2	34,7
Расходы	31,6	31,1	34,2	34,3	41,4	38,0	35,7	36,0	36,7	37,0	37,8	38,7
непроцентные расходы	30,5	30,4	33,7	33,8	40,7	37,5	35,1	35,4	36,1	36,3	37,0	37,7
процентные	1,1	0,7	0,5	0,5	0,7	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	1,0
Дефицит (профицит)	8,1	8,4	6,0	4,9	-6,3	-3,4	1,5	0,4	-1,3	-1,2	-3,7	-4,0
Первичный дефицит (профицит)	9,2	9,1	6,5	5,3	-5,7	-2,9	2,2	1,1	-0,6	-0,4	-2,8	-3,0
Справочно: ВВП*, млрд руб.	21610	26917	33248	41277	38807	46309	55967	63284	67899	73530	77418	79767

Примечание - *Данные по ВВП в данной таблице приведены по старой методологии.

Источник: Федеральное Казначейство, Минфин России, Росстат; расчеты автора.

С 1992 г. на Правительство и Президента оказывалось лоббистское давление в целях роста финансовой поддержки населения и предприятий. В конечном итоге было принято около двадцати законов Российской Федерации, указов Президента и постановлений Правительства, предусматривающих дополнительное (по сравнению с проектом бюджета, а затем и законом о бюджете) финансирование на общую сумму около 2,5% ВВП, направляемое на цели социального обеспечения. Задачи поддержки различных отраслей экономики – промышленности, сельского хозяйства и других, а также преодоления кризиса неплатежеспособности решались посредством роста объемов кредитования за счет средств Банка России. Однако эмиссионный характер такого финансирования расходов федерального бюджета привел к тому, что дополнительные доходы получателей государственной финансовой поддержки автоматически снижались за счет инфляции.

В 1993 г., несмотря на нарастающую конфронтацию между Парламентом и Правительством, Министерство финансов России де-факто проводило относительно жесткую бюджетную политику, что вело к увеличению разницы между кассовым и плановым дефицитом федерального бюджета. В этот период были предприняты первые шаги на пути сдерживания роста расходов бюджетов бюджетной системы. В апреле 1993 г. было подписано совместное заявление Банка России и Правительства РФ об экономической политике с установлением квартальных лимитов централизованного кредитования, а также принят Указ Президента № 842 «О некоторых мерах по сдерживанию инфляции». По сути, данным документом устанавливался запрет на увеличение расходов бюджетов бюджетной системы без финансового обеспечения.

Также были приняты отдельные меры по сокращению ряда чрезмерных для государства расходов, таких как: ежегодная индексация цен на зерно и другие сельскохозяйственные культуры; дотации на хлеб (с одновременным предоставлением пособия на хлеб малообеспеченным гражданам); импортные субсидии; льготные кредиты (кроме бюджетных). Также подверглись оптимизации государственные капитальные вложения.

Поскольку все государственные внебюджетные фонды были подотчетны Правительству РФ, оно имело возможность финансировать дефицит федерального бюджета за счет свободных средств данных фондов. В результате принятых мер удалось снизить объем расходов бюджетной системы как за счет непроцентных расходов, так и расходов по обслуживанию госдолга.

В условиях падения налоговых поступлений в 1994-1996 гг. и роста расходов по обслуживанию госдолга размер дефицита бюджета колебался в пределах 4-8% ВВП. В этот период были предприняты попытки его снижения с помощью ограничения роста расходов бюджетной системы. Так, был принят указ «О неотложных мерах по обеспечению режима экономии в процессе исполнения бюджета во втором полугодии 1996 года» от 18.08.1996, на время приостанавливающий действие практически всех принятых решений по увеличению расходов федерального бюджета, за исключением некоторых социальных, например на выплату пенсий и на обеспечение жильем военнослужащих. Данное решение способствовало сохранению финансовой стабильности, а непроцентные расходы бюджетной системы удалось снизить до 39,8% ВВП. Однако через призму политической этики это решение нарушало ранее взятые обязательства, в том числе и предвыборные. Кроме того, высокие темпы роста процентных расходов бюджетной системы удерживали бюджетный дефицит на высоком уровне.

В 1997 г. вслед за увеличением доходов бюджетной системы произошел сопоставимый рост расходов, в частности непроцентной составляющей до 42,6% ВВП. В результате дефицит практически остался на том же уровне.

В целом предпринимаемые Правительством попытки сокращения расходов государства были явно недостаточными для установления бюджетного равновесия: меры преимущественно носили характер упорядочивания отдельных расходов через выявление и ликвидацию нерациональных трат, тогда как эта задача была более комплексной. Для ее решения необходимо было отказаться от выполнения значительной части принятых на себя обязательств, поскольку их выполнение стало невозможным без привлечения дополнительных государственных займов и, соответственно, роста государственного долга.

По сравнению с ситуацией в зарубежных странах, уровень долговой нагрузки в России можно оценить как относительно низкий, равный порядка 50% ВВП (на 1 января 1998 года). Однако бюджетные риски усугублялись краткосрочным характером госдолга и значительной его

долей, принадлежащей нерезидентам. В конечном счете разразившийся в августе 1998 г. бюджетный кризис потребовал от Правительства решительных мер по стабилизации ситуации с госфинансами, для чего были приняты такие меры, как: введение плавающего курса рубля с его девальвацией до конца года примерно до 9 руб. за доллар, введение трехмесячного моратория на погашение внешних долгов российских банков, принудительная реструктуризация долгов по ГКО-ОФЗ. Однако программа мер Правительства была объявлена без схемы реструктуризации внутреннего государственного долга (она была обнародована с недельным опозданием), что привело к отрицательной реакции на внутренних финансовых рынках. Так, фондовый рынок за первую неделю упал на 29%. В связи с чем общий размер замороженного внутреннего госдолга РФ составил 265,3 млрд руб. (42,2 млрд долл. по курсу на 14.08.1998), на рынке остались облигации федерального займа (далее – ОФЗ) на сумму около 75 млрд руб. со сроками погашения в 2000-2001 годах.

Именно 1999 год можно считать переломным с точки зрения улучшения сбалансированности бюджета. Несмотря на то что исполнение бюджета продолжалось с дефицитом, его размер в 1999 г. заметно снизился до 1,5% ВВП. Сокращение дефицита обусловлено ощутимым снижением непроцентных расходов и расходов по обслуживанию госдолга на фоне устойчивого роста доходов бюджетной системы, связанного, прежде всего, с расширением доходной базы бюджетной системы, обусловленного ростом цен на основные товары российского сырьевого экспорта. Подобная благоприятная ситуация сохранялась до осени 2008 г.

Постоянный и значительный профицит бюджета расширенного правительства в 2000-2008 гг., а также активное погашение государственных долгов способствовали росту устойчивости российской бюджетной системы в данный период. Стабильно растущий уровень доходов бюджета расширенного правительства достиг своего максимум в 2007 г., превысив отметку в 40% ВВП. В то же время данная динамика доходов создавала избыточно положительные ожидания относительно ее устойчивости и, как следствие, способствовала последовательному смягчению бюджетной политики. Так, в начале 2000-х гг. удалось удерживать расходы бюджетной системы на уровне 31-37% ВВП, что значительно ниже их значений за рассматриваемый предыдущий период 1992-1998 гг. Данная динамика сдерживания роста расходов была обусловлена двумя факторами. Во-первых, рост расходов бюджета препятствовал сдерживанию инфляционных процессов. Минфин России определил, что для снижения инфляции хотя бы до 5,5% в год и поддержания предсказуемого курса рубля необходимо осуществлять взвешенную и ответственную бюджетную политику, одновременно сдерживая рост бюджетных расходов. Во-вторых, накопленный за предыдущий период объем

обязательств социального характера нуждался в инвентаризации с последующей оптимизацией, что в итоге привело к нескольким заходам на реформу бюджетной сети и внедрению бюджетирования, ориентированного на результат.

Однако в 2007 г. уровень бюджетных расходов начал увеличиваться, этот факт считается началом периода стимулирующей бюджетной политики, при этом главными направлениями бюджетных расходов стали инвестиции в человеческий капитал и производственную инфраструктуру.

В частности, с 2005 г. стартовала реализация четырех приоритетных национальных проектов за счет накопленных за несколько предыдущих лет свободных финансовых ресурсов и ужесточения вертикали власти в стране и более прозрачного перераспределения полномочий в результате проведения административной реформы. Общий объем их финансирования за 2006-2008 гг. составил 627,2 млрд руб.

Также в целях повышения эффективности использования бюджетных средств с 2005 г. был сформирован Инвестиционный фонд Российской Федерации (также далее – Инвестиционный фонд, Инвестфонд РФ), ставший одним из первых институтов развития, которые были созданы с целью функционирования в рамках внедряемого механизма государственно-частного партнерства для финансирования крупных инвестиционных проектов. Основным отличием Инвестфонда РФ от других институтов развития 2006-2007 годов является отсутствие самостоятельной организационно-правовой формы, поскольку согласно ст. 179.2 БК РФ Инвестфонд РФ являлся «целевой статьей федерального бюджета, подлежащей использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства».

Дополнительно отметим, что Инвестфонд РФ не смог стать эффективным инструментом реализации крупных инвестиционных проектов на основе государственно-частного партнерства. Большинство проектов, реализуемых Инвестфондом РФ, имели статус региональных, в то время как проектов общегосударственного значения, ради которых и создавался Инвестиционный фонд, было запущено всего 12 и все в 2006 г.

На фоне роста расходов на всех уровнях бюджетной системы РФ в 2007 г. соответствующее увеличение доходной базы не происходило, поэтому впервые за 5 предшествующих лет размер профицита бюджета расширенного правительства существенно сократился. Более того, в 2008 г. динамика основных показателей бюджетов бюджетной системы РФ стала разнонаправленной: на фоне начинавшегося финансового-экономического кризиса доходы бюджета расширенного правительства стали сокращаться, в то время как расходы

остались неизменными³²⁹. В результате произошло сокращение профицита на 1,2 п.п. ВВП в 2008 году в сравнении с 2007 годом.

В 2009 г. расходы федерального бюджета носили преимущественно антикризисную направленность, так, внесенные изменения в федеральный бюджет 2009 года предусматривали перенаправление бюджетных ассигнований на 943,3 млрд руб. на финансирование мероприятий антикризисной программы Правительства: в целом около 1,61 трлн руб. было предложено направить на действия по стабилизации финансового рынка страны, поддержке отдельных отраслей экономики и населения. Реализация антикризисных мер в той или иной мере осуществлялась на протяжении нескольких лет, что, в свою очередь, позволяло смягчить последствия кризиса для экономики и населения.

В начале 2010-х гг. Правительство попыталось взять курс на сдерживание бюджетных расходов, которые были сильно «раздуты» в период высоких цен на нефть и еще более выросли в кризис 2009-2010 гг. В 2011 г. дефицит посткризисного периода 2009-2010 гг. на фоне оживления отечественной экономики и роста доходной базы сменился небольшим профицитом. Однако уже с 2012 г. можно отметить неуклонный рост объема расходов, связанных с реализацией таких дорогостоящих инициатив, как государственная программа развития вооружений (2011-2020 гг.), выполнение «майских указов» Президента Российской Федерации, реализация крупных строительных проектов.

Среди «майских указов» наиболее значимое влияние на динамику и структуру расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в первую очередь консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, оказали положения Указа Президента от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (далее – Указ № 597). В соответствии с ними были определены 11 категорий работников социальной сферы и науки (позднее была добавлена 12-я категория), для которых установлены индикативные показатели роста оплаты труда относительно средней по региону. Наибольший разрыв между целевыми значениями и текущим уровнем как изначально, так и по состоянию на начало 2017 г. наблюдался по врачам и работникам медицинских организаций, имеющим высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, младшему медицинскому персоналу и социальным работникам.

Согласно расчетам на основании данных Минфина и Росстата, общий объем расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на оплату труда с начислениями (без учета

³²⁹ Кудрин, 2008-12.

Республики Крым и г. Севастополь) «указных» категорий вырос с 1,69% ВВП в 2012 г. до 1,78% ВВП в 2015 г. и 1,84% ВВП в 2016 г.

Расходы на оплату труда всех категорий работников из региональных бюджетов в 2012-2016 гг. выросли с 2,4 до 3,2 трлн рублей, или с 28,5 до 32,5% от общего объема расходов консолидированных бюджетов регионов. Объем ресурсов, выделяемых регионам из федерального центра на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы, был относительно невелик – 60, 120, 59,9 и 30,0 млрд рублей в 2013-2016 гг. соответственно. При этом указанная финансовая поддержка осуществлялась не за счет выделения дополнительных средств из федерального бюджета, а за счет снижения реальных объемов других видов межбюджетных трансфертов, в результате чего общий объем трансфертов регионам (без учета субвенций) из федерального бюджета сократился с 2,1% ВВП в 2012 году до 1,5% ВВП в 2016 году.

В конечном итоге несоответствие финансовых возможностей регионов и объемов их поддержки из федерального бюджета масштабу поставленных задач, вызванное как ростом расходных обязательств, связанных с исполнением положений Указа № 597, так и снижением поступлений налога на прибыль (на 0,3% ВВП по итогам 2016 г. по сравнению с 2012 годом) и межбюджетных трансфертов (без учета субвенций) из федерального бюджета (на 0,6% ВВП за тот же период), привели к ухудшению баланса и структуры расходов региональных бюджетов, что, в свою очередь, формирует предпосылки для замедления темпов роста экономики.

Так, суммарный объем государственного долга субъектов Российской Федерации удвоился – с 1,2 трлн рублей в начале 2012 г. до 2,4 трлн рублей к началу 2017 г. (без учета муниципального долга), а отношение государственного долга регионов к налоговым и неналоговым доходам субъектов РФ выросло с 25,1% до 33,8%. Число субъектов Российской Федерации, отношение долга к налоговым и неналоговым доходам бюджетов которых превышает 50%, выросло за тот же период с 23 до 54, а число превысивших отметку в 100% – с 2 до 8. Последствия исполнения положений Указа № 597 также проявились в сокращении объемов бюджетных инвестиций: доля последних в общем объеме расходов консолидированных бюджетов регионов за 2012-2016 годы снизилась с 16,1% до 13,4%.

Кроме того, приближение уровня оплаты труда бюджетников к среднему по экономике ухудшало экономические стимулы у бизнеса за счет «вымывания» работников при снижении размера «премии за риск» в оплате труда последних по сравнению с бюджетным сектором и вынужденного роста зарплат на стадии рецессии (чтобы восполнить трудовые ресурсы или удержать оставшихся специалистов).

Еще одной характерной чертой бюджета расширенного правительства в первой половине 2010-х годов стало осуществление крупных строительных проектов (например, форум АТЭС-2012 г., Олимпиада в Сочи-2014, чемпионат мира по футболу в 2018 г. и др.), становящихся серьезной нагрузкой на федеральный бюджет при неочевидной результативности подобных трат.

В конечном счете начиная с 2013 г. возобновилось исполнение расширенного бюджета с дефицитом, связанное с непрерывным ростом расходов бюджета расширенного правительства при сокращении объема доходов бюджетной системы. Основным фактором снижения доходов бюджетной системы стало ухудшение ценовой конъюнктуры цен на экспортные товары, действие режима санкций. При этом продолжился рост расходов бюджета расширенного правительства. В конце 2014 г. федеральное правительство начало реализовывать меры антикризисной поддержки экономики, наиболее крупной из них с точки зрения финансового объема стал выпуск ОФЗ для докапитализации банковской системы в размере 1 трлн руб. и передачи их в Агентство по страхованию вкладов. Реализация антикризисных мер продолжилась и в последующие 2015-2016 гг.

Далее представляется целесообразным оценить соответствие проводимой в последние годы бюджетной политики требованиям обеспечения долгосрочной бюджетной устойчивости и содействия стабильному экономическому росту.

Для стран, которые (как Россия) имеют значительные по сравнению с их добычей запасы углеводородов, бюджетные риски возникают преимущественно в двух случаях: во-первых, если бюджетные расходы существенно превышают расчетные доходы при стандартном 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. Другой способ анализа устойчивости бюджетов стран-нефтеэкспортеров состоит в сравнении их «равновесных» для бюджета цен на нефть (т.е. таких, при которых доходы соответствуют расходам) с долгосрочным уровнем этих цен.

При сопоставлении бюджетных параметров России с другими странами можно заметить, что уровень налоговой нагрузки и расходов определяется не только уровнем душевых доходов, но и социально-экономической моделью, принятой в той или иной стране. Ниже приведены показатели, агрегированные по нескольким группам на основе средних за последние пять лет данных по 75 крупным экономикам (Таблица 14). Объединение было проведено по 5 группам, имеющим 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 14 – 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 соответствующие среднему ВВП	36,0	34,9	33,5	38,4	34,2	35,4	38,8
Справочно: ВВП на душу по ППС (межд. долларов/душу)	26152	19774	11653	40210	15609	23087	43107

Источник: расчеты автора по данным МВФ.

Согласно построенной регрессионной зависимости бюджетных расходов от душевого ВВП (по паритету покупательной способности) увеличение последнего показателя на 1000 долл./на душу в среднем повышает уровень расходов на 0,17 п.п. ВВП, что подтверждает логику закона Вагнера. Очевидно, что развитые страны должны иметь более высокий уровень государственных расходов в процентах от ВВП, но фактический уровень расходов для данной группы стран превышает на 3 п.п. расчетную величину, соответствующую их душевому ВВП. Вероятно, качественные государственные институты обеспечивают более высокий уровень собираемости налогов, что позволяет поддерживать большие расходы.

Кроме того, бросается в глаза тот факт, что страны Центральной и Восточной Европы имеют уровень расходов, на 8 п.п. превышающий «нормальную» для них величину. Избыточные государственные расходы, видимо, представляют собой сохраненное наследие времен социализма.

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 2-3 п.п. ниже, чем расчетные при их душевых доходах. Таким образом, нет оснований считать расходы российской бюджетной системы завышенными.

По размерам бюджетного дефицита Россия близка к развитым странам и имеет меньший дисбаланс, чем остальные группы стран. Однако, как отмечалось выше, само по себе это мало о чем говорит, учитывая, что средняя цена на нефть в рассматриваемые пять лет была достаточно

высокой (84 долл./барр. в текущих долларах) по сравнению с долгосрочной средней (так, средняя цена за последние 30 лет составила 52 долл./барр.).

Наглядное представление о бюджетных рисках дают приведенные ниже (Таблица 15) равновесные для бюджета цены на нефть. Их сопоставление с долгосрочными средними уровнями нефтяных цен, а также с соответствующими показателями для других нефтедобывающих стран показывает способность правительства устойчиво финансировать свои расходы.

Таблица 15 – Расчетные цены на нефть, обеспечивающие сбалансированный бюджет

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

Источник: Россия – расчеты автора, остальные страны – данные МВФ.

Приведенные 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 (но при ослаблении обменного курса национальных валют) обе страны несколько сократили свои расходы. 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 не в состоянии существенно сократить свои расходные обязательства. Учитывая, что «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»³³⁰ (далее также – «Основные направления») предусматривают достижение первичного баланса к 2019 г.

³³⁰ Официальный сайт: <https://www.minfin.ru/ru/performance/budget/policy/>.

при прогнозируемых ценах на нефть 42 долл./барр., среднесрочные параметры российской бюджетной политики следует признать достаточно безопасными.

Вместе с тем необходимо учитывать, что остаются нерешенными проблемы долгосрочной устойчивости российской бюджетной системы. С одной стороны, при неизменных внешних условиях доходы бюджетной системы в процентах ВВП будут снижаться. Так, при «очистке» выпущенного в апреле 2017 г. прогноза МВФ³³¹ от доходов, связанных с изменением цен на нефть, оказывается, что при их стабильности поступления в бюджетную систему снижаются в среднем на 0,2 п.п. в год. С другой стороны, по оценкам МВФ, старение населения потребует в период до 2030 г. ежегодного прироста бюджетных расходов примерно в том же объеме. Таким образом, если не будут проведены серьезные реформы, то каждые пять лет дефицит бюджетной системы будет увеличиваться на 2 п.п. ВВП. Общее заключение состоит в том, что обеспечение долгосрочной бюджетной устойчивости на агрегированном уровне требует серьезных реформ, при этом базовые положения проводимой бюджетной политики должны быть переориентированы на решение трех взаимосвязанных задач:

- 1 восстановление кратко- и среднесрочной бюджетной сбалансированности, а также защищенности от рисков;
- 2 обеспечение долгосрочной бюджетной устойчивости;
- 3 создание благоприятных условий для экономического роста.

Первая задача связана с непредвиденным падением цен на нефть, которое обусловило не только рост бюджетного дефицита, но и полное исчерпание Резервного фонда. Чтобы обеспечить надежное исполнение бюджетных обязательств, необходимо, с одной стороны, как можно быстрее вновь привести расходы бюджетной системы в соответствие с ее доходами, а с другой – восполнить потраченные в последние годы резервы. Кроме того, для успешного решения первой задачи потребуются преобразования в финансируемых из бюджета секторах, улучшающие соотношение государственных расходов и достигаемых результатов.

Вторая задача в том, чтобы стабилизировать размеры бюджетного баланса после достижения краткосрочной сбалансированности. Иными словами, необходимо оперативно устранить разрыв между будущими потоками доходов и расходов. Понижательный тренд будущих бюджетных доходов (в процентах от ВВП) обусловлен прежде всего сравнительно низкой динамикой добычи и экспорта углеводородов. Мировой спрос на них растет значительно медленнее, чем глобальная экономика в целом, что определяет принципиальную слабость сырьевой модели, характерной для России. Однако еще хуже, что наша страна последовательно

³³¹ IMF, 2017a.

теряет свои позиции на рынке природного газа: доля России в мировой добыче упала с 22,0% в 2000 г. до 16,3% в 2016 г. и продолжает снижаться (добыча газа в нашей стране в этот период росла в среднем на 0,6% в год). Добыча нефти в России также имеет слабую динамику: за последние 10 лет средний рост добычи составил лишь 1,3% в год по сравнению с 4,8% в предыдущее десятилетие, причем по прогнозу Международного энергетического агентства (далее также – МЭА) уже к 2020 г. объем добычи вообще начнет снижаться.

Что касается растущих расходов, то основной причиной этого выступает старение населения – общая для всех стран тенденция, но Россия сильно отстает в осознании серьезности проблемы и еще не приступила к реализации мер для защиты бюджетной системы от ее последствий³³².

Таким образом, вторая задача связана с необходимостью устранить последствия накопившихся структурных проблем. Эту цель можно достичь многими способами, различающимися сочетанием мер на стороне доходов и расходов и конкретным наполнением этих мер. Заметим, что первые две задачи важны не только с точки зрения собственно бюджетной политики – без их решения трудно рассчитывать на ускорение экономического роста. Наличие растущего разрыва между доходами и расходами государства с точки зрения инвесторов говорит о возможном повышении налогов, что может обесценить сделанные инвестиции. Таким образом, обеспечение кратко- и долгосрочной бюджетной устойчивости – обязательное условие преодоления неопределенности относительно будущего фискального режима в стране и тем самым завоевания доверия инвесторов, без чего невозможно активизировать процесс накопления капитала.

Третья задача – поддержка экономического роста – в последние годы привлекает к себе все больше внимания в мире. В условиях стагнации после международного финансового кризиса 2008-2009 гг. многие страны предложили договориться, например, об увеличении государственных инвестиций в инфраструктуру для оживления экономической активности³³³. Большое внимание этим вопросам в последнее время уделяли также ОЭСР, МВФ и другие международные организации. Согласно их исследованиям³³⁴, бюджетная политика способна ускорять экономическую динамику за счет как повышения макроэкономической устойчивости (этот аспект достаточно хорошо изучен), так и совершенствования структуры налогов и государственных расходов. Последние могут поддерживать инвестиционный процесс и

³³² Кудрин, Гурвич, 2012.

³³³ IMF, 2014; Mourougane, Botev, Fournier et al., 2016.

³³⁴ IMF, 2015a; 2015b.

трудовую активность, повышать уровень образования работников (и тем самым – качество человеческого капитала) и ускорять рост СФП.

Как показало проведенное МВФ исследование, позитивный потенциал фискальных реформ достаточно велик: в развитых странах они в среднем ускоряли рост ВВП на 0,75 п.п. В развивающихся странах положительное действие таких реформ оказывается еще больше, составляя в среднем 2,5 п.п. Эффект проявлялся в большинстве стран, где проводились бюджетные реформы: в 60% случаев за комплексными фискальными реформами следовало ускорение роста экономики.

Заметим, что российские экономисты не раз ставили вопрос о целесообразности проведения бюджетного маневра, в частности наиболее системно в рамках Стратегии-2020³³⁵. В настоящее время потребность в таком маневре стала критической.

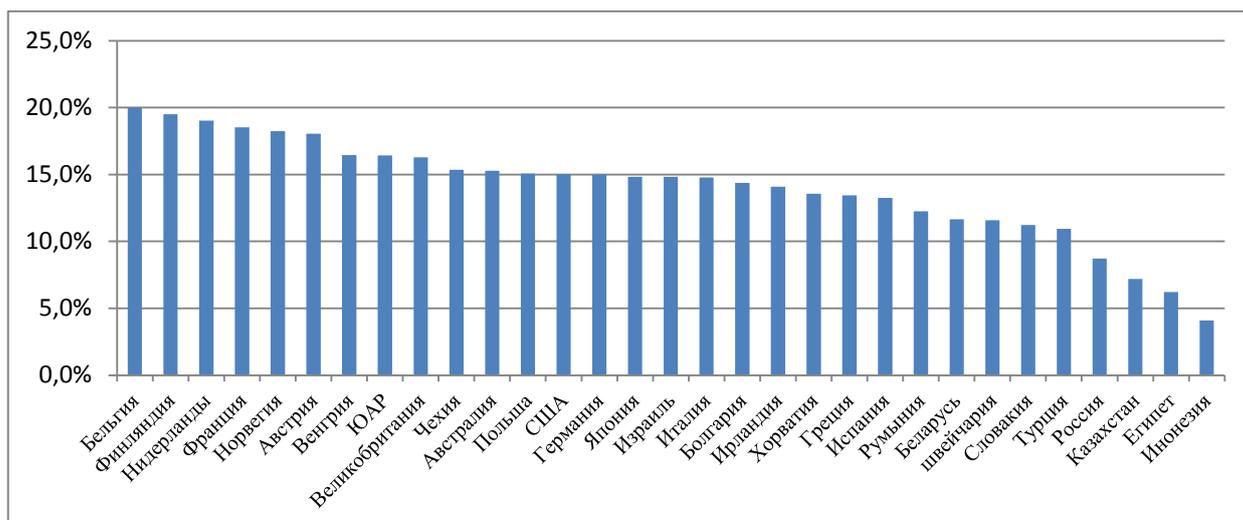
4.3 Динамика структуры расходов бюджета расширенного правительства

Еще одним важным аспектом при рассмотрении бюджетной политики государства является уже не общий объем, а структура расходов бюджетной системы России. Здесь нет четких стандартов, характеризующих «оптимальное» распределение государственных средств, – если говорить о детализированной структуре, то 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.

Межстрановое сопоставление структуры расходов бюджета было проведено с использованием статистической базы данных, опубликованной МВФ³³⁶. Данные содержат государственные расходы, которые систематизированы по целям использования бюджетных средств в соответствии с классификацией функций органов государственного управления (COFOG). К производительным расходам были отнесены расходы по разделу «Здравоохранение», «Образование», «Охрана окружающей среды», подразделы «Транспорт» и «Связь» раздела «Экономические вопросы», а также НИОКР и фундаментальные исследования по всем статьям расходов. Ниже (Рисунок 6 и Рисунок 7) представлены объем и удельный вес производительных расходов для выборки из 31 страны, включающей как развитые, так и развивающиеся, а также формирующиеся рынки.

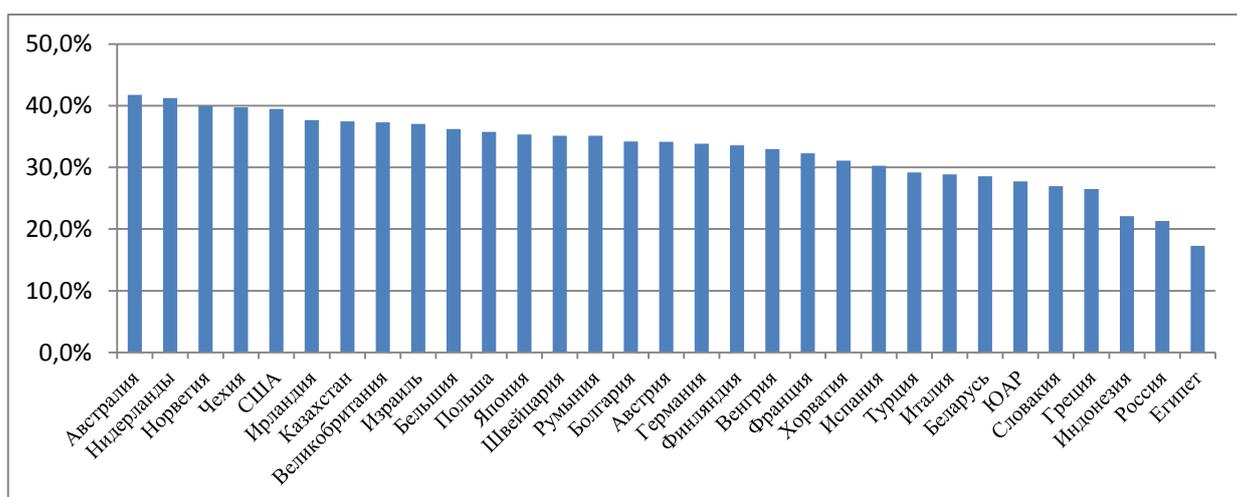
³³⁵ Мау, Кузьминов, 2013; Идрисов, Синельников-Мурылев, 2013.

³³⁶ IMF, 2014.



Источник: расчеты автора по данным МВФ.

Рисунок 6 – Расчетный объем производительных расходов в 2014 г., в % ВВП



Источник: расчеты автора по данным МВФ.

Рисунок 7 – Расчетная доля производительных расходов в 2014 г., % к общему объему расходов

По объему производительных расходов (в процентах ВВП) Россия опережает лишь три входящие в выборку страны: Казахстан, Египет и Индонезию. Еще хуже обстоит дело с удельным весом производительных расходов бюджетной системы: здесь наша страна уступает всем развитым и большинству развивающихся стран, за единственным исключением Египта. Доля производительных расходов в России составляют лишь 21%, по сравнению со средним уровнем по группе развивающихся стран в 30%, по Восточной Европе – 31% и по развитым странам – 36%.

Расходы российского бюджета по данным Федерального казначейства заметно отличаются в большую сторону от оценок МВФ из-за особенностей стандартов отчетности. Ниже (Таблица 16) представлен анализ структуры расходов бюджета расширенного правительства в 2006-2016 гг. с точки зрения соотношения производительных и непроизводительных расходов³³⁷ на основе функциональной классификации³³⁸.

Таблица 16 – Структура расходов бюджета расширенного правительства в 2006-2016 гг.*, % ВВП

Наименование	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Расходы бюджета расширенного правительства, всего	31,1	34,2	34,3	41,4	38,0	35,7	36,0	36,7	37,0	37,8	38,7
1. Производительные расходы	9,9	11,0	11,1	12,8	11,5	10,8	11,3	11,3	11,5	11,5	11,9
в том числе:											
1.1 Общегосударственные вопросы:											
Фундаментальные исследования	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1
1.2 Национальная оборона:											
Прикладные научные исследования	0,3	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5
1.3 Национальная безопасность и правоохранительная деятельность:											
Прикладные научные исследования	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.4 Национальная экономика:											
Общэкономические вопросы	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Исследование и использование космического пространства	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Транспорт	1,5	1,7	0,7	1,0	1,0	0,9	1,0	0,7	0,9	0,9	0,9
Дорожное хозяйство (дорожные фонды)	-	-	1,6	1,6	1,4	1,3	1,5	1,7	1,6	1,6	1,7
Связь и информатика	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Прикладные научные исследования	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
1.5 ЖКХ:						0,0	0,0	0,0	0,0		
Прикладные научные исследования	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.6 Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
1.7 Образование	3,9	4,0	4,0	4,6	4,1	3,8	3,9	4,1	4,1	3,9	3,9
1.8 Здравоохранение	3,6	4,2	3,7	4,3	3,7	3,5	3,6	3,3	3,5	3,6	3,8
1.9 Спорт:											

³³⁷ Подробнее о производительных и непроизводительных расходах бюджета см., например, Идрисов, Синельников-Мурылев, 2013.

³³⁸ Провести корректный анализ расходов в данном разрезе за более ранние периоды не представляется возможным по причине изменения функциональной классификации расходов бюджета (с 2005 г.).

Наименование	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Физическая культура						0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Массовый спорт						0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Прикладные научные исследования						0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Непроизводительные расходы	21,2	23,2	23,2	28,5	26,6	24,5	24,7	25,4	25,5	26,3	26,8

Примечание - *Данные по ВВП за рассматриваемый период представлены в старой методологии.

Источник: Федеральное Казначейство, Росстат; расчеты автора.

Важно отметить, что доля производительных расходов в ВВП отличается значительной степенью устойчивостью: за весь рассматриваемый период в среднем они составляли 11% ВВП. При этом существенное превышение данной величины наблюдалось лишь в 2009 г. из-за существенного падения номинального ВВП в кризис. В то же время непроизводительные расходы за рассматриваемый период колебались в значительно большем диапазоне от 21,2% ВВП в 2006 г. до 28,5% ВВП в 2009 и 26,8% ВВП в 2016 гг.

С точки зрения структуры расходов бюджетной системы большую долю в ней занимают непроизводительные расходы (порядка 68-70%). Однако, как уже было отмечено выше, только на этом основании нельзя однозначно утверждать, что структура расходов экономически абсолютно неэффективна. Изменения в структуре государственных расходов можно оценивать с точки зрения повышения или снижения экономической эффективности данной структуры в терминах соотношения производительных и непроизводительных расходов. Наиболее высокие темпы снижения доли производительных расходов наблюдались в кризис 2009-2010 гг., когда снижение составило 1,3 и 2,0 п.п. соответственно с максимального за рассматриваемый период времени уровня в 32,3% от общего объема расходов. Однако это было во многом связано с необходимостью осуществления большого пакета антикризисных мер (в т.ч. по поддержке отдельных отраслей экономики) и вынужденным сокращением инвестиционной составляющей бюджетов разных уровней в условиях резкого сокращения доходной части этих бюджетов. В то же время снижение доли производительных расходов в 2013-2015 гг. выглядит менее обоснованным, так как столь резкого сокращения доходов в долях ВВП, как в кризис 2008-2009 гг., не наблюдалось. Существенные проблемы с налоговыми поступлениями начались лишь в 2015 г. в условиях значительного падения мировых цен на нефть и соответствующего сокращения конъюнктурных доходов бюджетной системы России (прежде всего, нефтегазовых доходов федерального бюджета).

Ниже (Таблица 17) дополнительно представлена динамика производительных и непроизводительных расходов бюджета расширенного правительства в реальном выражении (ежегодные темпы роста) в 2006-2016 гг.

Таблица 17 – Динамика расходов бюджета расширенного правительства в 2006-2016 гг.

Наименование	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Расходы всего, млрд руб.	8375	11379	14157	16048	17617	19774	23152	25237	27537	29437	30709
темп роста в реальном выражении, %	-	119,4	105,5	111,1	96,1	96,8	108,1	104,1	98,5	98,8	104,3
Производительные расходы, млрд руб.	2674	3663	4575	4972	5313	5919	7270	7830	8387	8567	8915
темп роста в реальном выражении, %	-	120,4	105,9	106,6	93,6	96,1	113,4	102,8	96,7	94,4	104,0
Непроизводительные расходы, млрд руб.	5701	7716	9582	11076	12304	13854	15881	17407	19150	20870	21794
темп роста в реальном выражении, %	-	118,9	105,3	113,3	97,3	97,1	105,8	104,6	99,3	100,8	104,4

Источник: Федеральное Казначейство, Росстат; расчеты автора.

В реальном выражении наибольший рост расходов за рассматриваемый период наблюдался в 2007 г., при этом темпы роста производительных расходов опережали темпы роста непроизводительных. В 2008 г. темпы роста расходов обоих типов были приблизительно сопоставимы, а в 2009-2010 гг. заметно более высокими темпами отличались непроизводительные расходы. В посткризисный период 2011-2012 гг. соотношение стало обратным и ситуация с экономической эффективностью структуры расходов стала улучшаться. Однако уже с 2013 г. темпы роста непроизводительной части расходов бюджета расширенного правительства стали опять опережать темпы роста производительных расходов, причем в 2016 г. доля производительных расходов стала наименьшей за весь рассматриваемый период, составив 29,0% от общего объема расходов.

Приведенные данные показывают, что в России наблюдается значительный перекос в сторону непроизводительных расходов и эта ситуация с годами лишь укрепляется. Очевидно, что устранение данного перекоса положительно повлияет на экономический рост, однако крайне важно, каким образом финансируется или чем компенсируется увеличение производительных расходов. Если оно обеспечивается расширением заимствований или повышением искажающих налогов, то экономический рост получает негативный импульс, который может оказаться сопоставим с прямым действием дополнительных производительных расходов. Данный вопрос был детально изучен, в частности, в работе Геммел, Кнеллер и Санз³³⁹, где анализировались данные для выборки стран ОЭСР. Авторы приходят к выводу, что увеличение производительных

³³⁹ Gemmel, Kneller, Sanz, 2011.

расходов оказывает наиболее сильное действие на темпы роста ВВП в том случае, если оно финансируется за счет увеличения наименее искажающих налогов либо снижения непроизводительных расходов. При этом условии увеличение производительных расходов государства на 1 п.п. ВВП ускоряет средние темпы экономического роста на 0,26 п.п. Если же в качестве дополнительного источника финансирования дополнительных государственных расходов выступает увеличение бюджетного дефицита, то эффект оказывается незначимым, близким к нулю.

Кроме того, как показывают эмпирические исследования, воздействие на экономику существенно различается по видам расходов: среди производительных расходов наиболее сильное положительное влияние демонстрируют инвестиции в общественную инфраструктуру, тогда как многие виды непроизводительных расходов (прежде всего, социальные и различные виды субсидий) имеют статистически незначимый либо даже негативный эффект. Международный опыт свидетельствует также о том, что связь между структурой бюджетных расходов и показателями экономического роста различна для развитых и развивающихся стран, что также необходимо учитывать при интерпретации эмпирических результатов.

Модифицированный вариант управления структурой расходов был рассмотрен в недавней публикации ОЭСР³⁴⁰. Он основывается на том факте, что при росте объема ВВП возможно некоторое увеличение объема заимствований без повышения государственного долга в пропорции от ВВП. Проведенный в указанной работе для выборки развитых стран анализ показал, что госинвестиции могут быть увеличены на 0,5 п.п. ВВП на 3-4 года без роста долговой нагрузки. Моделирование показало, что в первый год это ускоряет рост примерно на 0,4-0,6 п.п., в перспективе же положительное влияние на объем ВВП составляет до 2%.

Учитывая отмеченную выше опасность появления и последовательного расширения в будущем бюджетного дефицита в России, а также приведенные оценки эффекта при различных вариантах финансирования дополнительных производительных расходов, целесообразно полностью компенсировать их увеличение сокращением других (непроизводительных) расходов.

Прежде всего, рассмотрим, как фактически изменялась в последние годы структура государственных расходов (Таблица 18). Анализируемый период можно разделить на три этапа. На первом – с 2011 по 2014 гг. – происходил рост государственных расходов в основном за счет повышения расходов на оборону и национальную экономику. Второй этап относится к 2015-2017 гг., когда проводилась первичная адаптация бюджетной системы к резкому падению цен на нефть. В эти годы суммарные государственные расходы сокращались в реальном выражении,

³⁴⁰ Mourougane, Botev, Fournier et al., 2016.

однако увеличивались в процентах ВВП (поскольку последний сокращался в реальном выражении еще сильнее). Наконец, третий этап – запланированное на 2018-2020 гг. завершение бюджетной консолидации, в рамках которой уровень расходов остается почти неизменным в реальном выражении и снижается в процентах ВВП.

Таблица 18 – Структура расходов консолидированного бюджета РФ, %

	Отчетные данные						Предварительные данные	Оценки правительства ³⁴¹		
	2011	2012	2013	2014	2015	2016		2017	2018	2019	2020
Национальная оборона	7,7	8,0	8,5	9,1	10,8	12,3	9,1	8,3	8,2	7,7
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	7,7	8,3	8,6	8,0	7,0	6,6	6,5	6,8	6,7	6,5
Национальная экономика	14,1	14,1	13,0	16,5	12,8	12,7	13,8	12,4	12,5	12,3
Образование	11,3	11,1	11,4	11,2	10,3	10,1	10,4	10,6	10,7	10,8
Здравоохранение*	8,7	9,8	9,0	9,0	8,9	8,7	9,0	10,3	10,4	10,2
Социальная политика*	32,9	33,4	34,7	32,0	35,6	35,5	35,0	35,7	36,0	35,5
Прочие	17,6	15,3	14,8	14,2	14,6	14,1	16,2	15,9	15,5	17,0
Справочно: общие расходы, % ВВП**	32,8	33,5	34,5	34,8	35,3	35,7	34,1	33,9	32,8	32,4
Примечания: * Данные по расходам на здравоохранение и социальную политику очищены от двойного счета расходов регионов по взносам за неработающее население. **Данные по ВВП за рассматриваемый период представлены в новой методологии.										

Источник: Федеральное Казначейство, Росстат; расчеты автора.

В изменении структуры расходов невозможно увидеть определенной тенденции. В период до 2014 г. доля одних видов расходов росла, а других сокращалась. Так, удельный вес расходов на оборону повысился с 7,7% в 2011 г. до 9,1% в 2014 г., а социальных расходов снизился с 32,9 до 32,0%. На втором этапе направление сдвигов в структуре государственных расходов существенно изменилось, однако по-прежнему невозможно говорить о каких бы то ни было общих закономерностях движения производительных и непроизводительных расходов. В частности, существенно выросла доля расходов на социальную политику, но снизилась доля расходов на образование и здравоохранение. Наконец, в проектировках на предстоящие годы просматривается снижение удельного веса непроизводительных расходов (в первую очередь на

³⁴¹ Расчеты по данным «Основных направлений», без учета условно-утверждаемых расходов.

оборону) и некоторый рост производительных (таких как образование и здравоохранение). Вместе с тем, если сопоставить 2020 год с 2011-м, то можно видеть, что структура расходов, пройдя через существенные изменения, вновь приблизилась к первоначальной. Общий итог изменений все же не в пользу производительных расходов: относительное снижение расходов на правоохранительную деятельность с лихвой компенсируется их увеличением на социальную политику, серьезное же сокращение расходов на национальную экономику ничем не компенсируется.

От анализа структуры совокупных бюджетных расходов в России следует перейти к сопоставлению уровня и удельного веса основных видов производительных и непроизводительных расходов в России и других странах, что позволит понять, где мы особенно существенно отстаем, а где опережаем «стандарты».

1. Национальная экономика.

Необходимо учитывать, что эта статья объединяет существенно различающиеся по экономическому содержанию виды расходов: от строительства и поддержания автодорог до субсидий отдельным компаниям или отраслям. Наиболее детально исследован эффект государственных инвестиций.

Как уже отмечалось, наибольший стимулирующий эффект, согласно результатам эмпирических исследований, оказывают государственные инвестиции в инфраструктуру. Нередко их эффект измеряют, оценивая связь между «общественным капиталом» (суммарным капиталом, созданным в результате соответствующих капиталовложений) и объемом ВВП. Бом и Лайтхарт³⁴², проанализировав 68 работ, опубликованных между 1983 и 2008 гг., пришли к выводу, что в среднем полученные оценки эластичности такой связи составляют 0,15. Это означает, что удвоение общественного капитала повышает объем ВВП примерно на 10%. В недавнем исследовании Калдерон, Морал-Бенито и Сервен³⁴³ на основе межстрановых исследований пришли к выводу, что увеличение инфраструктурных активов на 10% увеличивает выпуск на одного работника на 0,7-1,0%.

Приведенные оценки эффекта носят усредненный характер и существенно различаются по странам. С одной стороны, значение инфраструктурных инвестиций ослабляется по мере накопления общественного капитала (его предельная эффективность, как и для обычного капитала, постепенно снижается). С другой стороны, получены убедительные свидетельства того, что влияние государственных инвестиций на рост экономики решающим образом зависит

³⁴² Bom, Ligthart, 2014.

³⁴³ Calderón, Moral-Benito, Servén, 2015.

от качества процедур отбора инвестиционных проектов и последующего их контроля (в том числе степени подверженности этих процедур коррупции)³⁴⁴.

К сожалению, применительно к России лишь по косвенным признакам можно судить как об остроте проблемы развития инфраструктуры, так и об эффективности инвестиций в ее развитие. Эксперты МВФ³⁴⁵ построили индексы качества инфраструктурных инвестиций для 71 развивающейся страны (включая как развивающиеся страны, так и формирующиеся рынки), а Всемирный банк³⁴⁶ на основе разработанных им подходов провел диагностику качества управления государственными инвестициями в 37 государствах, в том числе в семи экономически развитых странах и 30 развивающихся странах. Однако ни в тот, ни в другой список не вошла Россия. Качество проведения госинвестиций в России рассматривают, в частности, Бокарев, Богачева, Смородинов³⁴⁷ и Морозкина³⁴⁸. В последней работе указывается, что в России уровень инвестиций в инфраструктуру (измеренный в процентах ВВП) несколько выше, чем в странах с сопоставимым уровнем развития, а качество инфраструктуры ниже, что можно рассматривать как признак низкой эффективности инфраструктурных расходов. Однако в последние годы оценка качества российской инфраструктуры существенно повысилась: так, если еще в 2013 году наша страна занимала по оценкам Всемирного экономического форума лишь 93-е место по уровню развития инфраструктуры³⁴⁹, то в последнем докладе этой организации Россия поставлена уже на 35-е место по данному показателю³⁵⁰. Иными словами, приоритетность инфраструктурных расходов и (в особенности) их эффективность требуют дополнительных исследований. Независимо от результатов такого анализа представляется целесообразным параллельно с увеличением расходов проводить работу по совершенствованию управления госинвестициями (руководствуясь, в частности, подходами Всемирного банка³⁵¹ и рекомендациями МВФ³⁵²).

Другим основным инструментом, с помощью которого правительство вносит непосредственный вклад в развитие производства, принято считать субсидии на поддержку

³⁴⁴ Gupta, Kangur, Papageorgiou, Wane, 2014.

³⁴⁵ Dabla-Norris, Brumby, Kyobe et al., 2011.

³⁴⁶ Rajaram, Minh, Kaiser et al., 2014.

³⁴⁷ Бокарев, Богачева, Смородинов, 2017.

³⁴⁸ Морозкина, 2015.

³⁴⁹ World Economic Forum, 2013.

³⁵⁰ World Economic Forum, 2017.

³⁵¹ Rajaram, Minh, Kaiser et al., 2014.

³⁵² IMF, 2015.

реального сектора. Однако нельзя забывать и о негативной стороне такого вида государственных расходов. Одно из очевидных последствий – необходимость финансировать эти субсидии за счет дополнительных налогов либо за счет вычета из других (в том числе производительных) бюджетных расходов. Другие эффекты не так очевидны, но несут с собой еще больший негатив. Субсидии искажают соотношения цен и тем самым приводят к неэффективному распределению экономических ресурсов в экономике. Конкретные последствия зависят от того, по каким принципам выделяется поддержка государства. Распространенная (в том числе в нашей стране) практика состоит в субсидировании убыточных, но социально важных производств (таких как базовые предприятия в моногородах) для предотвращения взлета безработицы. Фактически это означает поддержку неконкурентоспособных компаний и отраслей. Результатом такой политики, как показали многие авторы, становится консервация технологической отсталости и торможение модернизации экономики. Иногда причиной выделения субсидий становится желание поддержать относительно высокотехнологичные сектора для диверсификации производства. Однако в перспективе эффект оказывается таким же. Примером могут служить применявшиеся до недавнего времени неявные субсидии для нефтепереработки за счет того, что на ее продукцию устанавливались более низкие ставки экспортных пошлин, чем на сырую нефть, благодаря чему эта отрасль в нашей стране серьезно отстала по глубине переработки даже от бывших стран СССР³⁵³. Следует также напомнить ранее описанные результаты работы Фурнье и Йоханссона³⁵⁴, которые на основе межстрановых исследований пришли к выводу о значительном негативном влиянии субсидий экономике на производство. Таким образом, раздел «национальная экономика» включает как расходы, поддерживающие экономический рост, так и тормозящие его.

Анализ показывает, что если говорить о приоритетных направлениях расходов на национальную экономику, требующих увеличения по сравнению с нынешним уровнем, то для создания благоприятных экономических условий для роста необходимо увеличить примерно на треть ресурсы, выделяемые на развитие транспортной инфраструктуры³⁵⁵. Вместе с тем ряд предоставляемых государством субсидий должен быть пересмотрен, и во многих случаях отказ от субсидий позволит сэкономить бюджетные средства и ускорить рост экономики (как минимум в среднесрочной перспективе).

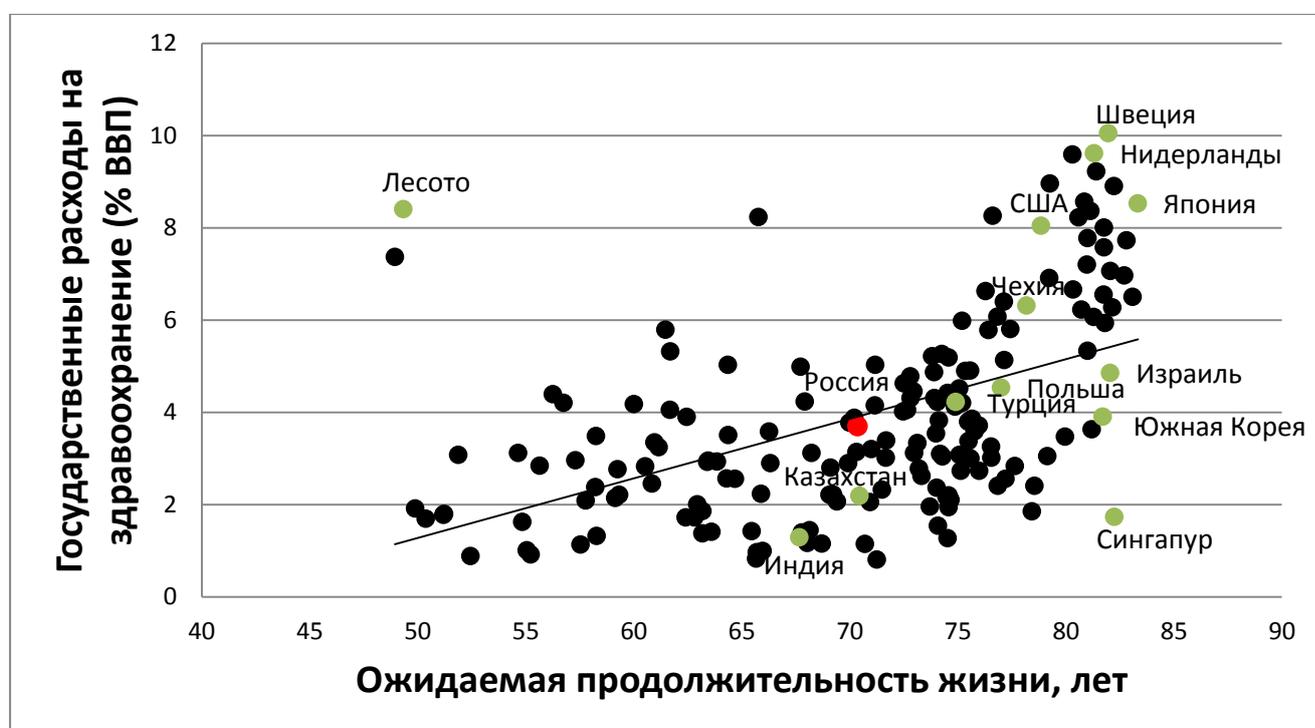
³⁵³ Гурвич, 2010а.

³⁵⁴ Fournier, Johansson, 2016.

³⁵⁵ Кудрин, Соколов, 2017-9.

2. Здравоохранение.

Расходы на здравоохранение являются важным фактором, от которого во многом зависит состояние здоровья населения. Связь между государственным финансированием здравоохранения и ожидаемой продолжительностью жизни иллюстрируется ниже (Рисунок 8). Так, увеличение государственных расходов на здравоохранение на 1 п.п. ВВП повышает ожидаемую продолжительность жизни на 2 года. Конечно, этот результат носит скорее иллюстративный характер, поскольку в регрессии не учитывались другие потенциально важные факторы (например, уровень душевого дохода), однако он достаточно четко показывает роль общественных расходов на здравоохранение. Отметим, что увеличение продолжительности жизни крайне актуально для России: в 2013 году наша страна занимала 105-е место из 175 стран, учитываемых в базе данных Всемирного банка.



Источник: World Development Indicators, World Bank.

Рисунок 8 – Бюджетные расходы на здравоохранение и ожидаемая продолжительность жизни, 2013 г.

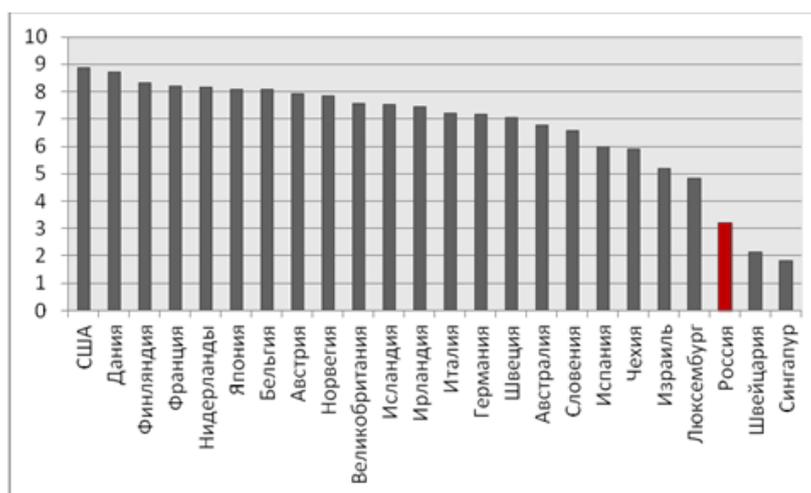
Вместе с тем государственные расходы на здравоохранение представляют собой также важную инвестицию в человеческий капитал. Международные организации рекомендуют развивающимся странам увеличивать объем таких расходов для ускорения экономического роста страны. Улучшение состояния здоровья трудоспособного населения повышает производительность труда и, как следствие, способствует росту производства. Эти общие

соображения подтверждаются рядом ранее упомянутых эмпирических исследований³⁵⁶. Как и можно было ожидать, влияние дополнительного финансирования здравоохранения на экономический рост проявляется не сразу: согласно одной из оценок, 50% от эффекта изменения структуры расходов проявляется в течение 5 лет, 80% – в течение 12 лет.

Отметим также, что увеличение расходов работает не «автоматически», а в сочетании с глубокими реформами в секторе. Применительно к России наиболее острые проблемы общественного здравоохранения и возможные подходы к их решению рассматривают, например, Шишкин и др., Назаров, Авксентьев³⁵⁷.

В последние 10 лет расходы консолидированного бюджета на здравоохранение в России демонстрировали высокую волатильность по отношению к ВВП и колебались в диапазоне 3,1-3,5% ВВП. При этом доля здравоохранения в структуре суммарных бюджетных расходов не превышала 10%.

Объем бюджетных расходов России на здравоохранение, рассчитанный по международным стандартам, составил в 2014 г. 3,3% ВВП, что в два раза ниже, чем средний показатель по группе развитых стран (6,8% ВВП). При этом в странах-лидерах (Японии, Франции, США) общественные расходы на здравоохранение примерно в 2,5 раза выше, чем в России, и составляют 8-9% ВВП. Переходные экономики Центральной и Восточной Европы также опережают нашу страну по данному показателю. Как можно увидеть ниже (Рисунок 9), в выборке развитых стран лишь Швейцария и Сингапур имеют меньший уровень государственных расходов на здравоохранение.



Источник: данные МВФ, составлено автором.

Рисунок 9 – Государственные расходы на здравоохранение, % ВВП

³⁵⁶ Barbiero, Cournède, 2013; Afonso, Jalles, 2013; Acosta-Ormaechea, Morozumi, 2013 и другие.

³⁵⁷ Шишкин, Власов, Боярский и др., 2017; Назаров, Авксентьев, 2017.

Заметим, что по объему частных расходов на здравоохранение Россия примерно соответствует уровню развитых стран (3,4% ВВП в России против 3,8% в развитых странах)³⁵⁸. Однако за счет большого разрыва между объемом государственного финансирования совокупные расходы на здравоохранение существенно ниже уровня развитых стран. На основании международного сравнения можно сделать вывод, что именно недостаточный уровень государственного финансирования сферы здравоохранения не позволяет значительно улучшить показатели здоровья населения в России, поэтому необходимо повышать степень участия государства при инвестировании в сферу здравоохранения.

Хотя в период 2006-2013 гг. динамика общего уровня смертности демонстрировала снижение, в 2014 г. и 2015 г. не были достигнуты целевые показатели по смертности от всех причин и показатели ожидаемой продолжительности жизни. В государственной программе развития здравоохранения в качестве целевых ориентиров установлено, что в 2020 году ожидаемая продолжительность жизни должна достигнуть 75 лет. В 2016 году ожидаемая продолжительность жизни при рождении составила 71,9 лет. Соответственно, в течение предстоящих 4 лет ожидаемая продолжительность жизни должна увеличиться на 3 года. В России в период с 1970 по 2013 гг. продолжительность жизни увеличилась только на 2,4 года, в то время как средняя продолжительность жизни по странам ОЭСР за этот период увеличилась на 10,4 года³⁵⁹. Эксперты отмечают, что при действующей системе здравоохранения в России обеспечить дальнейшее увеличение продолжительности жизни без дополнительных финансовых вливаний из бюджета пока не удастся³⁶⁰. Повышению ожидаемой продолжительности жизни способствуют не только увеличение государственных расходов на здравоохранение, но и множество других факторов, включая экологическую ситуацию, социальные условия, образ жизни и др. Тем не менее финансирование здравоохранения является ключевым фактором воздействия на улучшение показателей здоровья населения.

3. Образование.

Государственное финансирование сферы образования обеспечивает повышение качества человеческого капитала страны, что положительно сказывается на объеме потенциального выпуска экономики. Рост уровня образованности населения повышает вовлеченность граждан в экономическую деятельность, увеличивает производительность труда и готовность страны

³⁵⁸ По данным World Development Indicators (World Bank), 2013 год.

³⁵⁹ OECD, 2015.

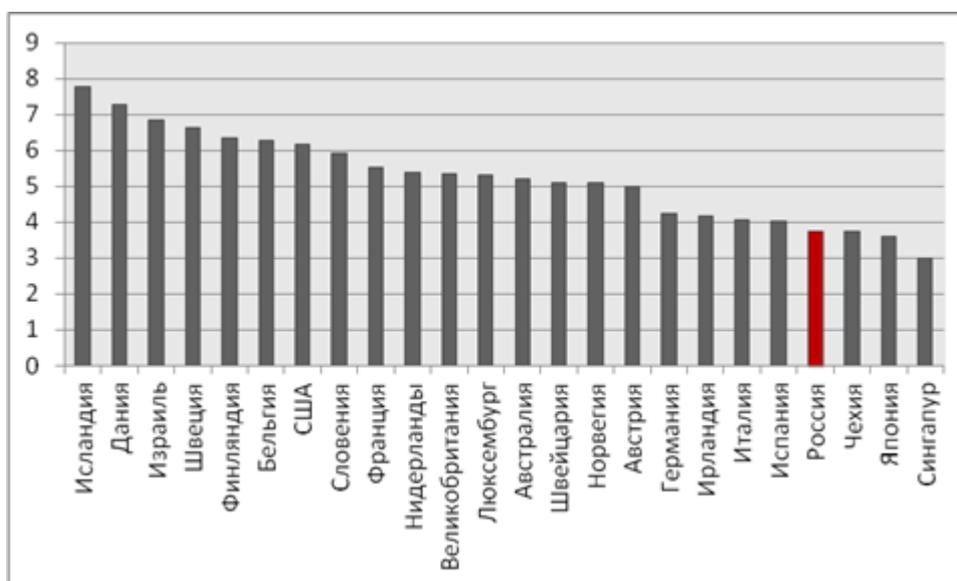
³⁶⁰ Шишкин, Власов, Боярский и др., 2017.

к восприятию инноваций. Накопленные знания стимулируют увеличение совокупной факторной производительности страны (технологической эффективности) и постепенно приближает экономику к кривой производственных возможностей. Вместе с тем влияние вложений средств в сферу образования проявляется лишь после достаточно длительного времени.

Эмпирические исследования свидетельствуют о наличии значимого положительного влияния расходов на образование на экономический рост³⁶¹.

По данным Федерального казначейства в последние годы расходы бюджетной системы на образование в России находились на стабильном уровне в промежутке 3,6-4,1% ВВП (за исключением достижения пика в 4,6% ВВП в кризисный 2009 год). Однако в процентах от общих расходов бюджетной системы доля расходов на образование имела тенденцию к сокращению с 12,2% в 2006 году до 10,1% в 2016 году, что указывает на снижение финансирования образования в пользу других статей бюджета.

Межстрановые сопоставления данных МВФ свидетельствуют о том, что уровень расходов на образование (по отношению к ВВП) в России заметно ниже (на 1,6 п.п. ВВП) чем в среднем по развитым странам, однако разрыв в уровне расходов на образование в России от среднего по развитым странам не столь значителен, как в случае с расходами на здравоохранение. Тем не менее в выборке из 24 развитых и развивающихся стран Россия занимает лишь 20-е место по уровню расходов на образование (Рисунок 10).

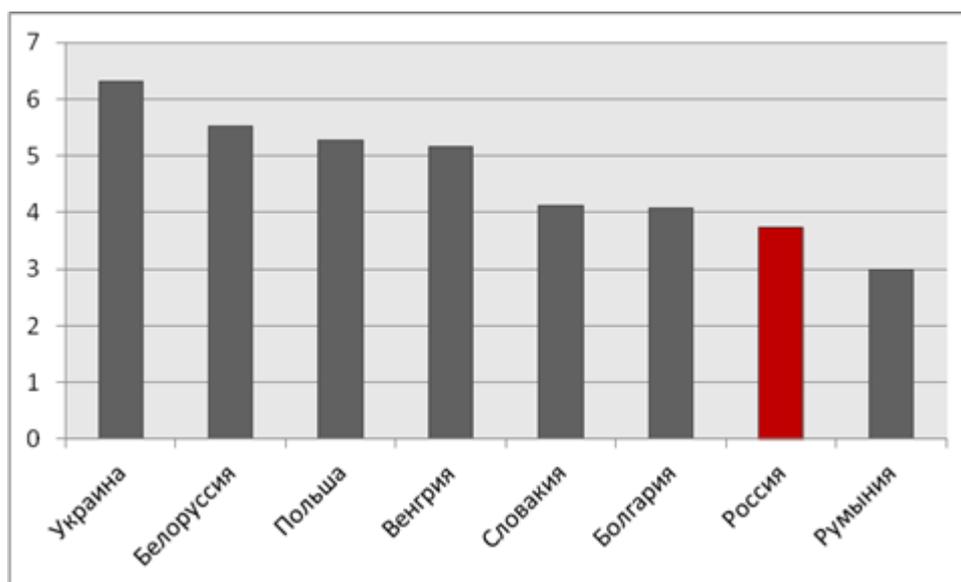


Источник: данные МВФ, составлено автором.

Рисунок 10 – Расходы бюджетной системы на образование за 2014 год, % ВВП

³⁶¹ Fournier, Johansson, 2016; Acosta-Ormaechea, Morozumi, 2013; Barbiero, Cournède, 2013; Afonso, Jalles, 2013; Gemmill, Kneller, Sanz, 2015.

Финансирование образования в России отстает также от среднего уровня переходных экономик Центральной и Восточной Европы (на 1,1 п.п. ВВП). Более низкий уровень расходов на образование наблюдается лишь у Румынии (Рисунок 11). Таким образом, в условиях сопоставимого душевого дохода страны ЦВЕ больше инвестируют в человеческий капитал, что в перспективе создаст условия для их более динамичного развития по сравнению с Россией.



Источник: данные МВФ, составлено автором.

Рисунок 11 – Расходы бюджетной системы на образование в странах Восточной Европы и России за 2014 год, % ВВП

В соответствии с «Основными направлениями» предусматривается поддержание расходов бюджетной системы в области образования на уровне 3,4-3,5% ВВП, или 10,3-10,6% от общих расходов бюджетной системы. Однако в современных условиях сохранения расходов на образование на прежнем уровне недостаточно. Для обеспечения догоняющего технологического развития страны в условиях смены технологических укладов требуется существенно увеличить расходы бюджетной системы на образование до объемов, превышающих средний уровень расходов на образование развитых стран. При этом должны быть выделены приоритетные направления финансирования по отдельным отраслям подготовки, ориентированные на потребности экономики. В противном случае существует риск сохранения и нарастания технологического отставания от развитых стран. Развитая система образования определяет дальнейший уровень развития науки и технологий, что является ключевым фактором экономического роста.

4. Социальная политика.

Бюджетные расходы на социальную политику, по сути, направлены на перераспределение ресурсов от более обеспеченных к менее обеспеченным группам населения. Основная их часть уходит на пенсионное обеспечение и социальную защиту наиболее нуждающихся. Таким образом, они не способствуют накоплению капитала в какой бы то ни было форме и, следовательно, представляют собой непроизводительные расходы³⁶².

Эти общие соображения подтверждаются, в частности, результатами моделирования, проведенного для стран ОЭСР. Расчеты показали, что увеличение доли пенсионных расходов в общей сумме государственных расходов на 1 п.п. в перспективе снижает потенциальный ВВП на 2%³⁶³. В целом негативный эффект увеличения социальных расходов был найден в цитируемых выше работах Геммела и соавторов, Акосты-Ормаеха и Морозуми, Афонсо и Джаллеса³⁶⁴.

Расходы российской бюджетной системы на социальную политику сравнительно высоки. Как показывают представленные ниже (Таблица 19) данные ОЭСР, уровень бюджетных расходов на социальную политику выше, чем в среднем по странам ОЭСР, на 0,9 п.п. ВВП. В основном это определяется расходами на пенсионное обеспечение, которые на 0,8 п.п. ВВП превышают среднюю по ОЭСР величину.

Таблица 19 – Бюджетные расходы на социальную политику в 2011 г., % ВВП

Страна	Пенсионное обеспечение	Социальная защита	Социальная политика, всего
ОЭСР	7,9	4,2	12,0
Венгрия	10,0	4,6	14,6
Польша	10,8	2,8	13,7
Россия	8,7	4,3	13,0
Чехия	8,9	3,7	12,6
Турция	7,5	0,6	8,2
Чили	3,2	1,8	5,0
Южная Корея	2,2	0,9	3,1
Мексика	1,8	0,9	2,7

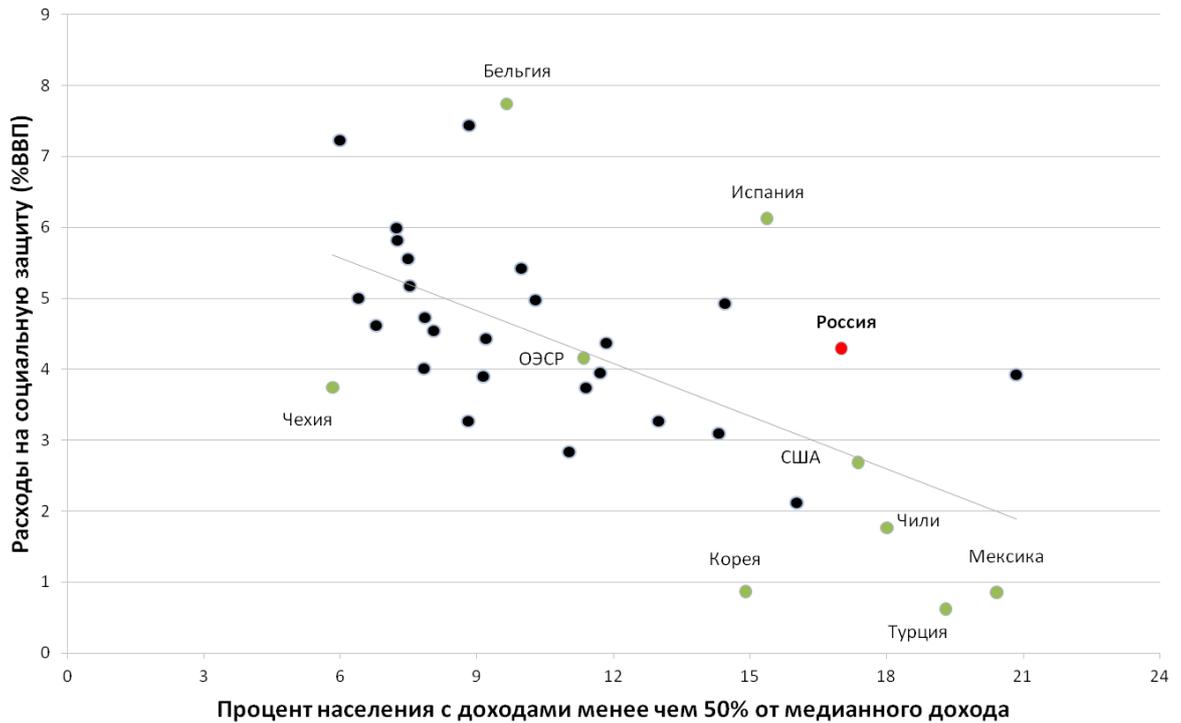
Источник: данные ОЭСР.

³⁶² European Commission, 2012.

³⁶³ Fournier, Johansson, 2016.

³⁶⁴ Gemmell, Kneller, Sanz, 2015; Acosta-Ormaechea, Morozumi, 2013; Afonso, Jalles, 2013.

Оценивать качество социальной политики следует исходя из того, насколько успешно она решает свою главную задачу – сокращение бедности и снижение неравенства в распределении доходов населения. Ниже (Рисунок 12) представлены сочетания расходов на социальную защиту в процентах ВВП и уровня бедности населения (процент населения с доходами менее чем 50% от медианного дохода) по выборке стран.



Источник: расчеты автора по данным ОЭСР и Мирового банка.

Рисунок 12 – Расходы на социальную защиту (% ВВП) и уровень бедности (%)

Объем бюджетных расходов на социальную защиту в России (4,3% ВВП) сопоставим со средним по странам ОЭСР (4,2% ВВП), но при этом уровень бедности в России выше в 1,5 раза, чем в странах ОЭСР, что косвенно свидетельствует о недостаточной эффективности существующей системы социальной защиты. Согласно оценкам, более 3/4 всех социальных выплат (без учета пенсионных выплат) получают граждане, не относящиеся к группе нуждающихся лиц³⁶⁵. Аналогичная ситуация характерна для пенсионной системы, которая (как и в большинстве других стран) совмещает элементы социального страхования и социальной поддержки. По этой причине необходимо реализовывать меры, направленные на увеличение адресности социальных трансфертов. По оценкам экспертов МВФ, улучшение адресности

³⁶⁵ Кудрин, Соколов, 2017-9.

социальных трансфертов в России может позволить сэкономить около 1% ВВП в период 2020-2025 гг.

Кроме того, старение населения требует проведения нового этапа пенсионной реформы. Обострение демографических проблем угрожает сбалансированности и устойчивости бюджетной системы в России. В 2016 году пенсионные взносы составили лишь 54% от общих доходов Пенсионного фонда (остальное покрывалось трансфертами), по сравнению с 61% в 2014 году. Как показал Гурвич³⁶⁶, в случае отказа от глубоких реформ либо потребуются каждые пять лет увеличивать пенсионные трансферты из федерального бюджета на 1% ВВП, либо соотношение средних размеров пенсий и заработной платы будет последовательно падать со скоростью примерно 0,5 п.п. в год, что достаточно быстро сделает уровень пенсий социально неприемлемым и потребует их дополнительного финансирования. В этих условиях необходимо проведение таких реформ в пенсионной системе, как постепенное повышение пенсионного возраста, увеличение требований к трудовому стажу для получения пенсии и оптимизация условий досрочного (до достижения общеустановленного возраста) получения пенсий³⁶⁷.

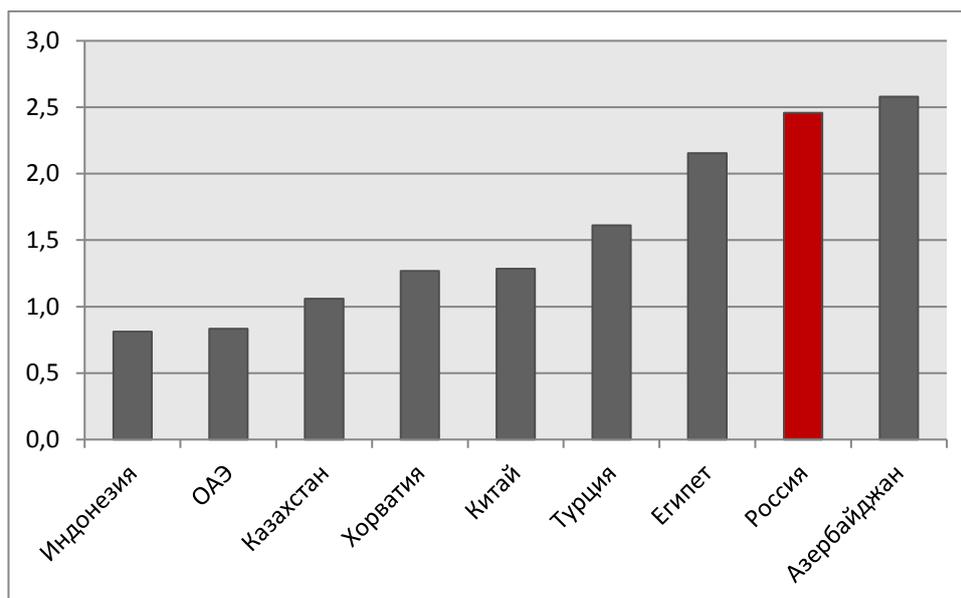
Таким образом, в области расходов на социальную политику существуют резервы для экономии средств бюджета, которые впоследствии могут быть направлены на развитие человеческого капитала (например, расходы на здравоохранение), способствующего экстенсивному экономическому росту страны.

5. «Силовой блок» – национальная оборона и правоохранительная деятельность.

В структуре расходов бюджета высокую долю занимают расходы на «силовой блок»: оборону и правоохранительную систему (Рисунок 13 и Рисунок 14). В 2016 году доля расходов на силовой блок в России составила 19% от общего объема расходов бюджетной системы. В частности, по отношению к ВВП бюджетные расходы на оборону, по данным Федерального казначейства, составили 4,4% ВВП, достигнув своего пика.

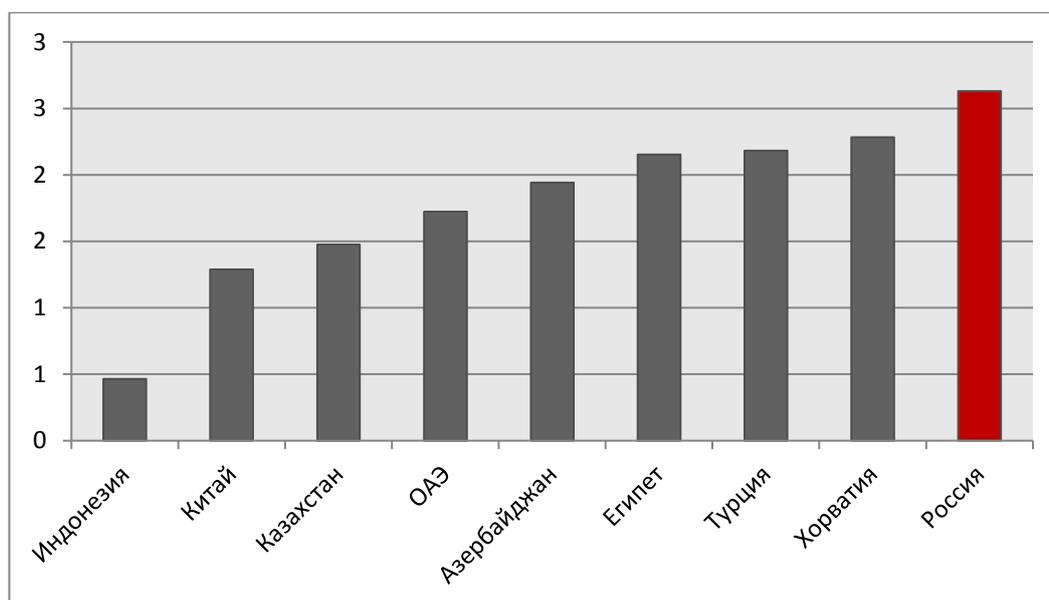
³⁶⁶ Гурвич, 2010б.

³⁶⁷ Кудрин, Соколов, 2017-9.



Источник: World Development Indicators, 2014.

Рисунок 13 – Международное сопоставление государственных расходов на оборону за 2014 год, в % ВВП



Источник: World Development Indicators, 2014.

Рисунок 14 – Международное сопоставление государственных расходов на правоохранительную деятельность за 2014 год, в % ВВП

Межстрановые сопоставления показали, что по объему расходов на оборону и общественную безопасность по отношению к ВВП Россия отличается наиболее высокими показателями по сравнению с тремя группами стран. Так, по данным Всемирного банка расходы

на оборону в России выше, чем у развитых стран и стран Восточной Европы на 2,5 п.п. ВВП. По сравнению с развивающимися странами разрыв по объему оборонных расходов оказался ниже (разница между Россией и развивающимися странами составила 1,7 п.п. ВВП). Среди 24 стран, включенных в выборку для сопоставления, Россия превосходит большинство стран – исключение составляют Израиль (5,9% ВВП), ОАЭ (5,6% ВВП) и Азербайджан (4,6% ВВП).

Избыточной является также численность военнослужащих и работников правоохранительных органов в России по сравнению с другими странами (Таблица 20). Например, количество военнослужащих на 100 тыс. чел. в России почти в 2 раза выше, чем в группе стран Восточной Европы. Отдельно отметим, что Россия отличается также более высоким удельным весом военнослужащих в общей численности занятых (1,6% в России по сравнению с 0,4% в Китае и 0,9% в США).

Таблица 20 – Расчетная численность служащих в вооруженных силах и правоохранительной системе на 100 тыс. чел.

Страны	Служащие в вооруженных силах	Служащие в правоохранительной системе
Россия	895	521
Развивающиеся	577	363
Развитые	517	258
Восточная Европа	500	284

Источник: Кудрин, Соколов, 2017-9.

Постепенное снижение численности военнослужащих и сотрудников в правоохранительной системе до среднемирового уровня позволит сэкономить бюджетные средства без ущерба для обеспечения необходимой обороноспособности страны. Одновременно предлагается постепенное переведение на контрактную основу рядового состава армии, что позволит повысить уровень боеспособности вооруженных сил при минимальном отвлечении наиболее активной части трудовых ресурсов из экономики. Таким образом, объем расходов на «силовой блок» имеет потенциал для оптимизации за счет сокращения численности армии и сотрудников правоохранительных органов.

Таким образом, сопоставление структуры расходов в России и отдельных странах мира позволяет констатировать, что имеющийся явный перекоп в сторону непроизводительных расходов тормозит темпы экономического роста в России, а также не способствует созданию условий для несырьевого развития экономики. Более того, согласно «Основным направлениям» в ближайшие несколько лет заметного увеличения расходов по приоритетным направлениям,

поддерживающим экономический рост, ожидать не следует. Поэтому важнейшим вызовом для бюджетной политики на среднесрочную перспективу является переход к последовательному изменению структуры бюджетных расходов в пользу производительных.

4.4 Эффективность бюджетных расходов в России

Говоря об эффективности бюджетных расходов, следует в первую очередь говорить об оценке значений соответствующих мультипликаторов. По оценкам отдельных исследователей, влияние бюджетных расходов на экономический рост более чем скромное: значение мультипликатора государственных расходов по выпуску составило 0,46 и по потреблению – 0,22³⁶⁸; по оценкам государственных расходов расширенного бюджета правительства России за период с 2000 по 2010 гг. величина фискального мультипликатора составила 0,13³⁶⁹.

Как правило, мультипликатор государственных расходов оценивается для всего бюджета страны, однако есть основания ожидать, что мультипликаторы не одинаковы для различных статей расходов государственного бюджета. Далее представлено сравнение мультипликаторов производительных и непроизводительных расходов.

В исследовании Кудрина и Кнобеля³⁷⁰ использована эмпирическая методология, основанная на подходе Корсетти, Миера и Мюллера³⁷¹ к оценке структурной векторной авторегрессии (SVAR), который является некоторой модификацией классического метода векторной авторегрессии (VAR) и отличается от последнего тем, что накладывает дополнительные ограничения на матрицы коэффициентов и в настоящее время считается наиболее адекватным инструментарием оценки фискальных мультипликаторов³⁷².

В частности, были оценены мультипликаторы расходов по отдельным направлениям расходования бюджетных средств, а именно: на национальную безопасность и правоохранительную деятельность, национальную оборону, образование, здравоохранение и спорт, дорожную инфраструктуру и транспорт по ВВП для российской экономики. Выбор именно этих направлений бюджетных расходов обусловлен, во-первых, доступностью непрерывных рядов данных по этим показателям; во-вторых, тем, что именно они являются

³⁶⁸ Дробышевский, Назаров, 2012.

³⁶⁹ Юдаева, 2011.

³⁷⁰ Кудрин, Кнобель, 2017.

³⁷¹ Corsetti, Meier, Muller, 2012.

³⁷² Подробнее см., например, Clarida, Gall, Getler, 1997; Blanchard, Perotti, 2002; Mountford, Uhlig, 2008.

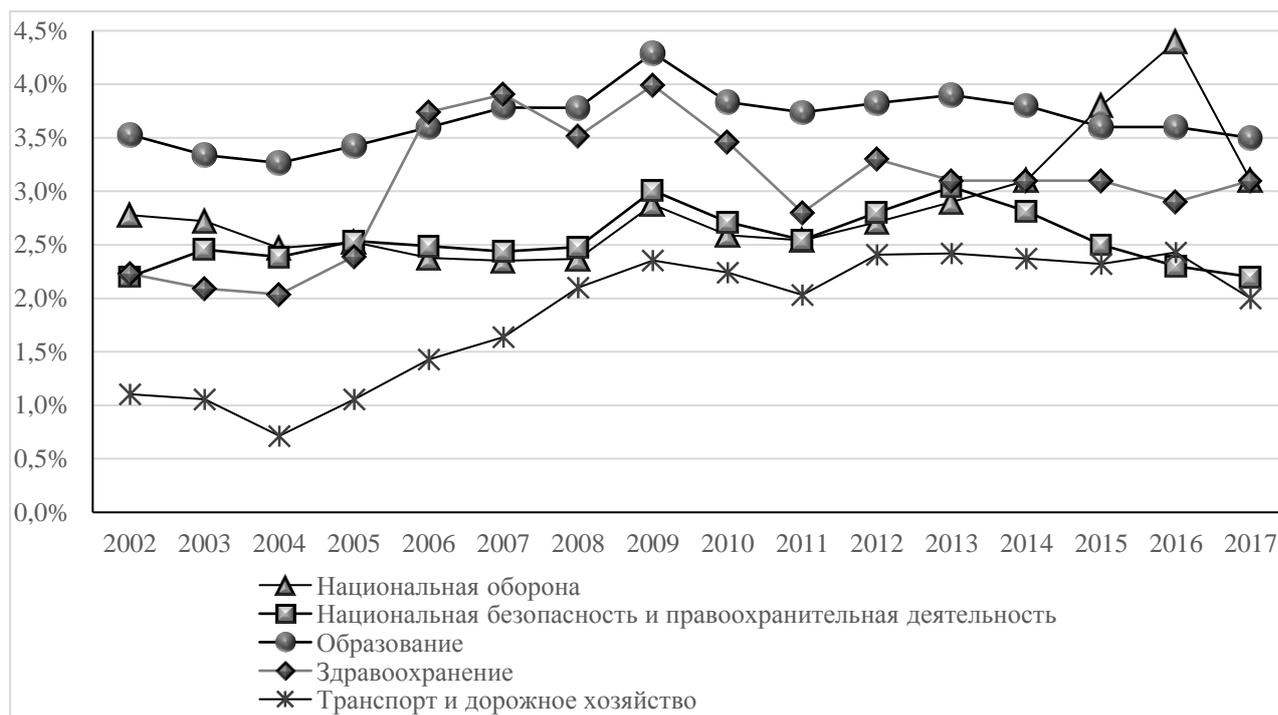
наиболее обсуждаемыми и обладающими возможностью изменения (в отличие, например, от социальных расходов, которые являются самой серьезной нагрузкой на государственный бюджет, однако при текущей системе пенсионного и страхового обеспечения определяются количеством получателей и трудно изменяемы в среднесрочной перспективе). Кроме стандартных спецификаций с использованием таких переменных, как ВВП, совокупные бюджетные расходы и бюджетные расходы на отдельные функциональные разделы, мы также используем в качестве экзогенной переменной цены на нефть марки Brent³⁷³. Включение в уравнения этой переменной объясняется сохраняющейся зависимостью от нефтяной отрасли российской экономики в целом и доходов федерального бюджета в частности.

При оценке используются данные Росстата по ВВП России с 2000 по 2016 гг. в текущих ценах и постоянных ценах 2008 года (в квартальном формате, ВВП приведен по старой методологии), а также данные Федерального казначейства об исполнении бюджета расширенного правительства РФ за 2000–2016 гг. Переменные совокупных расходов и расходов по функциональным разделам переведены в постоянные цены 2008 года с использованием квартальных данных по дефлятору ВВП для Российской Федерации (источник — Росстат).

Ниже (Рисунок 15) представлена динамика расходов бюджета расширенного правительства (в долях ВВП) по отдельным функциональным разделам за период 2000–2017 гг. За исключением последних лет, расходы по различным функциональным разделам сильно коррелируют между собой: одновременно падают или растут в зависимости от уменьшения или увеличения общих расходов бюджета. Однако в 2014–2016 гг. наблюдается явный уклон в сторону госрасходов на национальную оборону: расходы в этой сфере выросли с уровня 3,2% до 4,4%, в то время как по остальным разделам не изменились или даже снизились³⁷⁴.

³⁷³ US Energy Information Administration. Официальный сайт: http://www.eia.gov/dnav/pet/pet_pri_spt_s1_m.htm.

³⁷⁴ Следует, однако, отметить, что всплеск расходов на национальную оборону в 2016 году объяснялся досрочной реализацией гарантий, выданных федеральным бюджетом по кредитам предприятиям ОПК в 2010–2011 гг., погашение которых приходилось на 2017–2018 годы, — около 0,8% ВВП.



Примечание – 2017 г. — предварительные оценки.

Источник: расчеты автора на основе данных Федерального казначейства.

Рисунок 15 – Динамика расходов бюджета расширенного правительства по отдельным функциональным разделам, % от ВВП

Для того чтобы оценить мультипликаторы расходов для рассматриваемых разделов бюджетной классификации, предположим, что экономическая система России описывается моделью из двух одновременных уравнений: уравнения, определяющего расходы бюджета, и уравнения, определяющего ВВП. При этом в модели обе переменные по умолчанию являются эндогенными. Соответственно, для того чтобы оценить эту динамическую систему, необходимо сделать дополнительные предположения, например, о том, что некоторые переменные являются экзогенными по отношению к другим, исходя из экономического смысла этих переменных. Предположим, во-первых, что цена на нефть на мировом рынке является экзогенно заданной; во-вторых, что расходы бюджета в текущем периоде не зависят от ВВП того же периода. Это предположение является разумным, так как расходы бюджета в текущем году в соответствии с требованиями бюджетного законодательства определяются законами (решениями) о соответствующих бюджетах бюджетной системы страны, принятых в предыдущем году, и поэтому не зависят от ВВП текущего периода.

Таким образом, рассматриваемая модель для оценки мультипликаторов бюджетных расходов имеет следующий вид:

$$\begin{pmatrix} \log G_{i,t} \\ \log Y_t \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} \delta_{G_i} \\ \delta_Y \end{pmatrix} + \sum_{j=1}^k B_j \begin{pmatrix} \log G_{i,t-j} \\ \log Y_{t-j} \end{pmatrix} + \begin{pmatrix} \gamma_{G_i} \\ \gamma_Y \end{pmatrix} \log P_{oil,t} + \begin{pmatrix} 1 & 0 \\ a_{21} & 1 \end{pmatrix} \begin{pmatrix} e_{G_i,t} \\ e_{Y,t} \end{pmatrix}, \quad (7)$$

где (P_{oil}) — средняя квартальная цена на нефть (в долларах), (G_i) — расходы на i -й функциональный раздел (направление) бюджетных расходов, (Y) — квартальный ВВП, (e) — структурные шоки соответствующих переменных. Расчеты произведены по данным с I квартала 2002 года до IV квартала 2016 года. Для нас наибольший интерес представляет коэффициент (a_{21}) , который представляет собой реакцию ВВП на единичный шок бюджетных расходов в текущем периоде. Если произойдет независимое увеличение логарифма расходов на единицу, то в ответ на это логарифм ВВП увеличится на величину (a_{21}) . В терминах самих переменных это равносильно тому, что в ответ на 1%-ое увеличение бюджетных расходов произойдет увеличение ВВП на (a_{21}) процентов.

Модель оценивается для разного количества лагов: одного, двух и трех, а конечная модель выбирается на основании стандартных информационных критериев (AIC и BIC). Чтобы не загромождать текст работы большим количеством оцененных коэффициентов, можно привести только оценки коэффициента (a_{21}) , который интерпретируется как мультипликатор бюджетных расходов по ВВП.

Результаты оценок мультипликатора бюджетных расходов по ВВП в SVAR-модели с тремя лагами (именно модель с таким количеством лагов была выбрана на основе информационных критериев) представлены ниже (Таблица 21).

Таблица 21 – Оценка мультипликатора бюджетных расходов по ВВП

Переменная	Значение мультипликатора
Совокупные государственные расходы	0,91*
Расходы на национальную оборону	0,22*
Расходы на национальную безопасность и правоохранительную деятельность	0,78
Расходы на образование	0,38*
Расходы на здравоохранение и спорт	1,25*
Расходы на дорожную инфраструктуру и транспорт	1,64*
Примечание – * выделены статистически значимые коэффициенты на 10% уровне значимости.	

Источник: Кудрин, Кнобель, 2017.

В целом можно заключить, что полученные результаты согласуются со значениями мультипликаторов бюджетных расходов для Российской Федерации, которые были получены

в других работах³⁷⁵. При этом полученные в настоящем исследовании результаты согласуются с гипотезой, согласно которой производительные расходы (на образование, здравоохранение и спорт, дорожную инфраструктуру и транспорт) имеют больший мультипликативный эффект на ВВП, чем непроизводительные расходы (прежде всего, на национальную оборону, и, в меньшей степени, на национальную безопасность и правоохранительную деятельность).

В то же время с точки зрения экономической политики наибольший интерес представляет анализ сравнительной эффективности различных направлений расходования бюджетных средств. Как уже упоминалось выше, согласно современным представлениям об общественных финансах, непроизводительные расходы, в отличие от производительных, «в основном являются конечным потреблением ресурсов, а, значит, 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»³⁷⁶.

Таким образом, изменение структуры бюджета может сказываться на долгосрочном экономическом росте за счет различных мультипликативных эффектов производительных и непроизводительных статей расходов бюджета.

Для оценки влияния структуры расходов бюджета на долгосрочные темпы экономического роста в исследовании³⁷⁷ оценивалась SVAR-модель, в которой в качестве структурной переменной используется именно темп прироста ВВП, а не его уровень:

$$\begin{pmatrix} T_t / Y_t \\ G_{i,t} / Y_t \\ (Y_t - Y_{t-4}) / Y_{t-4} \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} \delta_{T/Y} \\ \delta_{G_i/Y} \\ \delta_{\Delta Y/Y} \end{pmatrix} + \sum_{j=1}^k B_j \begin{pmatrix} T_{t-j} / Y_{t-j} \\ G_{i,t-j} / Y_{t-j} \\ (Y_{t-j} - Y_{t-4-j}) / Y_{t-4-j} \end{pmatrix} + \begin{pmatrix} 1 & 0 & 0 \\ a_{21} & 1 & 0 \\ a_{31} & a_{32} & 1 \end{pmatrix} \begin{pmatrix} e_{T,t} \\ e_{G_i,t} \\ e_{Y,t} \end{pmatrix} \quad (8)$$

где (T) — налоговые доходы бюджета, (G_i) — расходы по отдельным разделам (направлениям) бюджета, ($\Delta Y/Y$) — темп прироста ВВП. Модель оценена на основе квартальных данных с 2009 по 2016 гг. Оценка производилась для случая одного и двух лагов (большее количество лагов на таком временном отрезке оценивать не представляется возможным — модель будет требовать слишком большого числа оцениваемых параметров), после чего выбиралась наиболее подходящая модель на основании стандартных информационных критериев (AIC и BIC). Нижнетреугольный вид матрицы коэффициентов перед вектором ошибок обусловлен выбором

³⁷⁵ Иванова, Каменских, 2011; Дробышевский, Назаров, 2012.

³⁷⁶ Kneller, Bleaney, Gemell, 1999; Gupta, Clements, Baldacci, Mulas-Granados, 2005; Bose, Haque, Osborn, 2007; Baldacci, Clements, Gupta, Chi, 2008; Dunne, Uye, 2009.

³⁷⁷ Кудрин, Кнобель, 2017.

следующих идентифицирующих предположений. Отношение налоговых доходов к ВВП является наиболее экзогенной переменной и в текущем периоде зависит только от своих шоков и не зависит от шоков двух остальных переменных. Это предположение вполне реалистично в силу того, что большая доля доходов бюджета относится к нефтяным доходам, которые зависят от цены на нефть и не зависят от расходов бюджета и ВВП России. Второе предположение такое же, как и в предыдущей модели: госрасходы в текущем периоде не зависят от изменения ВВП в том же периоде.

Отдельный интерес представляет коэффициент a_{32} , являющийся мультипликатором бюджетных расходов по ВВП. В модели (8) этот коэффициент показывает, насколько процентных пунктов изменится темп прироста ВВП в текущем периоде, если произойдет увеличение расходов на величину, равную одному процентному пункту ВВП.

Ниже (Таблица 22) представлены значения краткосрочных мультипликаторов на основе оценки модели (налоговые доходы бюджета, расходы по отдельным разделам (направлениям) бюджета, темп прироста ВВП) с двумя лагами (именно модель с таким количеством лагов была выбрана на основе информационных критериев). Как видно из таблицы, мультипликаторы для расходов на здравоохранение и спорт, на дорожную инфраструктуру и транспорт больше, чем расходы на национальную оборону. Это означает, что даже краткосрочное влияние производительных расходов на темпы роста ВВП в целом больше, чем влияние непроизводительных расходов.

Таблица 22 – Оценка краткосрочных мультипликаторов бюджетных расходов по темпам прироста ВВП

Переменная	Значение мультипликатора
Расходы на национальную оборону	-0,29*
Расходы на национальную безопасность и правоохранительную деятельность	0,26*
Расходы на образование	0,18*
Расходы на здравоохранение и спорт	0,09*
Расходы на дорожную инфраструктуру и транспорт	0,26*
Примечание – *статистически значимые коэффициенты на 10% уровне значимости.	

Источник: Кудрин, Кнобель, 2017.

Полученные результаты в целом согласуются с гипотезой, согласно которой непроизводительные расходы (в первую очередь, расходы на национальную оборону) имеют негативное краткосрочное влияние на темпы экономического роста, в отличие от производительных расходов (образование, здравоохранение, транспорт и дорожное

строительство). В то же время следует отметить положительное влияние расходов на национальную безопасность и правоохранительную деятельность.

Одновременно с краткосрочными эффектами на экономический рост от увеличения бюджетных расходов по тем или иным функциональным разделам представляет интерес оценка характера их долгосрочного влияния, т.е. влияния изменения некоторого стационарного уровня траектории экономического роста вследствие изменения той или иной макроэкономической переменной (долгосрочные мультипликативные эффекты). Предполагая стационарность VAR и нулевое математическое ожидание вектора ошибок $((e_{T,t} \ e_{G,t} \ e_{Y,t})^T)$, можно определить математическое ожидание от уравнений системы следующим образом:

$$\begin{pmatrix} E(T_t / Y_t) \\ E(G_{i,t} / Y_t) \\ E((Y_t - Y_{t-4}) / Y_{t-4}) \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} \delta_{T/Y} \\ \delta_{G_i/Y} \\ \delta_{\Delta Y/Y} \end{pmatrix} + \sum_{j=1}^k B_j \begin{pmatrix} E(T_t / Y_t) \\ E(G_{i,t} / Y_t) \\ E((Y_t - Y_{t-4}) / Y_{t-4}) \end{pmatrix} \quad (9)$$

Если предположить, что повышение уровня бюджетных расходов происходит через изменение параметра $(\delta_{G_i/Y})$, то соотношение между эффектом такого вмешательства на стационарный уровень экономического роста и эффектом на стационарный уровень расходов, который можно назвать долгосрочным мультипликатором такого вмешательства, будет рассчитываться следующим образом:

$$\frac{\frac{\partial E((Y_t - Y_{t-4}) / Y_{t-4})}{\partial \delta_{G_i/G}}}{\frac{\partial E(G_{i,t} / Y_t)}{\partial \delta_{G_i/G}}} = \frac{\left[\left(1 - \sum_{j=1}^k B_{j,11} \right) \left(1 - \sum_{j=1}^k B_{j,33} \right) - \left(\sum_{j=1}^k B_{j,13} \right) \left(\sum_{j=1}^k B_{j,31} \right) \right]}{\left[\left(1 - \sum_{j=1}^k B_{j,11} \right) \left(\sum_{j=1}^k B_{j,32} \right) + \left(\sum_{j=1}^k B_{j,12} \right) \left(\sum_{j=1}^k B_{j,31} \right) \right]} \quad (10)$$

Ниже (Таблица 23) представлена оценка расчета таких долгосрочных мультипликаторов бюджетных расходов для различных функциональных разделов (направлений).

Таблица 23 – Оценка долгосрочных мультипликаторов бюджетных расходов

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

Источник: Кудрин, Кнобель, 2017.

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.

Вместе с тем трудно однозначно оценить количественные параметры эффекта от расходов на дорожную инфраструктуру и транспорт, поскольку результаты зависят от многих факторов, начиная с фазы экономического цикла и заканчивая способами финансирования государственных инвестиций. Особенно большое значение имеет эффективность процедур отбора инвестиционных проектов и их последующего контроля – по оценкам МВФ, в среднем около 1/3 расходов на государственные инвестиции теряется из-за неэффективной реализации инвестиционных проектов. Позитивное воздействие госинвестиций на экономику в наиболее успешных в этом отношении странах вдвое превосходит влияние вложенных бюджетных средств в наименее эффективных³⁷⁸. Таким образом, повышение качества реализации государственных инвестиционных проектов столь же важно, как и увеличение расходов на развитие инфраструктуры.

Полученные 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 (5–7) и долгосрочной (10–15 лет) перспективах. Действительно, некоторое изменение структуры бюджетных расходов, согласно описанным выше и оцененным моделям, приводит к изменениям темпов роста:

$$\Delta growth^{SR(LR)} = \sum_i \xi_i^{SR(LR)} \times \Delta \left(\frac{G_i}{Y} \right), \quad (11)$$

где $(\Delta growth^{SR(LR)})$ — эффект на темп роста ВВП в краткосрочной (долгосрочной) перспективе; $(\xi_i^{SR(LR)})$ — значение краткосрочного (долгосрочного) мультипликатора бюджетных расходов

³⁷⁸ IMF, 2014.

на i -й функциональный раздел (направление); $(\Delta(G_i/Y))$ — изменение доли i -го функционального раздела (направления) бюджетных расходов в ВВП.

Для оценки влияния изменения структуры бюджетных расходов на промежутке от 2011 по 2017 гг. на темпы роста ВВП можно воспользоваться формулой (11), в которой используются представленные в таблицах 22 и 23 значения краткосрочных и долгосрочных мультипликаторов.

При этом оценка эффекта изменения структуры расходов бюджета расширенного правительства осуществлена только по пяти функциональным разделам (направлениям): образование; здравоохранение; национальная безопасность и правоохранительная деятельность; национальная оборона; дорожное хозяйство и транспорт. В оценках отсутствуют, например, такие важные направления расходов, как «социальная политика» и «общегосударственные вопросы». Во-первых, расходы на социальную политику во многом определяются пенсионными выплатами, которые зависят от демографической траектории, а поэтому во многом предопределены. Во-вторых, статистические ряды данных по другим направлениям не являются стабильными во времени: некоторые подстатьи бюджетных расходов могли время от времени переходить из одного направления расходов к другому направлению. Отсутствие статистики по квартальным данным по этим отдельным подстатьям не позволяет получить корректную выборку квартальных данных по некоторым направлениям бюджетных расходов на рассматриваемом промежутке времени.

Представленные ниже (Таблица 24) расчеты показывают, что изменения структуры бюджетных расходов за последние шесть-семь лет снизили среднегодовой темп экономического роста на 0,3 п.п. Долгосрочное влияние на темпы экономического роста от произошедшего изменения структуры расходов несколько ниже (-0,18 п.п.), но, тем не менее, по-прежнему отрицательное.

Таблица 24 – Оценка кратко- и долгосрочного эффектов для экономического роста от фактического изменения структуры бюджетных расходов с 2011 по 2017 гг.

	Краткосрочный эффект на годовые темпы экономического роста	Долгосрочный эффект на годовые темпы экономического роста
Изменение структуры бюджетных расходов с 2011 г. по 2017 г.	-0,31 п.п.	-0,18 п.п.

Источник: Кудрин, Кнобель, 2017.

Не отрицая того, что обеспечение безопасности от внутренних и внешних угроз, в том числе за счет финансирования силовых статей, — необходимое условие устойчивого

функционирования государства и поддержания социально-экономической стабильности, следует, по меньшей мере, взвешенно подходить к определению необходимого уровня непроизводительных трат, понимая «цену», которую приходится платить обществу за ту или иную структуру бюджетных расходов.

* * *

1. В 1990-х гг. основной проблемой бюджетной системы являлся значительный хронический дефицит, который воспроизводился посредством устойчивого сокращения налоговых поступлений и из-за особенностей бюджетного процесса, препятствующих проведению более ответственной и жесткой бюджетной политики. Необходимость эмиссионного финансирования дефицита федерального бюджета (вплоть до 1995 года) и рост государственных заимствований значительно повышали уязвимость финансовой системы страны к внутренним и внешним шокам.

Придание бюджетному процессу качественно новых, более упорядоченных и современных очертаний началось с вступлением в силу Бюджетного кодекса. В течение следующего десятилетия кардинальные изменения правового регулирования коснулись всех стадий бюджетного процесса, тем самым создавая прочный и понятный организационно-правовой фундамент для формирования закона о бюджете и его последующего исполнения. Можно констатировать, что все основы современного бюджетного процесса были заложены именно в 2000-х гг.

2. Уровень налоговой нагрузки и расходов, как правило, определяется не только уровнем экономического развития страны, но и принятой в ней социально-экономической моделью. Россию, как и большинство стран с постсоветским наследием, отличает высокий устойчивый спрос со стороны общества на общественные блага. В то же время сопоставление России со странами со схожим уровнем экономического развития указывает на тот факт, что в российских совокупных расходах доля расходов на здравоохранение и образование относительно невысока, следовательно, данный спрос на услуги государственного сектора не удовлетворяется в полной мере.

Однако данное обстоятельство приводит к тому, что вследствие недофинансирования расходов в человеческий капитал Россия имеет совокупные расходы чуть более 34% ВВП по данным 2017 г., что примерно на 1,5-2,0 п.п. ВВП ниже, чем их расчетное значение для текущей величины ВВП на душу населения. Таким образом, нет оснований считать, что расходы российской бюджетной системы являются завышенными.

3. Проведенный в работе анализ показывает, что структура распределения бюджетных расходов между производительными и непроизводительными в России, во-первых, отличается от структуры, сложившейся в развитых странах, что не способствует достижению цели обеспечения догоняющего или прорывного развития и выхода на долгосрочные стабильные темпы потенциально возможного роста, а, во-вторых, в большей мере препятствует несырьевому развитию экономики, нежели создает условия для увеличения предпринимательской активности, инвестиций в человеческий и физический капитал.

Автором доказано, что наблюдавшееся в 2011-2017 гг. изменение структуры бюджетных расходов «съедало» у среднесрочного экономического роста 0,3 п.п. ежегодно. Следовательно, нужно перейти к последовательному совершенствованию структуры бюджетных расходов в пользу наращивания доли производительных направлений, имеющих явно больший мультипликативный эффект на ВВП, в отличие от непроизводительных трат.

Вместе с тем необходимо отдавать себе отчет в том, что увеличение таких расходов может дать положительный эффект только при выполнении целого ряда важных условий. Источником дополнительных ресурсов на развитие общественной инфраструктуры и человеческого капитала должна служить в первую очередь оптимизация непроизводительных расходов, а уже потом повышение налогов.

Также 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.

4. Наряду с влиянием на экономический рост, бюджетная политика должна поддерживать устойчивость бюджетной системы. На текущий момент по размерам бюджетного дефицита и государственного долга ситуация в России выглядит вполне благополучно, да и среднесрочные бюджетные параметры следует признать достаточно безопасными. Вместе с тем необходимо учитывать, что суверенные резервы, находящиеся в распоряжении Правительства, практически исчерпаны, по-прежнему не найдены ответы на такие вызовы долгосрочной устойчивости российской бюджетной системы, как старение населения (необходимость пенсионной реформы) и постепенное сокращение нефтегазовых доходов.

Поэтому уже в ближайшее время предстоит не только привести расходы бюджетной системы в соответствие с ее доходами и восполнить потраченные в последние годы резервы, но и выработать систему мер по устранению разрыва между будущими потоками доходов и расходов. Рассмотрению текущего состояния и перспектив развития механизмов обеспечения долгосрочной бюджетной устойчивости в России посвящены следующие главы настоящей работы.

5 ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ПОДХОДЫ К ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЮДЖЕТНОЙ УСТОЙЧИВОСТИ³⁷⁹

Устойчивость бюджетной системы любого публично-правового образования в значительной степени зависит от того, в какой степени она защищена от проявления последствий кризисных явлений. Одним из элементов такой защиты является набор бюджетных правил. В мировой практике под ними понимаются количественные ограничения на отдельные бюджетные показатели (параметры): на величину государственного долга, на дефицит (в том числе структурный), на расходы (в % ВВП, на динамику (темпы) роста), а также на доходы (снизу или сверху)³⁸⁰.

В дополнение к числовым показателям бюджетные правила могут также устанавливать отдельные процессуальные процедуры, призванные способствовать внедрению надлежащей практики бюджетного планирования, повышению предсказуемости и прозрачности бюджетного процесса. В частности, МВФ среди характеристик действующих в разных странах мира бюджетных правил указывает такие сведения о бюджетных механизмах, как, например, предельные объемы расходов – только в случае, если они не подлежат частому пересмотру (т.е. являются обязательными для исполнения в течение минимум 3-х лет). При этом параметры бюджетных расходов, которые используются в многолетних проектировках, но могут меняться на ежегодной основе, не считаются бюджетными правилами.

Бюджетные правила призваны стать инструментом «профилактики» проблем с возникающими в силу политических причин продолжительными периодами дефицита государственного бюджета и постоянного откладывания считающихся непопулярными мер по бюджетной консолидации.

Также бюджетные правила должны обладать достаточной гибкостью для реагирования на шоковые изменения. Согласно МВФ³⁸¹, гибкость может потребоваться для реагирования на резкие изменения в объеме выпуска, уровне инфляции, на волатильность процентных ставок и валютного курса, а также на другие непредвиденные шоки, например национальные бедствия. Для этих целей страны внедряют правила «второго поколения», которые устанавливают целевые показатели, очищенные от цикличности (скорректированные на цикл). МВФ рекомендует предусматривать достаточную гибкость таких правил, позволяющую реагировать на шоки, и в то

³⁷⁹ В данной главе использованы материалы статьи Кудрин, Соколов, 2017-11.

³⁸⁰ IMF, 2009.

³⁸¹ IMF, 2009.

же время обеспечивать «легкость практической реализации правил, доведение информации о них до широкой общественности, а также ведение мониторинга». И наконец, относительно бюджетных правил по расходам, МВФ рекомендует правительствам оставлять себе возможности для маневра, создавая резервы на случай непредвиденных расходов и осуществляя планирование на случай чрезвычайных обстоятельств.

Большинство стран-экспортеров природных ресурсов имеют «бюджетные правила, основанные на межвременном перераспределении доходов от экспорта (через механизм стабилизационных фондов)³⁸²». То есть сверхдоходы от экспорта ресурсов (например, в большинстве случаев это нефтяные доходы) управляются в особом режиме с учетом их волатильности и перспектив исчерпания.

5.1 Подходы к обеспечению бюджетной устойчивости на федеральном уровне

5.1.1 Эволюция бюджетных правил

До введения в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетный процесс в стране осуществлялся в соответствии с Законом от 10.10.1991 № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР». Указанным законом было закреплено право устанавливать предельные размеры дефицита соответствующего бюджета. Предусматривался предел несбалансированности бюджета, который устанавливался как излишек или дефицит в форме абсолютной величины или процентной доли от прогнозируемых доходов.

Действовал также Закон от 13.11.1992 № 3877-1 «О государственном внутреннем долге Российской Федерации», в соответствии с которым Верховный Совет Российской Федерации устанавливал верхний предел государственного внутреннего долга Российской Федерации при утверждении республиканского бюджета Российской Федерации на предстоящий финансовый год.

Федеральным законом от 26.12.1994 № 76-ФЗ «О государственных внешних заимствованиях Российской Федерации и государственных кредитах, предоставляемых Российской Федерацией иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям» устанавливалось, что предельный размер государственных внешних заимствований Российской Федерации не может превышать годовой объем платежей по обслуживанию и выплате основной суммы государственного внешнего долга Российской Федерации.

³⁸² Дробышевский, Синельников-Мурылев, 2012.

Таким образом, никаких конкретных количественных ограничений в отношении бюджетных параметров российское законодательство не предусматривало, поэтому можно считать, что впервые в российской практике бюджетные правила (или отдельные их элементы) были введены с 2000-го года, с момента вступления в действие Бюджетный кодекс. Эволюция бюджетных правил в России с момента их введения до настоящего времени прошла несколько этапов.

Предварительным этапом возникновения бюджетных правил в России можно считать период с 2000-го по 2004 год, когда с 1 января 2000 года вступил в действие Бюджетный кодекс, который устанавливал ограничения на некоторые бюджетные показатели.

Статьей 81 Бюджетного кодекса были установлены ограничения на отдельные виды расходов федерального бюджета, в частности, размер резервных фондов органов исполнительной власти не мог превышать 3% утвержденных расходов федерального бюджета, а федеральным бюджетом на очередной финансовый год предусматривалось создание резервного фонда Президента в размере не более 1% утвержденных расходов федерального бюджета (статья 82 БК РФ).

Статьей 92 было установлено ограничение на размер дефицита федерального бюджета, который не мог превышать суммарный объем бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание госдолга Российской Федерации.

Статьей 106 были закреплены ограничения в части предельного объема государственных внешних заимствований РФ, который не должен был превышать годовой объем платежей по обслуживанию и погашению государственного внешнего долга Российской Федерации. Указанное статьей 106 ограничение имеет свои исключения, что в практическом использовании бюджетных правил является преимуществом в части гибкости и маневренности управления процессом планирования и исполнения бюджета. Например, Правительство Российской Федерации было вправе осуществлять внешние заимствования в объеме свыше установленного федеральным законом о федеральном бюджете предельного объема государственных внешних заимствований, если при этом оно осуществляло такую реструктуризацию внешнего госдолга, которая приводит к снижению расходов на его обслуживание, в рамках установленного предельного объема внешнего госдолга.

Кроме того, Бюджетным кодексом закреплялись отдельные положения в части использования дополнительно поступающих доходов. Например, статьей 260 БК РФ предусматривалось, что доходы, фактически полученные при исполнении федерального бюджета сверх утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете, направлялись Минфином России на уменьшение размера дефицита федерального бюджета и выплаты,

сокращающие долговые обязательства федерального бюджета, без внесения изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете.

Законодательное закрепление указанных выше ограничений в начале 2000-х годов стало особенно актуальным в условиях роста цен на нефть и поступления в федеральный бюджет дополнительных доходов. Так, если в 1998 году средняя цена на нефть составляла около 12 долларов за баррель, то в 2003-м году уже 27,3 доллара за баррель.

В целях сдерживания инфляции, растущей под воздействием притока иностранной валюты от продажи нефти по более высоким ценам, необходимо было найти неэмиссионные механизмы стерилизации избыточных валютных поступлений без значительного укрепления рубля.

Высокая зависимость федерального бюджета от цен на нефть требовала реализации принципов антициклического бюджета путем создания автоматического механизма, в котором, с одной стороны, происходило бы формирование государственных сбережений, а с другой – использование этих сбережений для приобретения валютной выручки от экспорта нефти.

Так, в 2002 году Минфином России был создан финансовый резерв из остатков денежных средств на счетах казначейства (а не за счет рентных доходов от сырьевых отраслей), который имел весьма отдаленное сходство со стабилизационным фондом. Кроме того, в период 2000 по 2003 гг. при планировании бюджетных расходов в России стала использоваться так называемая «цена отсечения» на нефть, равная 20 долл. за баррель (средняя цена за последние 15 лет). Дополнительные доходы, которые формировались благодаря высоким ценам на нефть, превышавшим «цену отсечения», направлялись на погашение внешнего долга, который сократился с 4 трлн рублей в 2000-м году до 3,5 трлн рублей в 2003-м году.

Первая версия бюджетных правил как системы законодательно определенных бюджетных ограничений применялась в период с 2004 по 2007 годы. Для смягчения последствий резких колебаний мировых цен на нефть в 2004 году был создан Стабилизационный фонд Российской Федерации (далее также – Стабилизационный фонд, Стабфонд)³⁸³, предназначенный для накопления конъюнктурно высоких доходов от продажи нефти и их использования для поддержания стабильного уровня расходов бюджета и погашения внешнего долга в неблагоприятные периоды. В Стабилизационный фонд должны были направляться дополнительные доходы федерального бюджета от вывозной таможенной пошлины на нефть и налога на добычу нефти, образующиеся за счет превышения цены на нефть над базовой ценой,

³⁸³ См. Федеральный закон от 23.12.2003 № 184-ФЗ «О внесении дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части создания Стабилизационного фонда Российской Федерации».

которая была установлена на уровне 20 долларов США за баррель. Кроме того, в Стабфонд по общему правилу подлежали зачислению остатки средств федерального бюджета на начало года, включая доходы от размещения его средств.

Стабфонд рассматривался в качестве части средств федерального бюджета, подлежащей обособленному учету, управлению и использованию. Управление его средствами поручалось Минфину России с возможностью делегирования отдельных полномочий Центральному банку. Размещать средства Стабфонда предполагалось в долговые обязательства иностранных государств, валюты которых рассматриваются как резервные. Расходовать средства Стабфонда можно было преимущественно для финансирования дефицита федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой, при этом предельный объем привлечения его средств в течение одного года законодательно не устанавливался. Иные направления расходования средств Стабфонда допускались лишь в случае, если его накопленный объем превышал 500 млрд рублей.

Таким образом, в 2004 году в России впервые был создан механизм для обеспечения макроэкономической стабильности и бюджетной устойчивости: Стабилизационный фонд стал инструментом стерилизации излишней ликвидности, сдерживания роста бюджетных расходов и инфляционного давления на рубль.

Превышение фактической цены на нефть над «ценой отсечения» позволило сформировать объем Стабфонда в 3,1% ВВП уже по итогам 2004 года (Таблица 25). Относительно быстрое формирование подушки безопасности в условиях ожидаемой благоприятной динамики цен на нефть стало причиной для точечных «ослаблений» изначальной конструкции бюджетного правила. В частности, уже Федеральный закон от 23.12.2004 № 173-ФЗ «О федеральном бюджете на 2005 год» предусматривал возможность использовать средства фонда для сокращения внешнего госдолга Российской Федерации, а при превышении денежных остатков сверх 500 млрд рублей – на текущие цели, в том числе на финансирование дефицита бюджета Пенсионного фонда и стимулирование инвестиционной деятельности. В конце 2005 года стало очевидным, что «цена отсечения» в 20 долларов за баррель не позволяет полноценно финансировать все запланированные расходные решения, поэтому в положения Бюджетного кодекса были внесены изменения³⁸⁴ в части установления новой базовой цены на нефть, эквивалентной 197,1 доллара США за одну тонну (27 долларов США за один баррель).

³⁸⁴ Федеральным законом от 12.10.2005 № 127-ФЗ «О внесении изменений в статью 96.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

Таблица 25 – Структура и динамика формирования Стабилизационного фонда за 2004-2007 гг., млрд руб.

	2004	2005	2006	2007
Стабилизационный фонд	522	1237	2347	3849
Доля фонда в ВВП, %	3,1	5,7	8,7	11,6
Использование средств фонда на покрытие дефицита федерального бюджета	-	-	-	-

Источник: составлено автором на основе информации с официального сайта Минфина России.

При этом по решению Правительства почти все средства Стабфонда в 2005 году были израсходованы в основном на погашение внешнего госдолга Российской Федерации (отношение общего госдолга к ВВП снизилось с 23,1% в 2004 году до 7,2% в 2007 году): 93 млрд рублей пошли на выплату долга МВФ, 430 млрд рублей – на погашение долга перед странами Парижского клуба, 682 млрд рублей – на погашение долга перед Внешэкономбанком (далее также – ВЭБ) и 30 млрд рублей было передано бюджету Пенсионного фонда. Объемы погашения внешнего долга страны за счет средств Стабфонда в несколько раз превышали запланированные объемы погашения из общих средств бюджета, что позволило существенно сократить внешний долг страны и укрепить устойчивость федерального бюджета.

В 2006 году Правительством Российской Федерации было принято решение по переводу всех рублевых средств Стабилизационного фонда в иностранную валюту в пропорции 45% в доллары, 45% в евро и 10% в фунт стерлингов.

Во второй половине 2007 года в США разразился финансово-экономический кризис, который стал распространяться на другие страны. Правительство РФ, встревоженное возможностью падения мировых цен на нефтегазовые ресурсы, расширило источники пополнения Стабфонда с целью дальнейшего наращивания его объема.

К концу 2007 года накопленный объем средств Стабфонда вырос до 3849,1 млрд рублей, что было эквивалентно 11,6% ВВП. Несмотря на то что указанный объем Стабфонда выглядел достаточно скромно в сравнении с аналогичными фондами других стран, богатых сырьевыми ресурсами, сам факт быстрого и относительно «легкого» накопления средств в Стабилизационном фонде при практически полном погашении государственного долга создавал условия, когда на Правительство стало оказываться постоянное политическое давление в целях начать использовать накопленные в Стабилизационном фонде средства «внутри страны». В результате часть средств уже в 2007 г. перечислили в уставные капиталы институтов развития: основную долю перечислили в виде имущественного взноса во Внешэкономбанк – 180 млрд руб.,

также были пополнены Инвестиционный фонд в рамках федерального бюджета – 90 млрд руб. и капитал ГК «Роснано» – 30 млрд руб.

В целом Стабфонд на протяжении всего срока своего функционирования успешно выполнял стерилизующую функцию, ограничивая рост расходов и денежной базы. Использование средств фонда в рассматриваемом периоде преимущественно осуществлялось на погашение внешнего долга, что также способствовало укреплению бюджетной устойчивости и улучшению кредитного рейтинга страны.

Помимо правил в части Стабфонда сохранялись на прежнем уровне ограничения на установленный размер резервных фондов органов исполнительной власти, а также резервного фонда Президента Российской Федерации – не более 3% и 1% утвержденных расходов федерального бюджета соответственно (согласно статьям 81 и 82 БК РФ).

Также действовали ограничения на размер дефицита федерального бюджета (статья 92 БК РФ) и ограничения в части предельного объема государственных внешних заимствований Российской Федерации (статья 106 БК РФ). Кроме того, сохранились отдельные положения в части регулирования использования дополнительно поступающих доходов (статья 260 БК РФ).

Таким образом, общий подход к осуществлению бюджетной политики в середине 2000-х гг. основывался на идее «частичного сбережения сырьевых доходов в периоды интенсивной разработки недр и высоких цен на сырье и использования сбережений при сокращении добычи или падении цен»³⁸⁵.

Трансформация Стабилизационного фонда в два суверенных фонда и изменения концептуальных подходов к конструкции бюджетных правил ознаменовали второй этап функционирования бюджетных правил, который охватил период с 2008 по 2012 гг.

В частности, было принято решение о разделении Стабилизационного фонда на два фонда разного назначения³⁸⁶. Аналогом Стабфонда должен был стать Резервный фонд. Дополнительные доходы, превышавшие размер отчислений в Резервный фонд, должны были направляться в Фонд национального благосостояния (далее также – ФНБ), который подлежал использованию «в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации». Все средства Стабилизационного фонда были разделены в пропорции: 80% (3058 млрд руб.) зачислено в Резервный фонд и 20% (783 млрд руб.) – в ФНБ.

³⁸⁵ Кудрин, 2006-8.

³⁸⁶ Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ.

Также была закреплена нормативная величина Резервного фонда в абсолютном размере, определенном исходя из 10% прогнозируемого на соответствующий финансовый год объема ВВП, указанного в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Для ФНБ нормативной величины не устанавливалось.

В основу новой редакции бюджетных правил была положена «концепция ненефтегазового бюджета». Нефтегазовые доходы подлежали обособленному учету и использованию. Ежегодная допустимая величина их использования (нефтегазовый трансферт) устанавливалась в рамках принятия федерального закона о федеральном бюджете в виде фиксированной доли в процентах к ВВП. На 2008-2010 гг. был предусмотрен «переходный период», в течение которого нефтегазовый трансферт должен был снизиться с 6,1% ВВП последовательно до 5,3%, 4,5% и затем с 2011 года выйти на долгосрочный уровень 3,7% ВВП.

Нефтегазовые доходы, превышавшие величину нефтегазового трансферта, должны были поступать в Резервный фонд. При недостаточности нефтегазовых доходов на покрытие нефтегазового трансферта компенсация должна была осуществляться из Резервного фонда³⁸⁷. Если же нефтегазовые доходы превышали и нефтегазовый трансферт, и нормативный объем средств Резервного фонда, они должны были направляться в ФНБ.

Данная редакция норм БК РФ, посвященных использованию нефтегазовых доходов, вступила в силу с 2008 года, однако на практике большинство из них почти не применялось в связи с началом экономического кризиса³⁸⁸ и все поступающие нефтегазовые доходы должны были использоваться для финансирования расходов бюджета.

Тем не менее, если первоначальный объем Резервного фонда на 1 февраля 2008 года составлял его нормативную величину – 10% прогнозного (или 7,4% фактического) ВВП, а объем Фонда национального благосостояния – 1,9% фактического ВВП, то уже в августе 2008 года была достигнута установленная величина нефтегазового трансферта и появились формальные основания для зачисления нефтегазовых доходов в Фонд национального благосостояния, вследствие чего его объем на 1 февраля 2009 года достиг наивысшей за все время его существования величины в 7,7% ВВП.

³⁸⁷ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета».

³⁸⁸ См. Федеральные законы от 17.12.2009 № 314-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» и от 30.09.2010 № 245-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации».

Статьей 96.7 БК РФ вводилось понятие ненефтегазового дефицита федерального бюджета, который представлял собой разницу между объемом доходов федерального бюджета без учета нефтегазовых доходов федерального бюджета и доходов от управления средствами Резервного фонда и ФНБ и общим объемом расходов федерального бюджета в соответствующем финансовом году.

Финансирование ненефтегазового дефицита федерального бюджета осуществлялось за счет нефтегазового трансферта и источников финансирования дефицита федерального бюджета. Также было предусмотрено, что с 1 января 2011 года ненефтегазовый дефицит федерального бюджета не мог превышать 4,7% прогнозируемого ВВП, указанного в федеральном законе о федеральном бюджете.

Ограничения на установленный размер резервных фондов органов исполнительной власти, а также резервного фонда Президента Российской Федерации по-прежнему сохранялись.

Нововведением было установление нового бюджетного правила в части закрепления федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период общего объема условно утверждаемых (утвержденных) расходов³⁸⁹ на первый год планового периода в объеме не менее 2,5% общего объема расходов бюджета, на второй год планового периода в объеме не менее 5% общего объема расходов бюджета. Указанное нововведение должно было способствовать большей гибкости и маневренности в процессе исполнения федерального бюджета по расходам.

Одновременно предусматривалось исключение и изменение отдельных положений главы 13 «Дефицит бюджета и источники его финансирования» Бюджетного кодекса.

Например, статьей 92 предусматривалось количественное ограничение на показатель дефицита федерального бюджета, утвержденный федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, который не мог превышать размер ненефтегазового дефицита федерального бюджета.

Статьей 94 устанавливались ограничения на утвержденный федеральным законом о федеральном бюджете общий объем источников финансирования дефицита федерального бюджета, не связанных с использованием средств Резервного фонда и ФНБ, который не мог превышать 1% прогнозируемого ВВП, указанного в федеральном законе о федеральном бюджете. Одновременно предусматривались исключения из данного правила в части

³⁸⁹ Под условно утверждаемыми (утвержденными) расходами понимаются не распределенные в плановом периоде по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов в ведомственной структуре расходов бюджета бюджетные ассигнования.

возможности превышения указанного ограничения на сумму бюджетных ассигнований Инвестфонда РФ, не использованных в отчетном финансовом году.

Согласно первоначальному закону о бюджете³⁹⁰, лишь около 10% нефтегазовых доходов предусматривалось направить на сбережения в суверенные фонды. При этом предполагалось, что нормативный объем Резервного фонда не будет достигнут и соответственно ФНБ не пополнится, так как показатели федерального бюджета планировали исходя из консервативного прогноза цены на нефть на уровне 53 долл./барр. Однако, несмотря на резкое падение цен в конце года, фактическая средняя цена на нефть по итогам 2008 года составила 94,8 долл./барр. (Таблица 26).

Таблица 26 – Динамика основных параметров федерального бюджета за 2008-2012 гг., млрд руб.

Год	2008	2009	2010	2011	2012
Доходы федерального бюджета, всего	9275,9	7337,7	8305,4	11367,6	12855,5
в том числе:					
Нефтегазовые доходы	4389,4	2984,0	3830,7	5641,8	6453,2
Ненефтегазовые доходы	4886,5	4353,8	4474,7	5725,9	6402,4
Доля доходов федерального бюджета в ВВП*, %	22,5	18,9	17,9	20,3	20,3
Доля нефтегазовых доходов в доходах федерального бюджета, %	47,3	40,7	46,1	49,6	50,2
Расходы федерального бюджета, всего	7570,9	9660,1	10117,4	10925,6	12895,0
Доля расходов федерального бюджета в ВВП*, %	18,3	24,9	21,8	19,5	20,4
Дефицит (профицит) федерального бюджета	+1705,1	-2322,3	-1812,0	+442,0	-39,4
Доля дефицита (профицита) в ВВП*, %	4,1	-6,0	-3,9	0,8	-0,1
Ненефтегазовый дефицит федерального бюджета	-2684,4	-5306,3	-5642,7	-5199,7	-6492,6
Доля ненефтегазового дефицита в ВВП*, %	-6,5	-13,7	-12,2	-9,3	-10,3
Цена на нефть, средняя за период	94,8	60,4	77,9	109	110,4
Госдолг, всего	2692,0	3233,1	4158,2	5343,2	6519,9
в том числе:					
Внешний	1192,2	1138,4	1217,8	1152,7	1542,0
Внутренний	1499,8	2094,7	2940,4	4190,5	4977,9
Доля всего госдолга в ВВП*, %	6,5	8,3	9,0	9,5	10,3
Доля всего госдолга в доходах федерального бюджета, %	29,0	44,1	50,1	47,0	50,7
Примечание - * Данные по ВВП за рассматриваемый период представлены в старой методологии.					

Источник: составлено автором на основе данных Минфина России, Росстата, а также федеральных законов об исполнении федерального бюджета за 2008-2012 гг.

Тем не менее по итогам 2008 года, несмотря на исключительно благоприятную внешнеэкономическую конъюнктуру в середине года и высокий уровень нефтегазовых доходов, на сбережение было направлено менее половины (45,8%) нефтегазовых доходов за год – существенно меньше, чем поступало в Стабилизационный фонд в предыдущие годы³⁹¹.

³⁹⁰ Федеральный закон от 24.07.2007 № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 года и плановый период 2009 и 2010 годов».

³⁹¹ Лебединская, 2012.

В 2008 году началось ухудшение многих макроэкономических показателей, несмотря на поступление дополнительных доходов от нефтегазовых ресурсов в соответствии с установленной конструкцией бюджетных правил. По причине существующей высокой степени неопределенности состояния мировой и национальной экономики бюджетные показатели федерального бюджета на 2009 г. хотя и формировались на основании ожидаемой среднегодовой цене в 95 долл./барр. нефти марки Юралс, потребовали пересмотра уже весной 2009 года (в итоге в апреле 2009 г. характеристики федерального бюджета были уточнены уже исходя из прогнозной цены на нефть 41 долл./барр.).

Хотя в 2009 году действие законодательно закрепленных бюджетных правил не приостанавливалось, было принято решение об использовании средств Резервного фонда для финансирования дефицита федерального бюджета.

По причине низкого уровня нефтегазовых доходов в первой половине 2009 года средства Резервного фонда использовали согласно утвержденным правилам на формирование нефтегазового трансферта, а также дополнительно на поддержание сбалансированности федерального бюджета (в том числе на финансирование текущих расходов федерального бюджета).

Во второй половине 2009 года рост цен на нефть восстановился и дополнительные нефтегазовые доходы (после завершения формирования нефтегазового трансферта в утвержденном на год объеме) стали направлять в Резервный фонд. Далее поступившие в Резервный фонд средства направляли на финансирование дефицита федерального бюджета.

Фактически в 2009 году Резервный фонд справился со своей ролью «подушки безопасности»: использование его средств практически компенсировало падение доходов по сравнению с утвержденным федеральным законом о федеральном бюджете объемом, а также способствовало финансированию антикризисных мер.

Средства ФНБ в 2009 году для непосредственного финансирования расходов не использовались (Таблица 27). Однако было принято решение о размещении средств ФНБ на долгосрочных депозитах в ВЭБе (меры по косвенной поддержке экономики). Так, в 2009 году на депозитах было размещено около 18% средств ФНБ, которые в свою очередь использовались для выдачи российским кредитным организациям субординированных кредитов.

Таблица 27 – Структура и динамика формирования суверенных фондов России за 2008-2012 гг., млрд руб.

	На 01.01.2009	На 01.01.2010	На 01.01.2011	На 01.01.2012	На 01.01.2013
Резервный фонд	4027,6	1830,5	775,2	811,5	1885,7
Доля фонда в ВВП*, %	9,8	4,7	1,7	1,4	3,0
Фонд национального благосостояния	2584,5	2769,0	2695,5	2794,4	2690,6
Доля фонда в ВВП*, %	6,3	7,1	5,8	5,0	4,3
Общая величина суверенных фондов	6 612,1	4599,5	3470,7	3605,9	4576,3
Доля суверенных фондов в ВВП*, %	16,0	11,9	7,5	6,4	7,2
Отношение суверенных фондов к доходам федерального бюджета, %	71,3	62,7	41,8	31,7	35,6
Примечание – * Данные по ВВП за рассматриваемый период представлены в старой методологии.					

Источник: составлено автором на основе информации с официального сайта Минфина России.

В 2010 году направления использования средств суверенных фондов не изменились: они по-прежнему использовались для финансирования дефицита федерального бюджета и опосредованно на поддержку экономики. Часть средств ФНБ была размещена на депозитах Внешэкономбанка (около 134 млрд рублей), порядка 2,5 млрд рублей было направлено на обеспечение взносов государства в рамках программы софинансирования добровольных пенсионных накоплений. Из средств Резервного фонда на финансирование дефицита федерального бюджета было перечислено 970 млрд рублей, дополнительно был осуществлен трансферт в бюджет Фонда социального страхования на покрытие его дефицита в объеме 25 млрд рублей.

В итоге созданная система пополнения фондов посредством формирования нефтегазового трансферта фактически просуществовала недолго, т.к. эта конструкция стала недееспособной и нефтегазовых доходов не хватило на покрытие дефицита бюджета – его стали покрывать за счет средств Резервного фонда, соответственно прекратилось пополнение ФНБ, т.к. величина Резервного фонда ни в одном году рассматриваемого периода не превысила бюджетного норматива в 10% ВВП, одновременно происходил рост внутреннего госдолга страны. В конечном результате это привело к отказу от описанной конструкции формирования суверенных фондов по следующим причинам.

Во-первых, установленные бюджетные правила не смогли сгладить резкое сокращение доходов федерального бюджета (в 2009 году доходы снизились на 21% по сравнению с 2008-м годом).

Во-вторых, с учетом одновременного роста расходов почти на 28% в 2009 году по сравнению с 2008, федеральный бюджет стал дефицитным – 6,0% ВВП в 2009 году.

В-третьих, роль доходов от нефтегазовых ресурсов в развитии экономики страны в последние годы возросла настолько, что они стали главным фактором, определяющим темпы роста ВВП и других макроэкономических показателей.

В результате всех этих обстоятельств в сочетании с резким повышением расходов федерального бюджета ненефтегазовый дефицит бюджета стал быстро расти (с 6,5% ВВП в 2008 году до 13,7% ВВП в 2009 году и 12,2% ВВП в 2010 году) вместо запланированного его сокращения до 4,7% ВВП в 2011 г.

В связи с описанными недостатками установленной конструкции бюджетных правил в конце 2010 года было приостановлено³⁹² действие всех положений, регламентирующих использование нефтегазовых доходов, до 1 января 2014 года (отдельных норм до 1 февраля 2014 года).

Указанным федеральным законом начало действия ограничений на величину нефтегазового трансферта (3,7% прогнозируемого в соответствующем финансовом году ВВП) и ненефтегазового дефицита (4,7% прогнозируемого в соответствующем финансовом году ВВП) было перенесено с 1 января 2013 года на 1 января 2014 года.

До 1 января 2014 года также приостанавливались положения Бюджетного кодекса в части, касающейся целей использования средств Резервного фонда, поступления и использования нефтегазовых доходов федерального бюджета, а также в части формирования средств Резервного фонда и ФНБ. До 1 февраля 2014 года были приостановлены положения Бюджетного кодекса, регламентирующие использование доходов от управления средствами Резервного фонда и ФНБ.

В этой связи данный закон устанавливает временные правила в отношении использования нефтегазовых доходов и, соответственно, формирования суверенных фондов: Правительство Российской Федерации в 2010-2013 годах вправе без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете принимать решения об использовании средств Резервного фонда и иных остатков средств федерального бюджета на осуществление выплат, сокращающих долговые обязательства, сокращение заимствований и обеспечение сбалансированности федерального

³⁹² Федеральным законом от 30.09.2010 № 245-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации».

бюджета, в том числе с превышением общего объема расходов федерального бюджета в случае и в пределах увеличения бюджетных ассигнований федерального бюджета на предоставление межбюджетных трансфертов в целях обеспечения сбалансированности бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, с внесением соответствующих изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета.

Также устанавливается, что объемы средств Резервного фонда и ФНБ (за исключением средств ФНБ, используемых на обеспечение софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также на обеспечение сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда), используемых для финансирования дефицита федерального бюджета, утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете, и их использование осуществляется на основании решений Правительства. Кроме того, доходы от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния направляются на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета.

С одной стороны, такое приостановление бюджетных правил позволило упростить систему отчетности и использования средств Резервного фонда и ФНБ. С другой стороны, это затруднило возможное возвращение к бюджетным правилам, так как позволяло Правительству автономно распоряжаться поступающими нефтегазовыми доходами и накопленными в фондах средствами.

С 2011 года нефтегазовые доходы стали направляться на покрытие расходов федерального бюджета до момента восстановления после кризиса фискальной устойчивости и официального введения новой версии бюджетных правил.

Всего за несколько лет с момента кризиса зависимость бюджета от уровня цены на нефть возросла. Если в 2000 году для формирования бездефицитного бюджета цена на нефть должна была находиться на уровне не менее 17,5 долларов за баррель, то в 2009 году балансирующая бюджет цена на нефть достигла 99 долларов за баррель³⁹³. Максимальное значение цены на нефть, при которой обеспечивалась бы балансировка федерального бюджета, составило 113 долларов за баррель в 2013 г. Данные цифры упрямо свидетельствуют о том, что и первая, и вторая версии бюджетных правил, а главное – сложившийся уровень бюджетной дисциплины в части их соблюдения – не оказались способными предотвратить устойчивый рост бюджетных расходов.

Несмотря на то что федеральный бюджет 2011 года был исполнен с профицитом, наблюдался существенный рост государственного долга Российской Федерации – почти на 1,2

³⁹³ Мусаев, Малахов, 2014.

трлн рублей по сравнению с 2010 годом. По этой причине в конце 2011 года все положения, относящиеся к целям использования средств Резервного фонда, поступлению и использованию нефтегазовых доходов федерального бюджета, формированию средств Резервного фонда и ФНБ, а также регламентирующие использование доходов от управления средствами Резервного фонда и ФНБ, в условиях трехлетнего бюджета были вынужденно приостановлены³⁹⁴ до 1 января 2015 года и до 1 февраля 2015 года соответственно.

В 2012 году на фоне высоких цен на нефть и роста доходов бюджета почти на 1,5 трлн рублей по сравнению с 2011 годом расходы федерального бюджета были увеличены практически на 2 трлн рублей, и поэтому исполнить бюджет без дефицита не удалось.

Таким образом, в период с 2008 по 2012 год Резервный фонд использовался, как и другие остатки свободных средств на счетах федерального бюджета. Несмотря на это, Резервный фонд по большей части выполнил свои функции по стабилизации и обеспечению сбалансированности федерального бюджета, поддержав в период кризиса бюджетную и макроэкономическую стабильность в стране и позволив избежать сокращения расходов и неконтролируемого роста государственного долга.

Средства же ФНБ использовались в целях поддержки банковской системы и реального сектора экономики, что формально не противоречит принципам размещения средств фонда на долгосрочных депозитах ВЭБа.

К 2008 году были предусмотрены некоторые ослабления в части ограничений на осуществление государственных заимствований, поэтому за период до 2012 года государственный долг Российской Федерации существенно вырос – с 29% доходов бюджета в 2008-м году до 50,7% доходов бюджета в 2012 году.

Правительством Российской Федерации в этот период делался упор на опережающий рост внутренних заимствований. Внешние заимствования предполагались минимальными, только чтобы сохранить присутствие России как суверенного заемщика на международном рынке капитала. Например, в 2012 году был установлен верхний предел заимствований в размере 7 млрд долл. И действительно, с 2008 по 2012 год внешний госдолг вырос всего на 30%, тогда как внутренний госдолг за тот же период вырос на 332%, т.е. в 3,3 раза и составил 7,9% ВВП в 2012 году (согласно данным по ВВП в старой методологии).

Кроме того, в кризисный период 2009-2010 гг. темпы роста госдолга опережали темпы роста ВВП. Однако если такая тенденция была оправдана в кризисные годы, то существенно

³⁹⁴ Федеральным законом от 06.10.2011 № 270-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

большой рост государственного долга в 2011 и 2012 годах, которые нельзя назвать кризисными, может оцениваться как нарушение финансовой дисциплины в части обеспечения бюджетной устойчивости государства.

Таким образом, по мнению экспертов³⁹⁵, преимущество действовавшего с 2008 года бюджетного правила заключается в его простоте: размер трансферта фиксируется в долях ВВП и не зависит от динамики цен на нефть. Однако с точки зрения консервативности бюджетного планирования данное правило хорошо работает только при относительно больших колебаниях цен на нефть: в ситуации, например, 2000-х годов, когда цены на нефть устойчиво росли, зафиксированный в 2004 году размер нефтегазового трансферта к 2008 году заметно отстал бы от фактических поступлений нефтегазовых доходов в федеральный бюджет. Но в таком случае его размер практически неизбежно был бы существенно пересмотрен в сторону увеличения, поскольку как установление, так и пересмотр величины трансферта трудно обосновать с экономической точки зрения: подобные решения чрезвычайно подвержены субъективизму и лоббистскому давлению. Поэтому применение такого правила не может в должной мере ограничить расходы на безопасном с точки зрения бюджетной сбалансированности уровне.

Переход к третьей версии бюджетных правил датируется 2013 годом³⁹⁶. По мнению отдельных экспертов³⁹⁷, эти бюджетные правила характеризовались большей комплексностью и гибкостью, так как учитывали накопленный опыт и должны были лучше реагировать на циклические колебания в экономике. Спрос на более устойчивую конструкцию бюджетных правил стал предъявляться сразу после выходы из кризиса 2008-2009 гг. По мнению автора, необходимо было «быть готовыми к аналогичным ситуациям и при любых ценах на нефть обеспечивать выполнение государственных обязательств, всех основных программ: от обороноспособности до обеспечения дефицита пенсионной системы и социальных расходов»³⁹⁸.

В частности, в рамках новой версии бюджетных правил было решено отказаться от использования нефтегазового трансферта, фиксированного в процентах ВВП, поскольку в условиях хронического отставания темпов роста добычи и экспорта нефти и нефтепродуктов от темпов роста экономики, это приводит к тому, что со временем текущие нефтегазовые доходы

³⁹⁵ Дробышевский, Синельников-Мурылев, 2012.

³⁹⁶ Федеральным законом от 25.12.2012 № 268-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета».

³⁹⁷ Власов, Дерюгина, Власова, 2013.

³⁹⁸ Кудрин, 2011.

становятся недостаточными для покрытия трансферта и допустимые расходы не обеспечиваются финансовыми ресурсами³⁹⁹. Фактически произошло возвращение к механизму формирования Стабилизационного фонда со следующими модификациями:

– Базовая цена на нефть, при превышении которой идет формирование Резервного фонда, была установлена не в абсолютном значении, а в качестве средней цены за последние 10 лет. Считалось, что этот вариант определения «цены отсечения» позволит сгладить влияние краткосрочных резких отклонений цены и адаптироваться к долгосрочным тенденциям.

– Состав налогов, являющихся доходными источниками фондов, был расширен за счет экспортных пошлин на газ и нефтепродукты (в Стабфонд зачислялись только экспортные пошлины на сырую нефть и налог на добычу полезных ископаемых (далее – НДС) на нефть).

Кроме того, указанным законом была снижена с 10 до 7% ВВП нормативная величина Резервного фонда. Предельный объем расходов бюджета не должен превышать расчетную величину доходов при базовой цене на нефть, увеличенную на 1% ВВП. С другой стороны, не допускается и снижение расходов на очередной год и первый год планового периода по сравнению с тем, который был утвержден законом о бюджете на предшествующий год, без учета условно утвержденных расходов. Выполнение этой нормы при необходимости должно обеспечиваться за счет дополнительных нефтегазовых доходов или средств Резервного фонда.

Для более корректной регламентации процедур управления средствами фондов, предусматривались положения в части закрепления направлений их использования. Например, федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период устанавливались (могли быть установлены):

– объем использования средств Резервного фонда на покрытие дефицита федерального бюджета;

– использование средств Резервного фонда на досрочное погашение государственного долга Российской Федерации;

– объем средств федерального бюджета, направляемых на цели обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

³⁹⁹ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета».

В 2013 г. были внесены изменения⁴⁰⁰, еще более расширяющие направления использования средств Резервного фонда: дополнительные нефтегазовые доходы, которые ранее предполагалось направлять в Резервный фонд, теперь стало возможным использовать для компенсации как выпадающих ненефтегазовых доходов, когда фактически поступившие доходы окажутся меньше прогнозных, так и недополученных доходов от приватизации и непривлеченных государственных заимствований. Данная норма фактически сняла последние существовавшие ограничения на направления расходования средств Резервного фонда, де-факто дезавуировав саму суть бюджетных правил.

Ограничения на установленный размер резервных фондов органов исполнительной власти, а также резервного фонда Президента Российской Федерации (статьи 81 и 82 БК РФ) сохранялись без изменений.

В 2013 году продолжился номинальный рост как доходов, так и расходов федерального бюджета, поскольку условия внешнеэкономической конъюнктуры были относительно благополучны для формирования доходов бюджета: среднегодовая цена на нефть составила около 108 долларов за баррель (Таблица 28).

Таблица 28 – Динамика основных параметров федерального бюджета за 2013-2016 гг., млрд руб.

Год	2013	2014	2015	2016
ВВП	73 134	79 200	83 387	85 918
Доходы федерального бюджета, всего	13019,9	14496,9	13659,2	13460,1
в том числе:				
Нефтегазовые доходы	6534,0	7433,8	5862,7	4844,0
Ненефтегазовые доходы	6485,9	7063,1	7796,6	8616,1
Доля доходов федерального бюджета в ВВП, %	17,8	18,3	16,4	15,7
Доля нефтегазовых доходов в доходах федерального бюджета, %	50,2	51,3	42,9	36,0
Расходы федерального бюджета, всего	13342,9	14831,6	15620,3	16416,4
Доля расходов федерального бюджета в ВВП, %	18,2	18,7	18,7	19,1
Дефицит (профицит) федерального бюджета	-323,0	-334,7	-1961,0	-2956,3
Доля дефицита (профицита) в ВВП, %	-0,4	-0,4	-2,4	-3,4
Ненефтегазовый дефицит федерального бюджета	-6857,0	-7768,5	-7823,7	-7800,3
Доля ненефтегазового дефицита в ВВП, %	-9,4	-9,8	-9,4	-9,1
Цена на нефть, средняя за период	107,7	97,6	51,2	41,9

⁴⁰⁰ Внесенные Федеральным законом от 07.05.2013 № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса».

Год	2013	2014	2015	2016
Госдолг, всего	7544,4	10298,0	10954,3	11109,8
в том числе:				
Внешний	1822,2	3056,8	3646,7	3106,3
Внутренний	5722,2	7241,2	7307,6	8003,5
Доля всего госдолга в ВВП, %	10,3	13,0	13,1	12,9
Доля всего госдолга в доходах федерального бюджета, %	57,9	71,0	80,2	82,5

Источник: составлено автором на основе данных Минфина России, Росстата, Федерального казначейства, а также федеральных законов об исполнении федерального бюджета за 2013-2016 гг.

В начале 2014 года на фоне высоких цен на нефть и в условиях появления дополнительных расходов федерального бюджета на содержание и развитие новых регионов России (Республика Крым, город Севастополь) велись активные дискуссии о смягчении бюджетного правила. Однако падение цен на нефть во втором полугодии 2014 года и ухудшение динамики экономического развития предопределили начало тренда в сторону поэтапного ужесточения бюджетной политики, поскольку накопленных резервов стало устойчиво не хватать для финансирования расходов бюджета на прежнем уровне. Помимо расходования средств Резервного фонда, происходил заметный рост государственного долга Российской Федерации, причем за счет прироста как внутреннего, так и внешнего госдолга.

С 2015 года Правительство Российской Федерации практически отказалось от бюджетного правила, перейдя на «ручное» управление федеральным бюджетом, для чего пришлось отказаться от трехлетнего бюджета (был принят федеральный бюджет на 2016 год). Такая политика, с одной стороны, позволила гибко реагировать на возникающие внешние макроэкономические риски (падение цен на нефть, ослабление рубля, инфляционные процессы, экономические санкции), но, с другой стороны, ухудшила предсказуемость и понятность проводимой бюджетной политики, особенно в части инвестиционных расходов.

При существенном сокращении доходов федерального бюджета оптимизация расходов осуществлялась более скромными темпами, что привело к увеличению дефицита бюджета, финансирование которого осуществлялось преимущественно за счет средств Резервного фонда. В итоге остатки средств в Резервном фонде неуклонно сокращались (Таблица 29).

Таблица 29 – Структура и динамика формирования резервных фондов России за 2013-2016 гг., млрд руб.

	На 01.01.2014	На 01.01.2015	На 01.01.2016	На 01.01.2017
Резервный фонд	2859,7	4945,5	3640,6	972,1
Доля фонда в ВВП, %	3,9	6,2	4,4	1,1
Фонд национального благосостояния	2900,6	4388,1	5227,2	4359,2
Доля фонда в ВВП, %	4,0	5,5	6,3	5,1
Общая величина суверенных фондов	5760,3	9333,6	8867,8	5331,3
Доля суверенных фондов в ВВП, %	7,9	11,8	10,6	6,2
Отношение суверенных фондов к доходам федерального бюджета, %	44,2	64,4	64,9	39,6

Источник: составлено автором на основе данных Минфина России.

В итоге к началу 2017 г. Резервный фонд был практически исчерпан и уже не мог быть полноценным инструментом управления бюджетными рисками в обозримом будущем.

Отдельную тревогу внушает факт управления ресурсами Фонда национального благосостояния: в 2008 году было разрешено передавать его средства в доверительное управление специализированным финансовым организациям⁴⁰¹, а в 2014 году – размещать до 7% средств Фонда национального благосостояния на депозитах во Внешэкономбанке и еще до 10% в «субординированные инструменты российских кредитных организаций для финансирования ими самокупаемых инфраструктурных проектов»⁴⁰². Более того, стало возможным до половины всех дополнительных нефтегазовых доходов, подлежащих к зачислению в ФНБ, направлять на финансирование «инфраструктурных и других приоритетных проектов»⁴⁰³, при том что подобное размещение средств ФНБ несет в себе риски их невозврата.

Сами бюджетные правила (в версии 2013 года), хотя формально и считались действующими, не позволили обеспечить необходимую адаптацию бюджета к наблюдавшемуся резкому снижению цен на нефть в силу ряда причин:

- процикличность определения базовой цены на нефть, которая определялась как средняя за предыдущие 10 лет (на ретроспективной основе) и не позволяла обеспечить достаточную адаптацию бюджетных расходов к резко сократившимся поступлениям нефтегазовых доходов, наблюдаемым лишь в последнем году расчетного периода (2015 г.);

⁴⁰¹ П. 4.1 ст. 96.11 БК РФ в редакции Федерального закона от 30.12.2008 № 310-ФЗ.

⁴⁰² П. 4 и 5 ст. 96.10 БК РФ введены Федеральными законами от 21.07.2014 № 266-ФЗ и от 26.12.2014 № 449-ФЗ.

⁴⁰³ П. 4 ст. 199 БК РФ в редакции Федерального закона от 25.12.2012 № 268-ФЗ.

- несимметричность накопления и расходования средств, выражающаяся в возможности замещать недополученные нефтегазовые доходы, поступления от приватизации и долговые заимствования за счет ранее накопленных в Резервном фонде нефтегазовых доходов. Напомним, что в 2013-2014 гг., в условиях рекордно высоких цен на нефть, в Резервный фонд было направлено менее 7% нефтегазовых доходов бюджета;
- высокая доля социально обусловленных и приравненных к ним обязательств в объеме расходов федерального бюджета. В рамках антикризисных мер 2009-2010 гг. были приняты долгосрочные обязательства (особенно значительным было увеличение пенсионных выплат), что затруднило снижение расходов после кризиса.

С 2004 г. по 2017 г. в России последовательно сменились три версии бюджетных правил. Их эффективность должна была проявиться в долгосрочной перспективе, но на практике бюджетные правила пересматривались в среднем каждые два-три года, что свидетельствует о недостаточной устойчивости и приспособленности их конструкции для решения всех стоящих перед ними задач. Более того, необходимо учитывать, что действие бюджетных правил, как и большинства мер экономической политики, имеет «пороговый» характер: они дают положительный эффект при достаточно высоком качестве институтов (квалифицированный и некоррупцированный государственный аппарат, прозрачность действий правительства, последовательность и ответственность в выполнении принятых управленческих решений и т.п.) и не приносят результатов (либо дают отрицательный эффект) при низком. Особенно важно качество институтов для стран, богатых природными ресурсами, поскольку природное богатство страны способствует ее успешному развитию при сильных институтах и блокирует – при слабых⁴⁰⁴.

5.1.2. Бюджетное правило 2017 г.: версия 4.0

Новое бюджетное правило, примененное при составлении законопроекта о федеральном бюджете на 2018–2020 гг., сводится к определению предельного объема расходов федерального бюджета как суммы трех компонентов: 1) базового объема нефтегазовых доходов, рассчитанного при цене на нефть 40 долл. США за 1 барр. марки «Юралс» в ценах 2017 г. (начиная с 2018 г. подлежит ежегодной индексации на 2%), и привязанной к ней базовой цене на экспортируемый газ; 2) объема нефтегазовых доходов, рассчитанных в соответствии с базовым вариантом среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации;

⁴⁰⁴ Кудрин, Сергиенко, 2011.

3) расходов на обслуживание долга⁴⁰⁵. Для переходного периода в 2018 г. объем расходов сформирован с учетом переходных положений бюджетных правил исходя из ограничений на объем первичного (при цене нефти «Юралс» 40 долл./барр. в ценах 2017 г.) дефицита в пределах 1% ВВП⁴⁰⁶. При этом, если объем средств ФНБ (объединенного суверенного фонда) на 1 января первого (и/или второго) года планового периода опускается ниже 5% ВВП, то предельный объем использования резервных активов на покрытие дефицитов федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда РФ не может превышать 1% ВВП, исходя из чего корректируется предельный объем расходов. Параметры расходов федерального бюджета, определенные на основе новой конструкции бюджетных правил, представлены ниже (Таблица 30).

Таблица 30 – Основные параметры федерального бюджета на 2018–2020 гг.

Показатель	2017 (факт)	2018 (закон)	2019 (закон)	2020 (закон)
Макроусловия				
Нефть, долл./барр.	49,9	43,8	41,6	42,4
Курс доллара США, руб. за 1 долл. США	59,4	64,7	66,9	68,0
ВВП, млрд руб.	92082	97462	98860	110237
Основные параметры федерального бюджета				
Доходы, млрд руб.	15041,3	15257,8	15554,6	16285,4
% к ВВП	16,4	15,7	15,1	14,8
Расходы, млрд руб.	16358,8	16529,2	16373,7	17155,3
% к ВВП	17,8	17,0	15,9	15,6
Дефицит, млрд руб.	-1317,5	-1271,4	-819,1	-869,9
% к ВВП	1,5	1,3	0,8	0,8

Источник: Федеральный закон от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», данные Федерального казначейства; расчеты автора.

Доходы в долях ВВП устойчиво сокращаются в основном за счет снижения нефтегазовых поступлений. Этот долгосрочный тренд обусловлен изменением условий торговли, ухудшением условий добычи и, как следствие, снижением доли нефтегазового сектора в ВВП. В итоге федеральный бюджет за три года недополучит 1,2% ВВП.

При подобной динамике бюджетных доходов применение новых бюджетных правил приведет к стремительному сокращению объема расходов федерального бюджета: с текущих

⁴⁰⁵ См.: «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

⁴⁰⁶ Федеральный закон от 29.07.2017 г. № 262-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета».

18,1% ВВП до 15,9% ВВП уже в 2019 г. Реалистичность подобной бюджетной консолидации вызывает сомнения, особенно в условиях сохранения текущего законодательства, в первую очередь в социальной сфере. По нашим оценкам, оптимизация расходов федерального бюджета на оборону, правопорядок, госуправление, сокращение субсидий в реальном секторе в совокупности способны обеспечить сокращение расходов в ближайшие два-три года в объеме не более 1,0% ВВП, следовательно, еще столько же планируется сэкономить на социальной сфере, в первую очередь на пенсионном обеспечении (что без проведения пенсионной реформы будет негативно сказываться на коэффициенте замещения пенсий).

Очевидно, что новая конструкция бюджетных правил, накладывая чрезмерно жесткие ограничения на объем расходов федерального бюджета, не позволит обеспечить необходимый объем расходов для экономического развития и финансирования структурных реформ. Более того, данная версия бюджетного правила имеет существенные внутренние недостатки, негативно сказывающиеся на устойчивости его применения. Основная проблема состоит в отсутствии гибкости данной конструкции правила: при цене на нефть 55–60 долл./барр. в объединенном суверенном фонде к 2020 г. накопится уже около 10% ВВП и возникнет давление в сторону пересмотра базовой цены (как в 2005 г.). В подобных обстоятельствах крайне сложно завершить бюджетный маневр за счет дальнейшей оптимизации непроизводительных расходов («силовые», на социальное обеспечение).

Не менее важная проблема отсутствия контрциклического характера действия правила. Так как ненефтегазовые доходы привязаны к ВВП и ведут себя проциклично, расходы на обслуживание долга ацикличны, а нефтегазовые доходы коррелируют с ценой на нефть (она экзогенна по отношению к структурному циклу российской экономики), ни один из компонентов правила не учитывает в должной мере цикличность российской экономики, а значит, не обеспечивает поддержку экономики в фазе спада (замещая сжатие рыночного спроса) и не сдерживает темпы роста в фазе подъема (избегая избыточного перегрева экономики).

Еще одна проблема в том, что правило ориентировано на сглаживание только шоков нефтегазовых доходов, вызванных изменением цены на нефть. Однако мировой опыт показывает, что ненефтегазовые доходы также могут быть восприимчивы к шокам изменения цены на нефть (главным образом налог на прибыль), а также иметь циклическую компоненту, не связанную с ценой на нефть. Таким образом, в бюджетном правиле должны быть учтены, во-первых, возможности иных шоков, чем изменение цен на нефть, во-вторых, все налоги, восприимчивые к шокам цен на нефть.

Четвертая проблема: при такой конструкции бюджетного правила расходы на обслуживание государственного долга всегда должны покрываться за счет новых заимствований. Такая тактика несет бюджетные риски, если в долгосрочной перспективе ставка по заимствованиям в среднем превышает темпы роста ВВП, а в краткосрочной перспективе возможны резкие скачки такой ставки, которые могут фактически ограничить доступ к долговому финансированию. Отметим, что оба допущения в российских условиях вполне реальны.

5.1.3 Суверенные фонды и денежно-кредитная политика России

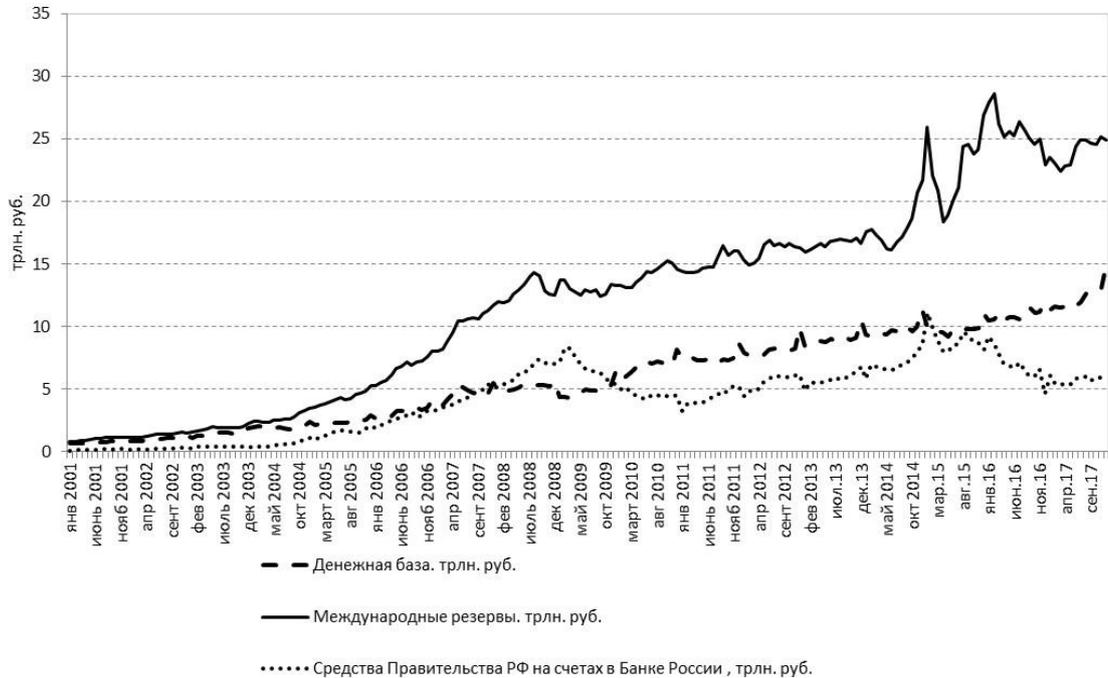
Накопление средств федерального бюджета на счетах в Банке России с начала 2000-х гг., создание Стабилизационного фонда в 2004 г. с последующей его трансформацией в два фонда в начале 2008 г. оказали заметное влияние не только на параметры бюджетной политики, но и на особенности реализации монетарной политики, воздействуя на денежный и валютный рынки, а также инфляционные процессы. В последние годы определение подходов к выстраиванию эффективного взаимодействия монетарной политики в условиях режима инфляционного таргетирования и бюджетной политики в ситуации бюджетного дефицита приобрело особую актуальность, так как непосредственным образом оказывает существенное воздействие на инфляционные ожидания экономических агентов и достижение регулятором целевых ориентиров по инфляции.

Как известно, обеспечение стабильной динамики цен может достигаться за счет выбора такой комбинации монетарной и фискальной политик, при которой одна из них находится в активном режиме, а другая в пассивном⁴⁰⁷.

Так, в 2000-е гг. благоприятная конъюнктура мировых рынков сырья, устойчивый рост цен на энергоносители обеспечивали существенный приток иностранной валюты в Россию вплоть до кризиса 2008 г. Банк России в качестве инструмента монетарной политики использовал режим квазификсированного валютного курса. При этом целевая динамика курса обеспечивалась не за счет соответствующего изменения процентных ставок, а напрямую через интервенции (покупки/продажи) на внутреннем валютном рынке, значительный объем которых определялся необходимостью компенсировать устойчивое положительное сальдо платежного баланса для борьбы с нежелательным с точки зрения конкурентоспособности отечественного экспорта укреплением рубля. При этом рост международных резервов являлся одним из ключевых источников стремительного увеличения денежной базы и формирования

⁴⁰⁷ Leeper, 1991; Sims, 1994.

монетарных предпосылок для инфляции. В качестве основного инструмента стерилизации избыточного денежного предложения использовалось накопление профицита федерального бюджета на счетах в Банке России⁴⁰⁸ (Рисунок 16).



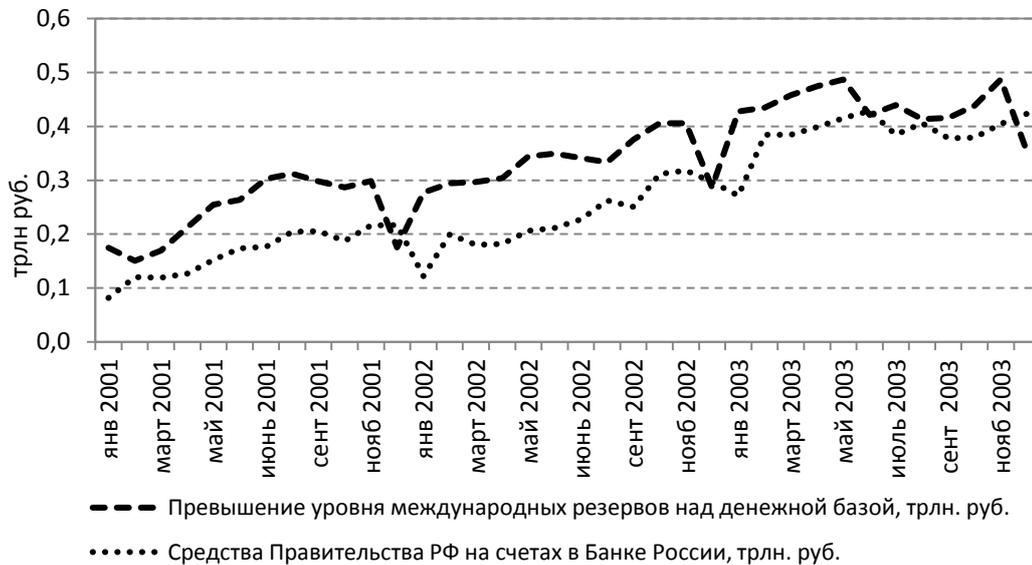
Источник: Банк России.

Рисунок 16 – Динамика отдельных составляющих баланса Банка России в 2001-2017 гг.

Накопление средств федерального бюджета на счетах в Банке России до непосредственного создания Стабилизационного фонда в 2004 г. в некоторой степени позволяло стерилизовать избыточное денежное предложение. Так, превышение международных резервов над денежной базой, характеризующее величину стерилизации избыточной ликвидности, принимало значения, близкие к объему средств на бюджетных счетах в Банке России (Рисунок 17). Однако темпы роста международных резервов и денежной базы практически совпадали, что свидетельствует о слабой эффективности проводимых стерилизационных мер, в том числе в связи с отсутствием зафиксированных правил управления нефтегазовыми доходами. Так, в 2002 г. средний темп накопления международных резервов составлял 33,5%, тогда как денежная база выросла в среднем на 31,5%, в 2003 г. аналогичные показатели составили 42,0% и 45,3% соответственно. Столь слабая стерилизация избыточной ликвидности оказывала повышательное давление на инфляционные процессы и в условиях

⁴⁰⁸ Трунин, 2012.

управляемого плавления номинального курса рубля создавало предпосылки для укрепления рубля в реальном выражении.

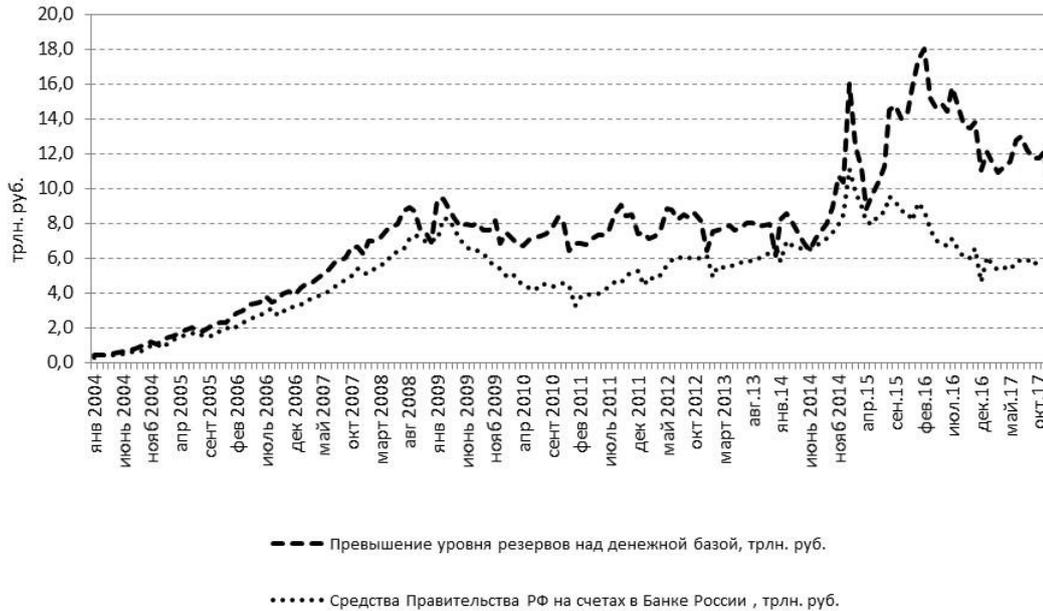


Источник: Банк России.

Рисунок 17 – Величина стерилизации покупки иностранной валюты Банком России в январе 2001-2003 гг.

В период с начала 2004 г. до середины 2008 г. величина превышения уровня международных резервов над денежной базой (стерилизованная часть валютных интервенций ЦБ РФ) во многом повторяла колебания остатков средств бюджетной системы на счетах в Банке России (Рисунок 18). При этом с момента создания Стабилизационного фонда, оказавшегося основным механизмом накопления избыточной ликвидности, расхождение между приростом международных резервов и приростом денежной базы стало увеличиваться. В результате за счет накопления Стабилизационного фонда органам государственного регулирования удалось сдержать увеличение денежного предложения и инфляции в условиях регулярных покупок иностранной валюты Банком России⁴⁰⁹.

⁴⁰⁹ Кудрин, 2013.



Источник: Банк России.

Рисунок 18 – Величина стерилизации покупки иностранной валюты Банком России в январе 2004 - декабре 2017 г.

Введение Банком России в 2005 г. ориентира по бивалютной корзине, состоящей из доллара США и евро, несмотря на отсутствие официально заявляемых целевых границ поддержки курса, сделало стратегию регулятора более прозрачной для участников рынка и обеспечило им практически нулевой курсовой риск при использовании внешних заемных ресурсов. В этих условиях банки практически не предъявляли спрос на инструменты рефинансирования, используя их лишь в целях сглаживания ликвидности. Внутренние ставки по депозитным и кредитным операциям банковского сектора определялись средневзвешенной ставкой привлечения ресурсов, а значит, в рассматриваемый период изменение ставки по инструментам рефинансирования центрального банка практически не оказывало влияния на ставку на межбанковском рынке.

Однако стерилизация избыточного денежного предложения через накопление средств на счетах федерального бюджета в Банке России была неполной. Так, в условиях масштабных валютных интервенций Банка России, направленных на покупку иностранной валюты, темпы роста денежной базы оставались достаточно высокими⁴¹⁰. В период с 2004 г. до середины 2008 г. среднегодовые темпы прироста денежной базы составляли 32,0%, тогда как средний темп накопления международных резервов оказался равным 50,4%. В этой связи до середины 2008 г.

⁴¹⁰ Дробышевский, Синельников-Мурылев, Трунин, 2011.

операции Банка России по покупке иностранной валюты являлись основным источником увеличения денежной базы⁴¹¹, что приводило к росту инфляции (среднегодовые темпы инфляции – 10,9%) и в условиях режима квазификсированного валютного курса способствовало укреплению рубля в реальном выражении (среднегодовые темпы укрепления рубля в реальном выражении – 7,9%).

В 2008-2009 гг. в результате неблагоприятного воздействия мирового финансового кризиса на внутренние финансовые рынки принципиальным образом изменились условия формирования банковской ликвидности, что потребовало от Банка России реализации комплекса мер по совершенствованию системы рефинансирования⁴¹². В результате резкого ухудшения условий внешних заимствований и масштабного оттока капитала с развивающихся рынков в условиях распространения кризисных явлений на мировых финансовых рынках, вступивших в наиболее острую фазу во второй половине 2008 года, спрос на инструменты предоставления ликвидности Банка России со стороны банковского сектора резко увеличился⁴¹³.

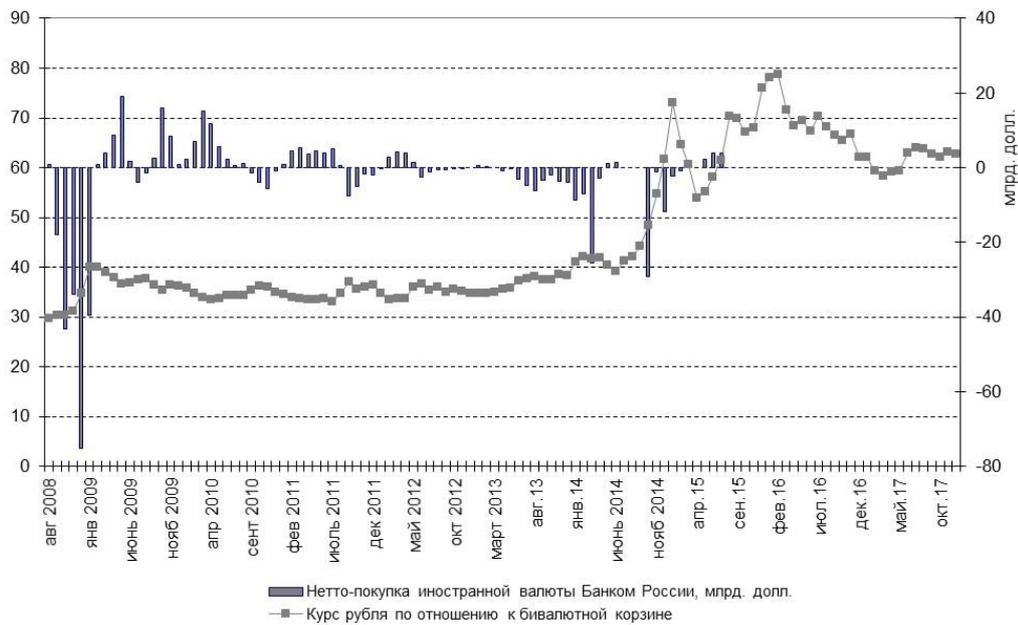
В этих условиях возможности воздействия Банка России на стоимость денег в российской экономике через процентную политику существенно расширились. Однако высокий уровень неопределенности не позволял в полной мере транслировать сигналы процентной политики ЦБ РФ в соответствующие изменения стоимости размещения и привлечения средств для экономических агентов.

После мирового финансового кризиса 2008-2009 гг. вследствие снижения объемов проводимых валютных интервенций по мере повышения гибкости механизмов курсообразования стало заметно замедление темпов роста денежного предложения (Рисунок 19). В результате значения показателей начали существенно отклоняться друг от друга. Валютные интервенции Банка России перестали быть ключевым источником роста денежного предложения. Однако в конце 2008 г. – начале 2009 г., так же как и впоследствии в 2014 г., в условиях существенного снижения цен на нефть и оттока капитала регулятор осуществлял масштабные валютные интервенции, противодействуя обесценению рубля. В результате операций ЦБ РФ на валютном рынке величина международных резервов РФ снизилась с 582,2 млрд долл. США в августе 2008 г. до 384,1 млрд долл. США в феврале 2009 г., а также с 509,6 млрд долл. США до 385,5 млрд долл. США за 2014 г.

⁴¹¹ Кудрин, 2008-1.

⁴¹² Кудрин, 2009.

⁴¹³ Леонтьева, Перевышин, 2015.



Источник: Банк России.

Рисунок 19 – Валютные интервенции Банка России и рублевая стоимость бивалютной корзины в августе 2008 — декабре 2017 гг.

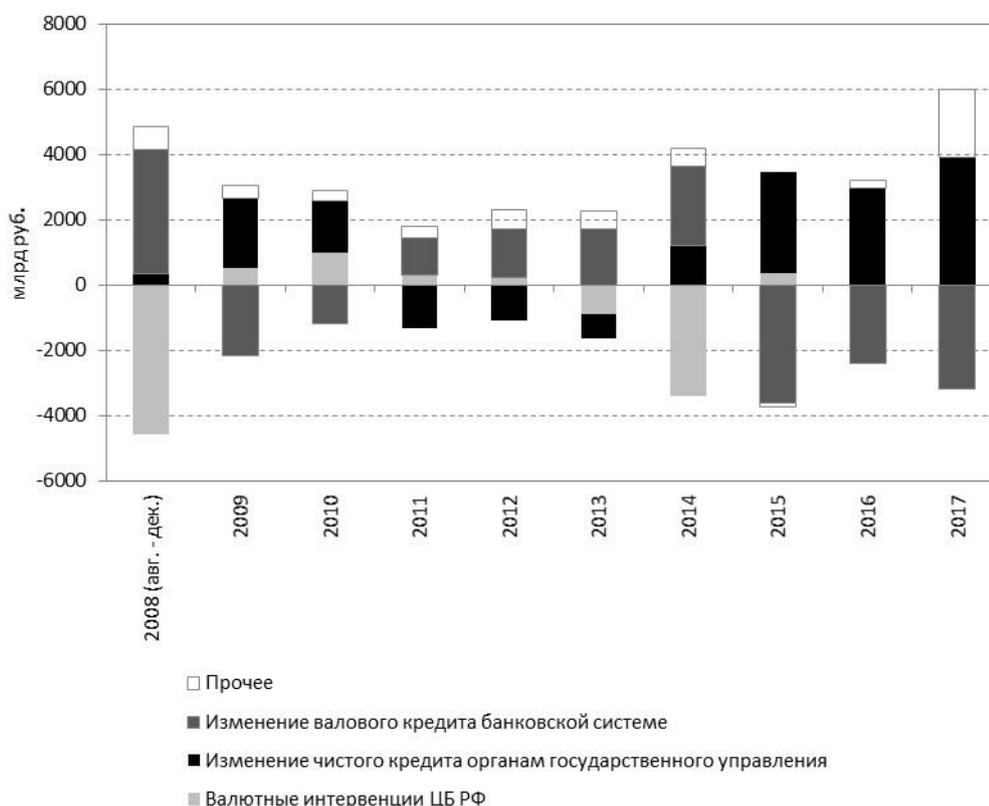
В середине 2012 г. произошло «переключение» режима монетарной политики Банка России с пассивного на активный: ставка процента денежного рынка начала активно реагировать на изменения темпов инфляции⁴¹⁴. Этот результат соответствует взятому Банком России курсу на переход к политике инфляционного таргетирования, осуществленный в 2014-2015 гг., и согласуется с практикой центральных банков развитых стран, а также Чили и Мексики, которые в период перехода к таргетированию инфляции проводили активную по отношению к инфляции монетарную политику.

Изменения в фискальной политике Правительства Российской Федерации, в частности смена пассивного режима активным, наблюдались в периоды 2009-2010 и 2014-2017 гг., когда наращивание дефицита федерального бюджета происходило независимо от величины государственного долга, что стало возможным в условиях низкого объема государственного долга РФ и наличия средств в Резервном фонде. Выявленная комбинация фискальной и монетарной политик содержала в себе риски ускорения инфляционных процессов.

Следует отметить, что в посткризисный период важнейшим фактором формирования денежной базы стало кредитование Банком России коммерческих банков. При этом по мере

⁴¹⁴ Перевышин, Белова, 2017.

расходования средств Резервного фонда в 2009-2010 гг. и 2014-2017 гг. и их накопления в 2011-2013 гг. изменение средств федерального бюджета на счетах в Банке России оказывало на денежное предложение влияние, противоположное кредитованию банков со стороны ЦБ РФ (Рисунок 20).



Источник: Банк России.

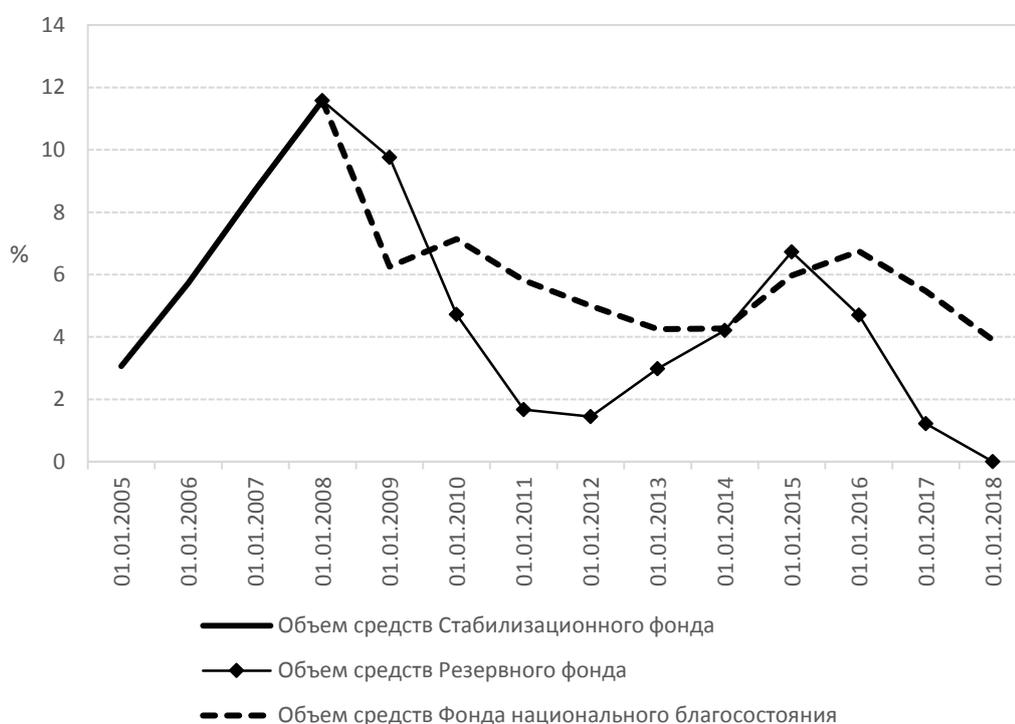
Рисунок 20 – Факторы изменения денежной базы в августе 2008 - декабре 2017 гг.

В 2011-2012 гг. понижательное давление на денежное предложение в результате накопления средств федерального бюджета на счетах в Банке России было компенсировано за счет наращивания объемов кредитования ЦБ РФ коммерческих банков преимущественно с использованием аукционов РЕПО под залог ценных бумаг и предоставления кредитов под залог нерыночных активов. В дальнейшем в 2013 г. Банк России осуществлял продажи иностранной валюты из международных резервов. Это означает, что накопление средств в суверенных фондах и валютные интервенции регулятора способствовали снижению денежной базы, что также было компенсировано операциями рефинансирования Банка России.

С 2013 г. все избыточные нефтегазовые доходы бюджета и доходы от управления средствами суверенных фондов стали использоваться для финансирования расходов федерального бюджета.

Стремясь в 2014 г. противостоять обесценению рубля, обусловленному введением санкций против России, масштабным оттоком капитала, снижением цен на нефть, намерениями ФРС США по ужесточению монетарной политики, Банк России еще более активно расходовал международные резервы. В результате сжатие денежного предложения, вызванное валютными интервенциями, было компенсировано его расширением, связанным с расходованием средств Резервного фонда, а также предоставлением кредитов банковскому сектору.

В связи с необходимостью финансирования бюджетного дефицита 2015-2017 гг. ключевым источником увеличения денежного предложения оказалось расходование средств Резервного фонда (Рисунок 21).



Источник: Минфин России.

Рисунок 21 – Объем средств суверенных фондов, % ВВП

Стремясь компенсировать приток средств в банковский сектор по бюджетному каналу, регулятор существенно сократил объемы рефинансирования банковской системы. Однако в 2016-2017 гг. рост денежной базы по мере расходования Резервного фонда оказался выше ее сокращения, связанного со снижением обязательств банковского сектора перед ЦБ РФ, а также операциями по абсорбированию избыточной ликвидности с использованием депозитных аукционов. Темп роста денежной массы М2 в 2016 г. в среднем составлял 11,3%, в январе-ноябре 2017 г. – 10,3%, тогда как в 2015 г. он оказался равным 6,5%.

В целом в период 2015-2017 гг. меры монетарной и бюджетной политик представляются слабо скоординированными. Так, реализация Банком России режима инфляционного таргетирования в 2014-2015 гг. в крайне неблагоприятных внешнеэкономических условиях обуславливала необходимость проведения жесткой монетарной политики, направленной на снижение инфляции и инфляционных ожиданий. Тогда как действия Минфина по финансированию дефицита бюджета за счет средств Резервного фонда, напротив, разгоняли темпы роста денежной базы, формируя риски недостижения целевых ориентиров по инфляции.

Возможным способом устранения этих рисков является внедрение и следование бюджетному правилу, ориентированному на стабилизацию динамики дефицита государственного бюджета и государственного долга. Отметим, что переходные формы бюджетного правила начали реализовываться в РФ с февраля 2017 г. Летом 2017 г. было принято новое бюджетное правило, в соответствии с которым дополнительные нефтегазовые доходы, полученные при цене на нефть выше 40 долл. за баррель, должны накапливаться в суверенных резервах. Согласно выводам теоретических моделей, использование правила переводит бюджетную политику в пассивный режим, позволяя монетарным властям проводить жесткую (активную) политику в отношении инфляции и тем самым стабилизировать динамику уровня цен.

Итак, анализ российских данных свидетельствует о глубокой взаимосвязи бюджетной политики, в том числе в части управления средствами суверенных фондов, и монетарной политики. При этом данная взаимосвязь эволюционировала с течением времени. Так, в период до мирового финансового кризиса накопление средств федерального бюджета на счетах в Банке России в условиях отсутствия эффективных инструментов для операций на открытом рынке являлось одним из ключевых механизмов стерилизации валютных интервенций регулятора, что в некоторой степени сдерживало ускорение инфляции. При этом с появлением в 2004 г. законодательно установленных подходов к управлению нефтегазовыми доходами в рамках Стабилизационного фонда наблюдалось повышение эффективности стерилизационных операций.

В период после мирового финансового кризиса в результате повышения гибкости механизмов курсообразования и снижения объемов валютных интервенций Банка России бюджетные счета в центральном банке перестали столь активно использоваться в качестве инструмента стерилизации валютных интервенций. Эпизоды расходования средств Резервного фонда в 2009-2010 гг. и 2014-2017 гг. в результате негативных внешнеэкономических шоков и их накопления в 2011-2013 гг. сопровождалось изменением объемов операций по предоставлению и абсорбированию ликвидности банковского сектора. Данные меры были направлены на

нивелирование воздействия изменения остатков средств федерального бюджета на счетах в Банке России на денежное предложение и инфляционные процессы. При этом большинство эпизодов, связанных с расходованием средств Резервного фонда, были сопряжены с неполной компенсацией эффекта увеличения денежной базы через сокращение объемов рефинансирования банковского сектора в силу ограниченных возможностей использования данного рычага воздействия на банковскую ликвидность регулятором, что создавало монетарные предпосылки ускорения темпов роста цен. Так, например, увеличение денежной базы за период 2009-2010 гг. в результате расходования средств Резервного фонда составило 3,7 трлн руб., тогда как ее сокращение за счет сжатия объемов рефинансирования Банком России банковского сектора достигло 3,4 трлн руб., аналогичные показатели за период 2015-2017 гг. составили 10,0 трлн руб. и 9,2 трлн руб. соответственно (Рисунок 20).

Отметим, что накопление средств бюджета в суверенных фондах в периоды высоких цен на углеводороды и их расходование в периоды ухудшения условий торговли по направленности влияния на денежный рынок схожи с накоплением и расходованием доходов федерального бюджета на протяжении одного бюджетного года. Существенным аспектом изучения взаимосвязи между практикой использования суверенных фондов и монетарной политикой является анализ воздействия неравномерности исполнения федерального бюджета на денежный рынок. Так, зачисление средств на бюджетный счет в ЦБ РФ сокращает денежную базу и денежную массу, а их расходование, напротив, увеличивает соответствующие денежные агрегаты⁴¹⁵. Отметим, что органы денежно-кредитного регулирования многих развитых стран стремятся предотвратить колебания денежного предложения, вызванные изменением остатка на бюджетном счете в центральном банке. В качестве инструментов при этом используются депозиты в коммерческих банках или операции с ценными бумагами. Так, в случае превышения бюджетных средств на счете в центральном банке некоторого минимального уровня часть этих средств может быть направлена министерством финансов на депозиты в коммерческие банки или на приобретение государственных краткосрочных облигаций. Однако во многих развивающихся странах сглаживанием колебаний денежной базы в результате операций казначейства занимается центральный банк, при этом регулятором используются стандартные инструменты денежно-кредитной политики.

В целом, с точки зрения монетарной политики в российских условиях, накопление средств в суверенных фондах означает снижение денежной базы (и наоборот, расходование аналогично денежной эмиссии). При этом практика использования суверенных резервов является составной

⁴¹⁵ Bell, 2000.

частью бюджетного правила, в соответствии с которым бюджетные профициты накапливаются на счетах в Центральном банке и расходуются через проведение денежной эмиссии на финансирование дефицита бюджета, возникшего в результате негативных шоков.

Поскольку на этапе поддержания режима квазификсированного валютного курса управление средствами суверенных фондов Банк России реализовывал в составе международных резервов, накопление средств суверенных фондов было эквивалентно приобретению Минфином России иностранной валюты из международных резервов у ЦБ РФ. В случае расходования средств суверенных фондов Минфином России осуществлялась продажа валюты ЦБ РФ, в результате чего данные средства вновь включались в состав международных резервов. В этой связи расходование средств суверенных фондов могло не приводить к сокращению международных резервов, если регулятор одновременно не осуществлял стерилизацию избыточного денежного предложения, направленную на сокращение инфляционных рисков или стабилизацию ситуации на валютном рынке⁴¹⁶.

Однако начиная с 1 октября 2013 г. Минфин России поручил регулятору покупать (продавать) валюту со счетов федерального бюджета в Банке России на внутреннем валютном рынке. В этой связи Банк России увеличивал (сокращал) валютные интервенции в размере, эквивалентном величине операций Федерального казначейства по пополнению (расходованию) средств суверенных фондов. Соответственно, международные резервы ЦБ РФ изменялись на величину покупки или продажи валюты.

Заметим, что Минфин России может также напрямую конвертировать в иностранную валюту накапливаемые средства суверенных фондов на валютном рынке на этапе их формирования (и валюты – в рубли на этапе расходования). В этом случае влияние подобных операций на денежное обращение было бы краткосрочным, аналогичным любому расхождению во времени получения доходов и осуществления расходов. То есть прямая рыночная конвертация рублевых сбережений бюджета, хранящихся на счетах федерального бюджета в Банке России, в валюту позволила бы предотвратить воздействие таких сбережений на денежное предложение. К осуществлению именно такого типа конвертации Минфин приступил в начале 2017 г., приняв решение покупать валюту на рынке на сумму превышения нефтегазовых доходов над доходами, которые были бы получены при цене 40 долл. за баррель. Таким образом, происходило как расходование средств суверенных фондов с валютных счетов Минфина при внутренней конвертации валюты в рубли в ЦБ РФ (чистая эмиссия без прямого влияния на валютный рынок), так и прямые покупки валюты Минфином на рынке (без влияния на денежное предложение, но с

⁴¹⁶ Синельников-Мурылев, Трунин, 2015.

непосредственным воздействием на валютный рынок). Очевидно, что подобная политика была связана с желанием Минфина сдержать укрепление рубля.

В этой связи и учитывая целевые ориентиры Банка России по поддержанию инфляции на уровне 4%, регулятор, как было показано выше, осуществляет соответствующие стерилизационные операции за счет сокращения объемов рублевого рефинансирования банковского сектора. При этом в условиях плавающего валютного курса Банк России не вмешивается в функционирование валютного рынка с целью стерилизации денежной эмиссии с помощью международных резервов. В результате Минфин России и ЦБ РФ стремятся осуществлять расходование средств суверенных фондов, нейтрализуя воздействие данных операций на международные резервы и темпы роста потребительских цен. Например, когда в 2015 г. для финансирования дефицита бюджета из Резервного фонда было изъято 2,6 трлн руб., в 2016 г. – 2,1 трлн руб. и в 2017 г. – около 1 трлн руб., величина задолженности банковской системы перед ЦБ РФ за 2015 г. сократилась на 42%, составив 5,4 трлн руб., в 2016 г. снизилась в 2 раза, достигнув 2,7 трлн руб. и в 2017 г. уменьшилась на 26% до 2,0 трлн руб.

Отметим, что в соответствии с законом о федеральном бюджете на 2018 и плановый период 2019-2020 гг. накопление суверенных резервов будет осуществляться по новому бюджетному правилу и только в рамках ФНБ (с 1 февраля 2018 г. Резервный фонд ликвидирован). При этом планка цены на нефть в размере 40 долл. за баррель, превышение которой позволит накапливать средства в ФНБ, будет ежегодно индексироваться лишь на 2%. Столь жесткое бюджетное правило в части определения базовой цены при среднесрочных оценках динамики среднегодовой цены на нефть в интервале 50-60 долл. за баррель снижает вероятность как «распечатывания» ФНБ, так и роста инфляционных рисков.

Таким образом, практика накопления части нефтегазовых доходов на счетах федерального бюджета в Банке России, а также создания суверенных фондов оказывала существенное влияние на параметры реализации монетарной политики в 2000-е и 2010-е гг. До мирового финансового кризиса накопление средств в суверенных фондах позволяло частично стерилизовать валютные интервенции Банка России, что в некоторой степени способствовало замедлению темпов роста денежной базы, снижению инфляционных рисков, а также сдерживанию чрезмерного укрепления валютного курса. Обеспечивая стабилизацию бюджетной системы, практика накопления суверенных фондов в РФ сыграла позитивную роль при подготовке перехода Банка России к режиму таргетирования инфляции.

Однако на современном этапе для достижения и поддержания целевого уровня инфляции необходимо осуществлять учет рисков, связанных с потребностью эффективной стерилизации

денежной эмиссии, обусловленной расходом суверенных резервов на случай значительного наращивания бюджетного дефицита.

В то же время в такой богатой ресурсами стране, как Россия, положительное влияние суверенных фондов не ограничивается нивелированием последствий «голландской болезни» посредством наращивания государственных сбережений и сдерживания укрепления реального эффективного курса рубля. Такие резервы в рамках устойчивого бюджетного правила играют также важную институциональную роль, снижая возможность неэффективного их использования, экономически неоправданного укрепления обменного курса и ускорения инфляционного давления на рубль. Это позволит также минимизировать риски решения задач социально-экономического развития за счет использования ресурсной ренты, а не за счет проведения мер экономической политики, направленных на поддержание высоких структурных темпов роста национальной экономики.

Однако для того уровня зависимости экономики от природных ресурсов, который имеет место в России, размеры суверенных резервов являются абсолютно недостаточными. Учитывая ограниченные возможности России, как развивающейся страны, занимать на внешних рынках, представляется целесообразным доведение объема накопленных резервов до уровня, сопоставимого со странами-экспортерами сырья, характеризующимися наилучшей практикой накопления экспортных сверхдоходов. Безусловно, уровень накопления средств суверенного фонда Норвегии, приближающийся к трехкратному размеру ВВП страны, представляется недостижимым для России в ближайшие десятилетия, однако в качестве успешного ориентира в перспективе 20-30 лет могут рассматриваться размеры суверенных фондов Саудовской Аравии, Азербайджана, Казахстана.

5.2 Региональный опыт применения фискальных ограничений в Российской Федерации: правовой и правоприменительный аспекты

Фискальные ограничения, действующие в отношении параметров регионального бюджета и регионального долга, устанавливаются как федеральными правовыми актами, так и правовыми актами субъектов РФ. На федеральном уровне эти ограничения, прежде всего, закреплены в Бюджетном кодексе⁴¹⁷. Нарушение установленных в БК РФ фискальных ограничений влечет за

⁴¹⁷ При этом обязанность регионов соблюдать требования к размерам дефицита бюджета и государственного долга также упомянута в п. 2 ст. 26.13 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

собой применение мер бюджетного принуждения. Так, в случае несоблюдения требований по доле дотаций в доходах регионального бюджета, по размеру дефицита бюджета и по размеру регионального долга Минфин России может приостановить предоставление межбюджетных трансфертов (кроме субвенций) до устранения соответствующих нарушений.

В региональных законах о бюджетном устройстве (законах о бюджетном процессе, бюджетных кодексах, иных аналогичных законах) также могут быть установлены фискальные ограничения. Как показывает обзор регионального законодательства, собственные ограничения устанавливаются сравнительно редко – в основном дублируются нормы, установленные в Бюджетном кодексе, при этом количественные параметры фискальных ограничений могут отличаться от установленных на федеральном уровне. Во многих регионах законы о бюджетном устройстве вовсе не содержат фискальных ограничений для регионального уровня. Кроме того, отдельные фискальные ограничения могут устанавливаться специальными региональными законами (например, о дорожных фондах или резервных фондах).

Помимо законодательно установленных ограничений в регионах также действуют ограничения, носящие в большей степени «целевой» характер: так, в региональных государственных программах в сфере финансов, антикризисных планах, основных направлениях бюджетной (налоговой и бюджетной) политики, основных направлениях долговой политики, долговых политиках, концепциях (стратегиях) управления государственным долгом могут быть установлены желаемые параметры дефицита бюджета и регионального долга. В целом такие параметры нельзя расценивать как строгие фискальные ограничения, кроме случая, когда значения этих параметров вытекают из соглашений, заключенных между федерацией и регионом. В частности, одним из условий предоставления регионам бюджетных кредитов из федерального бюджета является соблюдение фискальных ограничений по дефициту и долгу. В соответствующих постановлениях Правительства⁴¹⁸ фактически установлены более жесткие, чем в Бюджетном кодексе, фискальные ограничения для регионов. Кроме того, Минфином России 15.02.2016 г. были утверждены Рекомендации по проведению субъектами РФ ответственной

⁴¹⁸ Данные постановления Правительства РФ принимаются ежегодно, см. напр. постановление Правительства РФ от 26.12.2016 № 1482 «Об утверждении Правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2017 год». Федерация с 2018 г. на период реструктуризации ранее выданных кредитов временно прекратила выдавать новые, установив при этом дополнительные требования к долговым параметрам регионов (постановление Правительства РФ от 13.12.2017 № 1531 «О проведении в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам»).

заемной/долговой политики, которые также содержат ряд фискальных ограничений целевого характера.

5.2.1 Ограничения, направленные на обеспечение текущей сбалансированности бюджета

Текущая сбалансированность региональных бюджетов обеспечивается за счет установления ограничения на объем дефицита регионального бюджета, а также ряда иных ограничений, сдерживающих рост региональных бюджетных расходов. При этом дополнительные ограничения могут устанавливаться в зависимости от уровня дотационности регионального бюджета, то есть доли дотаций в доходах без учета субвенций.

Дефицит регионального бюджета в общем случае не должен превышать 15% утвержденного общего годового объема доходов регионального бюджета без учета безвозмездных поступлений, а в случае регионов с уровнем дотационности более 40%⁴¹⁹ – не должен превышать 10%⁴²⁰. Необходимо отметить, что в 2009-2016 гг. данное ограничение могло быть превышено на разницу между полученными и погашенными регионом бюджетными кредитами. Впрочем, даже с учетом данного послабления регионы регулярно нарушают ограничение (Таблица 31).

Таблица 31 – Соблюдение ограничения по размеру дефицита бюджета

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Число регионов, нарушивших требование	1	1	2	3	7	11	7	6	3

Источник: данные мониторинга Минфина России.

При предоставлении бюджетных кредитов Федерация требует соблюдения ограничения по уровню бюджетного дефицита в 10% вне зависимости от уровня дотационности региона.

Ст. 81.1 БК РФ позволяет регионам создавать резервные фонды субъектов РФ, однако не устанавливает каких-либо конкретных норм, регулирующих формирование и использование средств таких фондов. Впрочем, Минфином России были разработаны Методические

⁴¹⁹ В законодательстве Чеченской Республики продублирована старая редакция этой нормы: «если в республиканском бюджете доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 60% объема собственных доходов консолидированного республиканского бюджета» (ст. 19 Закона Чеченской Республики от 14.07.2008 № 39-РЗ «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Чеченской Республике»).

⁴²⁰ П. 2 ст. 92.1 БК РФ.

рекомендации для субъектов Российской Федерации по формированию и использованию региональных фондов финансовых резервов, которыми определены и критерии для создания резервных фондов, и подходы к их формированию и использованию. Методические рекомендации выделяют три возможные цели создания резервных фондов:

- 1) обеспечение финансирования расходов в период сезонных отклонений объема поступлений доходов от объема расходов;
- 2) компенсация снижения доходов бюджета субъекта РФ в связи с рецессией;
- 3) финансирование социально- и(или) экономически значимых расходов субъекта РФ в течение определенного периода времени.

В первом и третьем случаях речь фактически идет об устранении временных кассовых разрывов, то есть о решении краткосрочных задач обеспечения бюджетной сбалансированности. Однако для борьбы с кассовыми разрывами создание фондов не является обязательным. Во втором случае речь идет о проведении контрциклической политики (то, для чего фактически созданы суверенные фонды на федеральном уровне), то есть о решении среднесрочных и долгосрочных задач обеспечения бюджетной сбалансированности. Но в таком случае фонды должны «расти» за счет дополнительных доходов от распоряжения их средствами. Однако единственная законодательно предусмотренная возможность для регионов получать доходы от распоряжения средствами резервных фондов – размещать эти средства на банковских депозитах на срок менее 6 месяцев. Очевидно, что в таких условиях резервные фонды едва ли являются эффективным инструментом региональной бюджетной политики.

Что касается установления фискальных ограничений в отношении резервных фондов на региональном уровне, то следует отметить, что в некоторых региональных законах (кроме законов о бюджете) установлены ограничения на размеры резервных фондов. Ограничение может устанавливаться как в абсолютном выражении (например, 400 млн руб.⁴²¹, 5 млрд руб.⁴²²), так и в относительном:

⁴²¹ Ст. 2 Закона Ивановской области от 01.06.2016 № 42-ОЗ «О Резервном фонде Ивановской области».

⁴²² Ст. 14.1 Закона Пермского края от 12.10.2007 № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае».

- как доля от общего объема доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений – 0,5%⁴²³, 2%⁴²⁴, 5%⁴²⁵, 7%⁴²⁶ или 10%⁴²⁷;
- как доля от объема налоговых и неналоговых доходов – 5%⁴²⁸ или 10%⁴²⁹;
- как доля от общего объема расходов – 3%⁴³⁰, 10%⁴³¹ или 20%⁴³², а также как доля общего объема расходов без учета расходов, осуществляемых за счет субвенций, субсидий и иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, – 1,5%⁴³³;
- как доля от общего размера остатка средств на едином счете регионального бюджета по состоянию на начало очередного финансового года – 25%⁴³⁴.

В Республике Бурятия использован двухкритериальный подход: резервный фонд формируется в текущем финансовом году в объеме, не превышающем 3/4 остатков средств на счетах по учету средств бюджета на начало очередного финансового года, не имеющих целевого назначения, и (или) 50% фактического поступления налоговых и неналоговых доходов

⁴²³ Ст. 16.2 Закона Липецкой области от 09.10.2007 № 94-ОЗ «О бюджетном процессе Липецкой области».

⁴²⁴ Ст. 3 Закона Омской области от 03.02.2012 № 1424-ОЗ «О Резервном фонде Омской области».

⁴²⁵ Ст. 18.2 Закона Ненецкого автономного округа от 24.12.2007 № 177-ОЗ «О бюджетном процессе в Ненецком автономном округе», ст. 3 Закона Ленинградской области от 13.06.2012 № 45-ОЗ «О резервном фонде Ленинградской области».

⁴²⁶ Ст. 2 Закона Брянской области от 29.10.2010 № 87-З «О резервном фонде Брянской области», ст. 2 Закона Курской области от 19.12.2011 № 111-ЗКО «О резервном фонде Курской области», ст. 2 Закона Новосибирской области от 04.07.2012 № 231-ОЗ «О Резервном фонде Новосибирской области» (действие закона приостановлено до 2020 г.).

⁴²⁷ Ст. 2 Закона Иркутской области от 12.07.2010 № 54-ОЗ «О Резервном фонде Иркутской области».

⁴²⁸ Ст. 10(1) Закона Республики Хакасия от 07.12.2007 № 93-ЗРХ «О бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Республике Хакасия», ст. 3 Закона Челябинской области от 29.05.2014 № 692-ЗО «О Резервном фонде Челябинской области».

⁴²⁹ Ст. 2 Закона Мурманской области от 17.12.2009 № 1172-01-ЗМО «О Резервном фонде Мурманской области», ст. 2 Закона Ставропольского края от 27.12.2012 № 128-КЗ «О резервном фонде Ставропольского края».

⁴³⁰ Ст. 2 Закона Ульяновской области от 28.09.2009 № 127-ЗО «О резервном фонде Ульяновской области».

⁴³¹ Ст. 2 Закона Забайкальского края от 25.12.2012 № 758-ЗЗК «О Резервном фонде Забайкальского края».

⁴³² Ст. 2 Закона Республики Башкортостан от 03.07.2013 № 715-З «О Резервном фонде Республики Башкортостан».

⁴³³ Ст. 2 Закона Тамбовской области от 30.12.2010 № 728-З «О резервном фонде Тамбовской области».

⁴³⁴ Ст. 2 Закона Приморского края от 05.12.2011 № 860-КЗ «О Резервном фонде Приморского края».

республиканского бюджета, полученных сверх сумм, утвержденных законом о республиканском бюджете⁴³⁵.

Все вышеуказанные ограничения имеют характер «предельных» («не более»), однако в Республике Алтай размер фонда не может быть менее 1% прогнозируемого объема налоговых и неналоговых доходов бюджета⁴³⁶.

Отдельные ограничения установлены для дотационных регионов. Прежде всего, все регионы, получающие дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности⁴³⁷, не имеют права заключать соглашения о кассовом обслуживании исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и бюджетов входящих в его состав муниципальных образований исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации⁴³⁸. Таким образом, бюджеты на территории данных регионов могут обслуживаться только Федеральным казначейством.

Кроме того, регионы, получающие дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, обязаны заключать с Минфином России соглашения, которыми предусматриваются меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации⁴³⁹. Следует отметить, что перечень подобных мер фактически является перечнем требований к налоговой, бюджетной и долговой политике регионов (включая муниципальный блок), а также отдельным социально-экономическим показателям⁴⁴⁰. Таким образом, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности являются условными и целевыми трансфертами.

Существенны также фискальные ограничения, установленные в п. 3 и 4 ст. 130 БК РФ и распространяющиеся на высокодотационные регионы, то есть субъекты РФ, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 10% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ.

⁴³⁵ Ст. 30.2 Закона Республики Бурятия от 03.07.2007 № 2359-III «О бюджетном процессе в Республике Бурятия».

⁴³⁶ Ст. 9.1 Закона Республики Алтай от 27.11.2007 № 66-РЗ «О бюджетном процессе в Республике Алтай».

⁴³⁷ А также автономные округа, в состав которых входят муниципальные образования, являющиеся получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований за счет бюджетов краев, областей.

⁴³⁸ П. 2 ст. 130 БК РФ.

⁴³⁹ П. 10 ст. 131 БК РФ.

⁴⁴⁰ Постановление Правительства РФ от 30.12.2017 № 1701 «О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации».

Во-первых, эти регионы не могут устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ.

Во-вторых, высокодотационные регионы не могут превышать установленные Правительством РФ нормативы формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих субъекта РФ и (или) содержание органов государственной власти субъекта РФ. Нормативы устанавливаются ежегодно и рассчитываются по методике Минфина России. Данные о соблюдении нормативов приведены ниже (Таблица 32).

Таблица 32 – Соблюдение нормативов формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих субъекта РФ и (или) содержание органов государственной власти субъекта РФ

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Число регионов, нарушивших требование	6	8	2	2	1	3	1	0	0

Источник: данные мониторинга Минфина России.

Ряд дополнительных требований установлен для высокодотационных регионов с уровнем дотационности выше 40%. В целом эти требования направлены на обеспечение федерального контроля за планированием регионального бюджета, его исполнением и формированием отчетности по итогам его исполнения.

Существует также еще одно фискальное ограничение, опосредованно связанное с уровнем дотационности регионального бюджета. Так, размещать временно свободные бюджетные средства на банковских депозитах могут только те регионы, в бюджетах которых расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам РФ из Инвестфонда РФ субсидий) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет не превышала 20% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ⁴⁴¹. При этом срок размещения бюджетных средств на банковских депозитах регионами не может превышать 6 месяцев.

⁴⁴¹ П. 2 ст. 236 БК РФ.

5.2.2 Ограничения, направленные на обеспечение долговой устойчивости

К такого рода ограничениям относятся ограничения отдельных параметров регионального долга, в том числе объема долга, его структуры, объема заимствований.

Предельный объем регионального долга не должен превышать общий годовой объем доходов регионального бюджета без учета объема безвозмездных поступлений, а в случае регионов с уровнем дотационности выше 40% – не должен превышать 50% объема доходов без учета безвозмездных поступлений⁴⁴². При этом данное ограничение относится к утверждаемым в бюджете показателям. Если при исполнении бюджета предельное значение долга превышено, уполномоченный государственный орган субъекта РФ не вправе принимать новые долговые обязательства, за исключением принятия соответствующих долговых обязательств в целях реструктуризации регионального долга.

Необходимо отметить, что в период 2009-2019⁴⁴³ гг. при расчете ограничения не учитываются полученные от Федерации бюджетные кредиты. Если бы бюджетные кредиты учитывались в полной мере, то по итогам 2016 г. в 12 регионах объем долга с учетом бюджетных кредитов превысил бы объем доходов за вычетом безвозмездных поступлений.

В рамках реструктуризации федеральных бюджетных кредитов Минфин России требует соблюдения более жестких ограничений, дифференцированных для разных групп регионов, в целом направленных на постепенное снижение регионального долга до 50%.

В отдельных регионах законодательно также установлены более строгие ограничения. В Санкт-Петербурге и Пермском крае ограничение установлено в размере 50%⁴⁴⁴ общего годового объема доходов регионального бюджета без учета объема безвозмездных поступлений, в Нижегородской области – в размере 75%⁴⁴⁵.

⁴⁴² П. 2 ст. 107 БК РФ.

⁴⁴³ В 2018 и 2019 годах смягчение рассматриваемого ограничения распространяется только на те субъекты Российской Федерации, уровень государственного долга которых превышал указанное предельное значение по состоянию на 1 января 2017 года.

⁴⁴⁴ Ст. 44 Закона Санкт-Петербурга от 20.07.2007 № 371-77 «О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге», ст. 16 Закона Пермского края от 12.10.2007 № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае».

⁴⁴⁵ Ст. 11 Закона Нижегородской области от 07.09.2006 № 83-З «О государственном долге Нижегородской области».

Регионы могут устанавливать и иные ограничения по объему долга. Так, в Республике Башкортостан отношение государственного долга к ВРП не должно превышать 3%⁴⁴⁶.

БК РФ не устанавливает ограничений для регионов по структуре долга. В то же время в рамках реструктуризации бюджетных кредитов федеральный уровень в целом требует поддержания доли рыночных заимствований в объеме долга на уровне 50% (для регионов с долей рыночных заимствований на 01.01.2017 менее 35% – сохранения на уровне не более 35%)⁴⁴⁷.

Ограничения по структуре долга установлены отдельными регионами в отношении доли долговых обязательств по государственным гарантиям. Так, общий объем государственных гарантий Республики Карелия в валюте Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период не должен превышать 5% прогнозируемого объема доходов бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений на соответствующий финансовый год⁴⁴⁸. Верхний предел долга по государственным гарантиям Санкт-Петербурга не должен превышать 20% объема доходов бюджета без учета объема безвозмездных поступлений⁴⁴⁹, при этом отношение объема долговых обязательств по государственным гарантиям к объему государственного долга должно составлять не более 15%⁴⁵⁰. Верхний предел долга по государственным гарантиям Нижегородской области не должен превышать 15% от объема государственного внутреннего долга Нижегородской области⁴⁵¹. Предельная доля обязательств по гарантиям в структуре государственного долга Пензенской области не должна составлять

⁴⁴⁶ Постановление Правительства Республики Башкортостан от 29.11.2017 № 554 «Об утверждении Основных направлений долговой политики Республики Башкортостан на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

⁴⁴⁷ Постановление Правительства РФ от 13.12.2017 № 1531 «О проведении в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам».

⁴⁴⁸ Ч. 5 ст. 37 Закона Республики Карелия от 31.12.2009 № 1354-ЗРК «О бюджетном процессе в Республике Карелия».

⁴⁴⁹ Ст. 44 Закона Санкт-Петербурга от 20.07.2007 № 371-77 «О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге».

⁴⁵⁰ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.03.2016 № 174 «Об утверждении Основных направлений долговой политики Санкт-Петербурга на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов».

⁴⁵¹ Ст. 11 Закона Нижегородской области от 07.09.2006 № 83-З «О государственном долге Нижегородской области».

более 5%⁴⁵². Отношение объема обязательств по государственным гарантиям к общему объему государственного долга Алтайского края не должно превышать 10%⁴⁵³.

Объем расходов на обслуживание регионального долга не должен превышать 15% объема расходов регионального бюджета за вычетом расходов, которые осуществляются за счет субвенций из других бюджетов⁴⁵⁴. При этом, как и в случае с ограничением по объему долга, если при исполнении бюджета ограничение нарушается, уполномоченный государственный орган субъекта РФ не вправе принимать новые долговые обязательства, за исключением принятия соответствующих долговых обязательств в целях реструктуризации регионального долга.

По данным мониторинга Минфина России, в 2008-2016 гг. это ограничение ни разу не нарушалось. Более того, фактическое значение в большинстве регионов в эти годы составляло менее 5%. Это объясняется тем, что Федерация предоставляла регионам бюджетные кредиты с низкой стоимостью обслуживания.

Необходимо отметить, что уже сейчас Минфин России рекомендует⁴⁵⁵ регионам поддерживать отношение годового объема платежей по погашению и обслуживанию регионального долга к общему объему налоговых и неналоговых доходов регионального бюджета и дотаций из других бюджетов на уровне не выше 10-13%. Отдельные регионы уже включают данный (или аналогичный) показатель в стратегические документы в области бюджетной политики: так, годовой объем платежей по погашению и обслуживанию долга должен составлять не более 10-13% налоговых и неналоговых доходов и дотаций в Ивановской области, не более 20% налоговых и неналоговых доходов в г. Санкт-Петербурге⁴⁵⁶.

Предельный объем заимствований региона не должен превышать сумму, направляемую на финансирование дефицита бюджета и (или) погашение долговых обязательств региона⁴⁵⁷.

⁴⁵² Приказ Министерства финансов Пензенской области от 29.06.2012 № 57 «Об утверждении системы критериев оценки реализации долговой политики Пензенской области».

⁴⁵³ Распоряжение Правительства Алтайского края от 12.04.2017 № 139-р «Об утверждении долговой политики Алтайского края на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

⁴⁵⁴ Ст. 111 БК РФ.

⁴⁵⁵ Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной/долговой политики, утвержденные Министерством финансов Российской Федерации 15 февраля 2016 г.

⁴⁵⁶ Постановление Правительства Ивановской области от 31.08.2016 № 274-п «Об утверждении основных направлений государственной долговой политики Ивановской области на период до 2030 года», Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.03.2016 № 174 «Об утверждении Основных направлений долговой политики Санкт-Петербурга на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов».

⁴⁵⁷ Ст. 106 БК РФ.

Отдельные ограничения установлены для регионов в части осуществления внешних заимствований. Так, для осуществления внешних заимствований⁴⁵⁸:

- в структуре регионального долга должна отсутствовать просроченная задолженность по долговым обязательствам региона;
- регионом должен быть получен кредитный рейтинг от не менее чем двух международных рейтинговых агентств, аккредитованных в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, не ниже уровня, устанавливаемого Правительством РФ.

При этом установлены различные условия для недотационных и дотационных регионов. Недотационные регионы могут осуществлять внешние заимствования в целях обеспечения погашения внешнего долга и (или) финансирования дефицита бюджета региона, дотационные – только в целях обеспечения погашения внешнего долга региона. При этом объем внешних заимствований дотационного региона не может превышать объем обязательств по погашению имеющегося на начало года внешнего долга региона без учета обязательств по гарантиям, выраженным в иностранной валюте.

Ограничение по размеру просроченной задолженности является критерием введения временной финансовой администрации в регионе. Решение Верховного Суда РФ о введении временной финансовой администрации принимается в случае, если на момент принятия данного решения возникшая в результате решений, действий или бездействия региональных органов государственной власти просроченная задолженность по исполнению долговых обязательств и (или) бюджетных обязательств региона превышает 30% объема собственных доходов бюджета региона в последнем отчетном финансовом году при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета перед региональным бюджетом⁴⁵⁹.

Таким образом, как показывает современная ситуация, действующие фискальные ограничения не смогли предотвратить кризисных явлений в региональных финансах, в том числе резкого ухудшения параметров регионального дефицита бюджета и регионального долга. Одной из причин этого является неэффективный дизайн системы фискальных ограничений:

- для дотационных регионов предусматриваются более жесткие фискальные ограничения. Между тем дотационность отражает скорее не результаты бюджетной и долговой политики регионов, а уровень региональной дифференциации доходного потенциала и

⁴⁵⁸ Ст. 104 БК РФ.

⁴⁵⁹ П. 3 ст. 168.2 БК РФ.

стоимости осуществления расходных полномочий, в основном обусловленный объективными факторами;

– помимо прямо установленных ограничений по уровню дотационности, это также относится и к способу расчета ограничений по долгу и дефициту: в качестве базы для расчеты соответствующих показателей используются только налоговые и неналоговые доходы, хотя следует также учитывать и дотации на выравнивание как один из равноправных доходных источников;

– для параметров дефицита и долга установлены только максимальные ограничения. Таким образом, ограничения бюджетных прав начинают действовать только тогда, когда регионы уже находятся в крайне жесткой финансовой ситуации. Представляется, что отдельные ограничения должны начинать действовать заблаговременно;

– регионы в отличие от Федерации практически не располагают механизмами и способами приращения свои резервных фондов, что в конечном счете не позволяет им стать полноценными инструментами обеспечения среднесрочной и долгосрочной бюджетной устойчивости в регионах.

5.3 Российский опыт оздоровления государственных финансов

Бюджетная консолидация до 2000 г. как на федеральном, так и региональном уровне носила временный, не имеющий долгосрочных тенденций характер. Задача сокращения бюджетного дефицита решалась либо за счет вносимых в закон о федеральном бюджете отдельных норм и требований для предотвращения роста объемов расходов по определенным направлениям и статьям расходов, либо посредством секвестра утвержденных бюджетных ассигнований с учетом фактического поступления налоговых и неналоговых доходов в федеральный бюджет. С 2000 г. в связи с введением в рамках Бюджетного кодекса единых на всех уровнях власти правовых основ бюджетной системы стали развиваться новые подходы к бюджетной консолидации.

5.3.1 Бюджетная консолидация на федеральном уровне

В течение 2000-2016 гг. можно условно выделить три временных периода, в которых федеральным правительством предпринимались попытки проведения мер по бюджетной консолидации (Таблица 33):

1. Период 2003-2004 гг., в течение которого отмечается сжатие расходной части федерального бюджета на 1,1 и 3,1 п.п. ВВП соответственно относительно 2002 г., можно отнести

к мерам бюджетной консолидации лишь условно. Прежде всего, сокращение бюджетных расходов в этот период в процентах ВВП обусловлено ускоренным ростом последнего относительно темпов роста расходов. В то же время рост расходов федерального бюджета превышал инфляцию: в 2003 г. расходы выросли на 15,1% в номинальном выражении относительно предыдущего года при инфляции в 12,0%, в 2004 г. – на 14,4% на фоне прироста цен в 11,7%. Кроме того, необходимость сокращения бюджетных расходов в условиях сохраняющегося профицита федерального бюджета в размере 1,7% ВВП в 2003 г. и 4,3% ВВП в 2004 г. и существенного сокращения объема государственного долга в 2003 г. на 10,5 п.п. ВВП и в 2004 г. на 18,9 п.п. ВВП относительно 2002 г. вызвана, прежде всего, задачей сдерживания инфляции, а не бюджетной консолидацией.

2. Период 2010-2011 гг., в течение которого бюджетная консолидация осуществлялась в условиях посткризисного развития для обеспечения финансовой устойчивости бюджетной системы в среднесрочном периоде, так как выполнение государством ранее взятых на себя обязательств в полном объеме привело бы к сохранению размера ежегодного дефицита на уровне 6-7% ВВП. При планировании федерального бюджета на 2010-2012 гг. Правительством Российской Федерации была поставлена задача сокращения расходных обязательств в долях ВВП при одновременном повышении их эффективности. По фактическому исполнению федерального бюджета за 2010-2011 гг. в долях ВВП удалось сжать расходы в 2010 г. на 3,0 п.п. ВВП и в 2011 г. на 3,5 п.п. ВВП относительно предыдущего года, однако в номинальном выражении расходы выросли в 2010 г. на 5,0% и в 2011 г. на 8,0%, относительно предыдущего года, при инфляции на уровне 8,8 и 6,1% соответственно.

3. Период 2013-2015 гг., в течение которого бюджетная система страны оказалась под влиянием внутренних факторов, связанных с беспрецедентным за последние 12 лет экономическим спадом, вызванным как накопленными внутренними проблемами, так и воздействием внешних факторов (санкции, падение цен на основные продукты российского экспорта). В 2013 г. за счет введения новой версии бюджетного правила удалось сократить расходы на 0,5 п.п. ВВП относительно предыдущего года. В течение последующих двух лет, несмотря на незначительный прирост расходов на 0,3 п.п. ВВП в 2014 г. и 0,4 п.п. ВВП в 2015 г. относительно 2013 г., обусловленный необходимостью государственной поддержки финансовой системы страны в условиях санкций и финансирования новых обязательств, связанных с присоединением Крыма, проведением Олимпиады, устойчиво растущими текущими расходами на социальное и пенсионное обеспечение, задача бюджетной консолидации из года в год называлась в качестве одного из важнейших приоритетов деятельности Правительства Российской Федерации.

Таблица 33 – Основные параметры федерального бюджета в 2000-2016 гг., в % ВВП

Показатель/ Годы	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Доходы ФБ, в том числе:	15,4	17,8	20,3	19,5	20,1	23,7	23,3	23,6	22,3	18,9	17,9	20,3	20,3	19,1	19,7	17,6	16,7
- налоговые доходы	13,2	16,3	18,8	18,1	18,5	22,2	22,0	21,3	21,2	17,0	16,5	19,0	18,7	17,8	18,2	15,3	14,1
Расходы ФБ, в % ВВП	13,1	14,8	18,9	17,8	15,8	16,2	15,9	18,1	18,2	24,8	21,8	19,5	20,4	19,7	20,2	20,2	20,6
- расходы на обслуживание гос. долга	2,4	2,6	2,1	1,7	1,2	1,0	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,8
Профицит (+)/ дефицит (-) бюджета	2,4	3,0	1,5	1,7	4,3	7,5	7,4	5,5	4,1	-5,9	-3,9	0,7	-0,1	-0,5	-0,5	-2,5	-3,8
Объем государственного долга на конец года	61,3	49,5	42,1	31,6	23,2	14,2	9,0	7,2	6,5	8,3	8,9	9,6	10,3	11,1	14,0	14,1	16,3
Примечание – Данные по ВВП за рассматриваемый период представлены в старой методологии.																	

Источник: Министерство финансов РФ, Федеральное Казначейство, расчеты автора.

Анализ используемых с 2000 г. до 2016 г. мер по сокращению расходов федерального бюджета выявил следующие основные подходы к бюджетной консолидации:

1) «Нормативный (фронтальный) подход», в рамках которого на стадии составления бюджета предусматривается сжатие расходов по всем незащищенным статьям на определенный уровень в процентах от годовых объемов финансирования. Данный подход был использован при формировании основных параметров расходной части проекта федерального бюджета на 2015-2017 гг. в целях обеспечения поставленной в рамках ежегодного Послания Президента России Федеральному Собранию задачи по ежегодному сокращению расходов федерального бюджета не менее чем на 5% в реальном выражении за счет снижения неэффективных затрат, а также ограничения темпов индексации зарплат в бюджетном секторе и ряда социальных выплат. В то же время, по факту исполнения бюджета, объем расходов в 2015 г. хотя и сократился в реальном выражении на 6,7% по сравнению с 2014 г., в долях ВВП остался на уровне 2014 г. Основной прирост расходов в долях ВВП зафиксирован по направлениям: «Социальная политика» (+0,7 п.п ВВП), «Национальная оборона» (+0,6 п.п. ВВП), в то время как расходы, связанные с вложением в человеческий капитал (образование, здравоохранение) и относящиеся к наиболее «производительным» расходам государства, сократились на 0,1 п.п. ВВП.

«Нормативный подход» применялся и при формировании проекта федерального бюджета на 2016 г., когда распорядители бюджетных средств при планировании расходов должны были самостоятельно проанализировать ведомственные бюджеты и принять решение об исключении их наименее эффективной части в объеме 10%. В действительности, по многим ГРБС объемы утвержденных бюджетных ассигнований (открытая часть) были сокращены в 2016 г. относительно объемов, утвержденных в законе о федеральном бюджете на 2015 г. с учетом внесения последующих изменений, а именно: по Минпромторгу на 17%, по Минздраву на 12%, по Минобрнауке на 6% в номинальном выражении.

С учетом вышеперечисленных фактов, применение «нормативного подхода» вполне себя оправдывает, тем более что он стимулирует Минфин России и ГРБС проводить анализ целесообразности и обоснованности действующих обязательств и целевых программ. Такой подход аналогичен процедурам «инвентаризации» бюджетных программ/расходов, которая используется во многих развитых странах как в качестве антикризисных мер (например, в США масштабная программа инвентаризации бюджетных программ была проведена в 2009 г.), так и в рамках регулярно проводимых процедур при формировании проекта бюджета. Однако без масштабного пересмотра государственных обязательств эффект от «нормативного подхода» носит временный характер.

Основная проблема использования «нормативного подхода» связана не столько с нехваткой формально закрепленных правил проведения оптимизации и порядка отнесения

расходов к неэффективным, сколько с отсутствием внятной структурной политики на долгосрочную перспективу и, как следствие, непоследовательной приоритизацией в распределении бюджетных расходов. Еще одним недостатком «нормативного подхода» является возможность внесения изменений, предусматривающих увеличение объемов бюджетных ассигнований, без получения дополнительных доходов в процессе исполнения бюджета.

2) «Инфляционный подход», который позволяет фактически «обесценить» расходы в реальном выражении. В рамках данного подхода при формировании проекта федерального бюджета используются следующие методы расчета объема бюджетных ассигнований:

– расходы по отдельным социальным выплатам (ПНО) и пенсиям индексируются на уровне ниже фактической инфляции. Такой подход использовался, например, при формировании проекта федерального бюджета в 2016 г.;

– установление заведомо заниженного прогноза по инфляции, для последующего его использования для индексации расходов на выплату стипендий, зарплат, денежного довольствия и других социальных выплат. Данный подход применялся и в 2000-е, и в 2010-е годы, за исключением 2017 г., когда фактическая инфляция, напротив, оказалась ниже прогнозной;

– отказ от индексации при расчете объема бюджетных ассигнований по некоторым видам расходов. Например, в 2016 г. не были проиндексированы расходы на оплату труда работников госучреждений, федеральных государственных служащих и других категорий работников федеральных государственных органов, а также на стипендиальное обеспечение студентов, аспирантов, докторантов, интернов и ординаторов.

«Инфляционный подход» обеспечивает лишь временный эффект от бюджетной консолидации. Удержание уровня бюджетных расходов ниже инфляции даже в среднесрочной перспективе и особенно во время рецессии может привести как к снижению покупательской активности домохозяйств, значительная часть доходов которых формируется за счет социальных пособий/выплат/пенсий, так и формированию негативных ожиданий у бизнеса, поскольку инвестиционные расходы государства традиционно оптимизируются в первую очередь.

3) «Точечно-ориентированный подход», в рамках которого происходит сжатие расходов по отдельным статьям или направлениям, широко использовался в течение всего рассматриваемого периода. Например, «точечная» консолидация осуществлялась еще в 1999-2000 гг., когда расходы урезались по отдельным статьям, что позволило сократить расходы федерального бюджета в 1999 г. на 0,1 п.п. ВВП в сравнении с предыдущим кризисным годом. Еще одним примером «точечной» консолидации является сокращение объемов финансирования по федеральным целевым программам: количество финансируемых ФЦП в 2014 г. сократилось с 49 до 46 ед., а общий объем запланированных бюджетных ассигнований снизился с 1025,5 млрд руб. в 2013 г. до 937,2 млрд руб. в 2014 г. «Точечно-ориентированный подход» лежал в основе

пропуска индексации расходов на оплату труда военнослужащих при формировании расходной части федерального бюджета на 2015 г. и отказа от выплат компенсационного характера физическим и юридическим лицам-собственникам объектов культурного наследия федерального значения по произведенным за счет собственных средств затратам на работы по сохранению указанных объектов в 2016 г.

4) «Подход отложенных выплат», в рамках которого принимаются решения об отсрочке выплат (так называемом «переносе вправо») или временном отказе от финансирования ранее принятых обязательств по компенсации части расходов другим субъектам экономической деятельности, также имеет краткосрочный эффект для бюджета. Как показывает практика, сокращенные статьи расходов в последующие годы получают дополнительные объемы средств из бюджета: например, общий объем запланированных расходов федерального бюджета на реализацию ФЦП уже через год после их сжатия увеличился и составил 966,0 млрд руб. в 2015 г.

Кроме вышеперечисленных подходов к консолидации бюджетных расходов, на протяжении всего рассматриваемого периода использовались «технические» приемы, которые базировались на бюджетных процедурах и подходах к бюджетному планированию, не столько связанных с задачей по сокращению бюджетного дефицита, сколько позволяющих снизить риски устойчивости бюджетной системы.

Например, подобным «техническим» приемом можно считать наличие нераспределенного в рамках закона о федеральном бюджете резерва бюджетных средств. Так, с 2009 г. в федеральном бюджете традиционно существовал резерв на антикризисные меры, в 2016 г. он был дополнен разовым резервом в размере до 342,2 млрд рублей, сформированным вследствие принятия решения о продлении моратория на взносы в накопительную составляющую системы обязательного пенсионного страхования и предусмотренным к расходованию по решениям Президента и в установленных поручениями Президента случаях, определяемых решениями Правительства РФ.

Введение условно утверждаемых, то есть не распределяемых в плановом периоде в соответствии с классификацией расходов бюджетных ассигнований, расходов также является «техническим» инструментом бюджетной консолидации. Эти условно утверждаемые расходы позволяют сформировать резерв на годы планового периода под возможные ухудшения макроэкономических условий или для проведения «необязательных» индексаций или дополнительных трат. Условно утверждаемые расходы были предусмотрены еще в Основных направлениях бюджетной политики на 2012-2014 гг. в размере 0,5 и 1,0% ВВП в 2013 г. и в 2014 г. соответственно и использовались вплоть до отказа от трехлетнего бюджета в 2016 г. Заметим,

что, несмотря на трехлетний горизонт планирования, в федеральном бюджете на 2017-2019 гг. условно утверждаемые расходы не были предусмотрены, что лишний раз свидетельствует о «техническом характере» данного бюджета.

Однако наличие резервов в принятом законе о федеральном бюджете не предотвращает возможность на стадии его исполнения вносить соответствующие изменения в закон о федеральном бюджете, предусматривающие увеличение объема бюджетных ассигнований, и соответственно, увеличивать объем дефицита.

Разовые нормы/правила по ограничению расходов применялись в течение всего рассматриваемого периода. Так, в качестве инструментов снижения негативных последствий внешнеэкономической ситуации и предотвращения рисков роста расходов по исполнению контрактных обязательств в закон о федеральном бюджете на 2002 г. были внесены изменения, предусматривающие, что в случае неблагоприятной конъюнктуры и снижения доходов федерального бюджета финансирование части расходов федерального бюджета в размере 68,5 млрд руб. может быть перенесено на более поздний срок. В 2014 г. было введено требование отложить на 1-2 года начало строительства отдельных объектов капитального строительства.

«Технические» инструменты сокращения расходной части федерального бюджета дополнялись «процедурными» инструментами, которые базировались на решениях, не связанных напрямую с задачей бюджетной консолидации и снижения рисков устойчивости бюджетной системы, но позволяли сократить расходы за счет их оптимизации. Например, к такого рода «процедурным» инструментам можно отнести Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами, а также меры по оптимизации бюджетных расходов по различным направлениям (например, реформа бюджетной сети и переход к нормированию расходов на выполнение государственного задания).

Таким образом, в период с 2000 г. по 2016 г. на федеральном уровне от случая к случаю использовались отдельные подходы и инструменты бюджетной консолидации, однако все эти меры не позволили в полной мере решить задачу по сокращению дефицита федерального бюджета в силу ряда причин.

Во-первых, бюджетная консолидация предполагает принятие мер не только по оптимизации бюджетных расходов, но и по формированию устойчивых дополнительных поступлений в бюджет. Однако в периоды обострения проблем с балансировкой бюджета никаких системных мер по увеличению налоговых поступлений и снижению их конъюнктурной составляющей за последние 15 лет в России не предпринималось. Безусловно, стабильность налоговой системы сама по себе является ценностью, тем не менее большинство стран мира в схожие периоды бюджетных дефицитов предпринимали шаги по реализации мер фискальной

девальвации и налоговых маневров в сторону переноса налогового бремени с прямых налогов на косвенные.

Проблема усугубляется еще и тем, что по мере уменьшения доли добывающего сектора в экономике сокращаются сырьевые доходы бюджета (добычи нефти, угля, газа), в то время как одновременного эквивалентного замещения выпадающих поступлений в бюджет за счет обложения иных секторов экономики не происходит (в силу либо особенностей их налогообложения, либо низкой конкурентоспособности).

Более того, зависимый от сырьевых поступлений бюджет сам по себе является серьезным сдерживающим фактором и даже тормозом структурной перестройки экономики, так как «легкие» (гарантированные) рентные доходы и отсутствие спроса со стороны сырьевого сектора на прямую бюджетную поддержку дестимулируют решительные меры по форсированному изменению структуры экономики. При этом высокие цены на нефть далеко не всегда способны обеспечить требуемые темпы экономического роста даже в период экономического благополучия – так, в 2005 году при цене на нефть 50,8 долларов за баррель и расходах бюджетной системы на уровне 31,6% ВВП экономика России выросла на 6,4%, а в 2013 году при цене 107,9 долларов США и расходах на уровне 35,6% ВВП⁴⁶⁰ – всего на 1,3%.

Во-вторых, одним из основных факторов, ограничивающих возможности бюджетной консолидации, являются накопленные социальные обязательства. Расходы федерального бюджета на социальное обеспечение устойчиво росли в течение всего рассматриваемого периода, являясь одной из традиционно защищенных от оптимизации статей бюджета. За последнее десятилетие в стране существенно выросли социальные расходы: если в 2007 году социальные расходы составляли 8,2% ВВП и 24,1% расходов бюджетной системы, то в 2017 году – 12,0% ВВП и 35,0% расходов.

На текущий момент приходится констатировать, что у федерального бюджета больше нет возможностей прежними темпами наращивать социальные расходы, которые все в большей степени начинают вытеснять расходы, связанные с развитием, и повышать риски раскручивания инфляционной спирали. О необходимости повышения эффективности расходов на социальное обеспечение, в том числе за счет введения принципа «нуждаемости», что в наибольшей степени соответствует принципу социальной справедливости, неоднократно указывалось в Посланиях Президента Российской Федерации и в различных программных документах Правительства России последних лет, однако до сих пор прогресс в данном вопросе минимален.

В-третьих, бюджетные риски в долгосрочном периоде усиливает низкое качество бюджетного планирования и непоследовательность бюджетной политики, что приводит

⁴⁶⁰ Данные по ВВП за рассматриваемый период представлены в старой методологии.

к проявлению «разрывов» между планируемыми уровнями расходов федерального бюджета и фактическим исполнением. Так, в законе о федеральном бюджете на 2014-2016 гг. было предусмотрено сокращение расходов в 2014 г. на 0,9 п.п. ВВП, в 2015 г. на 0,2 п.п. ВВП и в 2016 г. на 0,9 п.п. ВВП относительно предыдущего года. Однако по факту общий объем расходов федерального бюджета удалось сократить в 2014 только на 0,3 п.п. ВВП г. при росте в номинальном выражении 11% в сравнении с 2013 г., а в 2015 и 2016 г. объем расходной части федерального бюджета снизился как в долях ВВП на 0,4 и 0,7 п.п. ВВП соответственно в сравнении с предыдущим годом, так и в номинальном выражении на 5 и 6% соответственно. Следует отметить и непоследовательность решений по направлениям сокращаемых расходов: если в 2014 г. основным источником снижения расходов федерального бюджета стала социальная политика (-1,0 п.п. ВВП относительно предыдущего года), то уже в 2015 г. расходы по данной статье возросли на 0,8 п.п. ВВП в сравнении с 2014 г.

В-четвертых, завышенными с точки зрения нахождения приемлемого баланса между решением стоящих задач и бюджетных возможностей являются объемы «непроизводительных» расходов: на содержание аппарата государственных служащих, на оборону и правопорядок, на предоставление субсидий субъектам экономической деятельности. Многие расходы по этим направлениям не замещали существующие меры поддержки, а выделялись дополнительно без должного анализа их влияния на экономический рост и бюджетный дефицит в долгосрочном периоде.

В ситуации ухудшения макроэкономических условий адаптация федерального бюджета, как в принципе и региональных, происходила в основном за счет сокращения расходов по статьям, определяющим будущее страны (регионов), – расходов инвестиционного характера. Наличие обособленного планирования инвестиционных расходов по сравнению с текущими не способствовало решению данной проблемы. В этой связи ошибочным можно признать сам подход к бюджетной консолидации – оптимизировать следует не по виду расхода (закупки, бюджетные инвестиции сокращаются в первую очередь и в большем объеме), а по направлениям расходования средств, связанным с результатами (какие результаты не являются первоочередными или реализация каких проектов плохо администрируется).

Признавая неизбежность присутствия государства в низкоэффективном секторе (социальной сфере), выбор в пользу проведения политики «промышленного патернализма» в отношении предприятий государственного сектора нельзя считать оправданным. Дело в том, что такая промышленная политика в конечном счете приводит не только к искажениям в финансовых вопросах – к образованию параллельной системы госфинансов, доминированию формального контроля за эффективностью бюджетной поддержки, наличию «плохих» активов, – но и перекосам в экономике, проявляющимся в:

– сохранении избыточных размеров присутствия государства в экономике, что в ситуации оказания экономически неоправданной поддержки неэффективным предприятиям через систему «мягких бюджетных ограничений» (компенсации государственным и другим ассоциированным компаниям потерь, возникающих из-за их неэффективной деятельности, что подрывает их стимулы повышать свою конкурентоспособность) приводит к постоянному масштабному отвлечению бюджетных средств на их поддержку;

– избыточном государственном регулировании и фаворитизме при принятии властями решений о допуске на рынки и распределении ресурсов, поскольку помимо коррупционных интересов подобные барьеры для входа на рынок новых игроков защищают «старых» игроков от конкуренции и, таким образом, позволяют получать рентные доходы⁴⁶¹.

Во взаимодействии власти с институтами развития налицо неочевидные результаты их деятельности, высокие накладные расходы и низкая прозрачность внутреннего управления, отсутствие обоснованных подходов к способам предоставления средств данным хозяйственным обществам (субсидии или взносы в их уставные капиталы) и многое другое. В результате низкие показатели эффективности реализуемых с их участием инвестиционных проектов, образование на счетах юридических лиц в кредитных организациях временно неиспользуемых средств, полученных из бюджета на реализацию инвестиционных проектов, наличие практики размещения указанных средств на банковских депозитах – все это обуславливает необходимость изменения подходов к государственной инвестиционной политике.

Отдельно следует подчеркнуть, что финансово-экономическое обоснование проектов нормативно-правовых актов проводится на срок, не превышающий период планирования (до 3-х лет), что в отсутствие долгосрочного бюджетного прогнозирования может существенным образом влиять на бюджетную устойчивость в целом. Даже при формальном наличии с 2015 г. долгосрочного бюджетного прогноза как самостоятельного документа федерального уровня его управленческая ценность незначительна, так как он не содержит ответы на фискальные требования социально-экономического развития (потребности в государственном финансировании) при контроле за поддержанием бюджетной устойчивости, а лишь проецирует на долгосрочную перспективу текущий фискальный режим даже без оценок бюджетной несбалансированности. Безусловно, долгосрочный бюджетный прогноз не должен подменять стратегии социально-экономического развития, определяя приоритеты структурной политики, но именно в нем должны быть зафиксированы бюджетные правила и подходы к определению основных параметров бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

⁴⁶¹ Acemoglu et al., 2008.

Анализируя все используемые в российской практике на федеральном уровне подходы к бюджетной консолидации, можно сделать следующие выводы:

1. Политика бюджетной консолидации в России сформировалась как «рефлексивный» ответ на кризисные явления и не имела долгосрочной перспективы; оценка последствий бюджетной консолидации не проводилась. Эффекты от сжатия расходов были нивелированы разовыми решениями, приводящими к увеличению расходов на те же направления в последующих бюджетных циклах.

2. Бюджетная консолидация должна осуществляться в дополнение к строгому соблюдению долгосрочно-действующих бюджетных правил и в рамках долгосрочного бюджетного планирования, учитывающего проведение важнейших институциональных реформ, таких как пенсионная реформа, реформа социального обеспечения, системная оптимизация иных «непроизводительных» расходов.

3. Формирование подходов к бюджетной консолидации должно основываться на обязательной, регламентированной оценке результатов реализации госпрограмм и проектов в процессе бюджетного планирования. Для обеспечения завершенности и последовательности бюджетной консолидации следует начинать с оценки обоснованности и необходимости корректировки действующих расходных обязательств и только потом в рамках установленной процедуры рассматривать возможность принятия новых обязательств. При этом действующие расходные обязательства следует обосновывать по упрощенной процедуре, в основном по отклонениям от плановых параметров и факторов, их обусловивших. В целом оптимизация бюджетных расходов должна инициировать пересмотр системы мер государственного регулирования в определенных сферах деятельности.

5.3.2 Региональный опыт реализации программ бюджетной консолидации и оздоровления субнациональных финансов

5.3.2.1 Характеристика этапов бюджетной консолидации на региональном уровне

Российский опыт бюджетной консолидации на субнациональном уровне свидетельствует, что масштабность реализации мероприятий по оздоровлению государственных финансов на уровне регионов в значительной степени определялась тем, насколько федеральные власти были готовы оказывать дополнительную финансовую помощь регионам.

Период 1991-2000 гг. характеризовался отсутствием формализованных критериев реализации мероприятий бюджетной консолидации. На данном этапе бюджеты субъектов Российской Федерации исполнялись практически в отсутствие жесткой привязки к утвержденным законами о бюджетах параметрам доходов и расходов. Региональные власти

ориентировались на фактический объем доходов собственных бюджетов, исходя из которого уже осуществляли расходы. Подобная нежесткость исполнения региональных бюджетов может рассматриваться как особый случай бюджетной консолидации, которая реализовывалась не целенаправленно, а по факту, поскольку у региональных властей отсутствовали как таковые намерения по повышению доходов и/или сокращению расходов.

С начала 2000 г. можно условно выделить несколько временных отрезков, в течение которых регионами предпринимались разные по масштабам и степени фактической реализации мероприятия бюджетной консолидации в целях оздоровления субнациональных финансов. Каждый из подобных этапов ознаменовывался принятием на федеральном уровне документа (программы или концепции), в котором в том числе содержалось описание общих направлений бюджетной политики в сфере межбюджетных отношений. Подобные инициативы часто сопровождалась реализацией мер по сокращению расходов самого федерального бюджета.

Данные по основным параметрам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2000-2016 гг. в процентном отношении к ВВП представлены ниже (Таблица 34).

Реальные доходы консолидированных бюджетов регионов (как доля ВВП) увеличивались в периоды 2000-2002 гг. и 2006-2009 гг. Их сокращение на 0,5% ВВП и более наблюдалось в 2003 г., а также ежегодно в период 2010-2013 гг. Наиболее существенный спад в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в рассматриваемый пятнадцатилетний период произошел после кризиса 2008-2009 гг. Хотя в 2009 г. совокупные доходы региональных бюджетов, выраженные в долях ВВП, все еще демонстрировали положительные темпы роста, отрицательная динамика реального объема налоговых доходов наблюдалась уже с 2008 г.

Динамика налоговых доходов в целом за 16-летний период характеризуется снижением в долях ВВП: с 11,8% в 2000 г. до 9,5% в 2016 г., причем в период с 2007 по 2013 гг. это отношение сократилось с 10,9% до 8,8%. В 2014-2016 гг. реальный объем налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов постепенно возрастал.

Таблица 34 – Основные параметры консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2000-2016 гг., в % к ВВП*

Показатель/ годы	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Доходы, в том числе	14,12	14,46	15,07	14,58	14,10	13,88	14,11	14,56	15,02	15,27	14,12	13,66	12,74	12,03	12,11	12,02	12,44
налоговые доходы	11,75	11,01	11,50	10,82	11,38	10,33	10,23	10,88	10,62	9,77	9,76	9,42	9,17	8,79	8,83	8,95	9,49
Расходы, в том числе	13,39	14,50	15,48	14,94	13,91	13,61	13,59	14,45	15,15	16,12	14,33	13,72	13,18	12,97	12,72	12,24	12,46
расходы на обслуживани е гос. и мун. долга	0,26	0,14	0,13	0,15	0,15	0,14	0,11	0,10	0,09	0,16	0,15	0,14	0,12	0,13	0,17	0,19	0,19
Профицит (+)/ дефицит (-)	0,47	-0,02	-0,39	-0,36	0,18	0,27	0,52	0,12	-0,13	-0,85	-0,22	-0,06	-0,44	-0,94	-0,61	-0,22	-0,02
Объем государствен ного долга на конец года	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	1,67	1,46	1,38	1,46	2,30	2,37	2,09	2,14	2,56	2,84	2,99	2,95
Объем муниципальн ого долга на конец года	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	0,54	0,39	0,31	0,26	0,35	0,37	0,39	0,39	0,43	0,43	0,44	0,46
Объем государствен ного и муниципальн ого долга на конец года	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	2,21	1,85	1,69	1,71	2,64	2,73	2,48	2,52	2,98	3,27	3,44	3,41
Примечание - *использован ВВП, рассчитанный по старой методологии.																	

Источник: данные Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства, расчеты автора.

Реальный объем расходов консолидированных бюджетов субъектов после роста в 2000-2002 гг. сократился в совокупности на 1,9% ВВП за последующие четыре года до уровня 13,6% ВВП в 2006 году. Однако в результате их последующего роста к 2009 г. они достигли 16,1% ВВП, практически компенсировав предшествующее сокращение. В результате стабилизации номинального объема расходов при одновременном падении доходов консолидированные бюджеты субъектов Федерации в 2009 г. были исполнены с наибольшим дефицитом за весь предшествующий период (0,85% ВВП). Последующее сокращение реального объема расходов способствовало снижению дефицита консолидированных бюджетов регионов, который уменьшился до 0,2% ВВП в 2010 г. и до 0,06% ВВП в 2011 г. Дальнейшая динамика бюджетного дефицита регионов была связана с необходимостью реализации майских указов Президента Российской Федерации, а также сокращением реального объема поступлений налога на прибыль организаций и межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. В результате уже в 2013 г. дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации достиг исторического максимума в 0,94% ВВП. А последовавший за этим рост государственного долга регионов привел к тому, что его объем за 2008-2016 гг. увеличился в 2 раза с 1,46% до 2,95% ВВП.

Динамика рассмотренных показателей в 2000-2016 гг. позволяет заключить, что сокращение бюджетных расходов консолидированных бюджетов регионов проходило достаточно плавно, начавшись с изменения структуры бюджетных расходов в 2009 году и продолжаясь вплоть до 2015 г. Для дальнейшего анализа опыта оздоровления государственных финансов на региональном уровне условно разделим рассматриваемый период на три этапа: 2000-2008 гг. (период роста мировых цен на нефть), 2009-2012 гг. (период падения реальных доходов региональных и местных бюджетов), 2013-2016 гг. (период роста расходных обязательств, в том числе по исполнению указов Президента Российской Федерации от мая 2012 года).

Этап первый: 2000-2008 гг.

Внимание федерального правительства к необходимости улучшения состояния региональных и муниципальных финансов прослеживалось в документах программного характера начиная с конца 1990-х гг. На рассматриваемом этапе содержание и конкретность закрепляемых в документах федерального уровня намерений и посылов властям субъектов Российской Федерации по реализации бюджетной политики, направленной на достижение и (или) поддержание сбалансированности бюджетов, менялись с течением времени.

В Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах⁴⁶² в качестве одной из задач фигурировало оздоровление региональных финансов. Тем не менее Концепция содержала лишь общие принципы и предпосылки, которые федеральные власти видели в качестве инструментов оздоровления финансов субнационального уровня. В принятой впоследствии Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года⁴⁶³ оздоровления субнациональных финансов планировалось достичь за счет совершенствования законодательного регулирования и контроля за бюджетным процессом, временного ограничения полномочий региональных и местных властей в бюджетном регулировании, а также мер по реструктуризации задолженности региональных бюджетов и проведения финансовой санации в отношении отдельных субъектов Российской Федерации.

Повышение внимания федерального правительства к вопросам сбалансированности региональных бюджетов и необходимости улучшения их состояния стало более четко прослеживаться после принятия Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 годах⁴⁶⁴. В части оздоровления региональных финансов среди нововведений, фигурировавших в Концепции, следует выделить необходимость подписания соглашений субъекта Российской Федерации с Минфином России о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации. Законодательное закрепление указанного инструмента произошло в 2007 г. с внесением⁴⁶⁵ соответствующих изменений в Бюджетный кодекс. Критерием необходимости заключения такого соглашения стало превышение доли межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет 60% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации. Единственным видом санкций со стороны Минфина России в случае нарушения субъектом Российской Федерации положений заключенного соглашения предусматривалось (но не являлось обязательным к применению) приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (кроме субвенций) региону. Таким образом, подобные соглашения

⁴⁶² Постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.1998 № 862.

⁴⁶³ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.08.2001 № 584.

⁴⁶⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.04.2006 № 467-р.

⁴⁶⁵ Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

стали новым инструментом федерального правительства по стимулированию (принуждению) властей отдельных регионов к реализации мероприятий бюджетной консолидации.

С 1 января 2008 г. в соответствии с внесенными в Бюджетный кодекс изменениями⁴⁶⁶ инструмент соглашений о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета был распространен на уровень муниципальных образований. Согласно Бюджетному кодексу муниципальное образование было обязано подписать указанное соглашение с региональным финансовым органом, если в его бюджете доля межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации (кроме субвенций) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 70% объема собственных доходов.

В указанной форме критерии для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований действовали до 1 января 2015 г., после чего были скорректированы в части определения уровня дотационности, из которого были исключены субсидии и иные межбюджетные трансферты.

Этап второй: 2009-2012 гг.

В 2009 г. доходы федерального бюджета резко сократились, и власти столкнулись с необходимостью оптимизации расходов бюджета. Начиная с этого периода для субъектов Российской Федерации стали вводиться и/или ужесточаться ограничения и требования при получении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, а разработка и реализация мероприятий бюджетной консолидации в определенных случаях приобрели обязательный характер. Таким образом, на рассматриваемом этапе существенно модифицировался непосредственно подход центрального правительства к оздоровлению государственных и муниципальных финансов субнационального уровня.

Принятие и реализация мер бюджетной консолидации на региональном уровне приобрели более массовый характер после кризиса 2008-2009 гг., когда на федеральном уровне была принята Программа повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года⁴⁶⁷, также рекомендованная к адаптации на субнациональном уровне. В части обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджетной системы страны Программа содержала меры и принципы оптимизации бюджетных расходов и повышения налоговых и неналоговых доходов бюджета, которые могли реализовываться на уровне регионов. Разработанные впоследствии по аналогии с федеральной Программой программы регионов и муниципальных образований

⁴⁶⁶ Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ.

⁴⁶⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 1101-р.

преимущественно были однотипными и дублировали описанную в Методических рекомендациях⁴⁶⁸ структуру и состав направлений и мер государственной политики в части повышения эффективности бюджетных расходов. Софинансирование реализации региональных программ происходило за счет выделения на конкурсной основе субсидий из федерального бюджета.

В качестве направлений и мер бюджетной консолидации в Методических рекомендациях были предусмотрены, в том числе, следующие:

- снижение долговой нагрузки на бюджеты;
- оптимизация числа и объема предоставляемых налоговых льгот;
- повышение эффективности использования государственного и муниципального имущества;
- выявление неэффективных государственных (муниципальных) учреждений с целью последующего изменения их типа;
- реструктуризация расходных обязательств региональных (местных) бюджетов;
- отказ от принятия новых расходных обязательств, не обеспеченных финансовыми источниками;
- устранение избыточных и дублирующих функций органов государственного (местного) управления;
- оптимизация численности государственных и муниципальных служащих;
- оптимизация предоставления субсидий производителям товаров, работ, услуг и пр.

Этап третий: 2013-2016 гг.

Дальнейшее развитие подходов к решению проблемы обеспечения сбалансированности региональных и местных бюджетов нашло отражение в Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года⁴⁶⁹. Одним из направлений данной Программы стало совершенствование разграничения расходных обязательств и источников доходов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, а также обеспечение устойчивости и сбалансированности их бюджетов. Начиная с 2014 г. ряд регионов и муниципальных образований разработали и приступили к реализации собственных аналогичных программ повышения эффективности управления общественными финансами, а к 2015 г. подобные программы были приняты

⁴⁶⁸ Методические рекомендации по разработке и реализации региональных и муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов (утв. Приказом Министерства финансов Российской Федерации и Министерства экономического развития Российской Федерации от 29.12.2010 № 194н/701).

⁴⁶⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 2593-р.

практически всеми субъектами Российской Федерации. Стоит отметить, что с 2015 г. центральное правительство прекратило практику предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов.

Определенным модификациям в последние годы подверглись условия заключения соглашений по финансовому оздоровлению между субъектом Российской Федерации и Минфином России. В соответствии с внесенными в БК РФ изменениями⁴⁷⁰ с 1 января 2015 г. данные соглашения являются обязательными к заключению для регионов с долей дотаций из федерального бюджета, превышающей 40% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет. В утвержденных перечнях на 2016 г. и 2017 г.⁴⁷¹ к данным регионам относились Республика Алтай, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Республика Крым, Республика Тыва, Чеченская Республика, Камчатский край, город федерального значения Севастополь.

Имеющийся опыт заключения и выполнения соглашений о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджетов, по оценкам Счетной палаты⁴⁷², нельзя оценить как высокорезультативный. Несмотря на положения соглашений, а также принятые в высокодотационных субъектах РФ планы по повышению налоговых и неналоговых доходов бюджета, оптимизации бюджетных расходов, существенного улучшения состояния государственных финансов в данных регионах не наблюдалось. Напротив, как отмечается в отчете Счетной палаты⁴⁷³, за последние годы происходило снижение темпов роста собственных

⁴⁷⁰ Федеральный закон от 24.11.2014 № 375-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием межбюджетных отношений».

⁴⁷¹ Перечень субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (утв. Приказом Минфина России от 29.10.2015 № 409 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации» и утв. Приказом Минфина России от 09.11.2016 № 481 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации» на 2016 и 2017 гг. соответственно).

⁴⁷² Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка отчетов об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, в которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 60% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации», 2013.

⁴⁷³ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ соблюдения субъектами Российской Федерации, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех

доходов бюджетов данных регионов, более низкие (чем ожидалось) темпы снижения бюджетных расходов, увеличение объема межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, рост объема государственного долга большинства данных субъектов более чем на 20%.

Стоит отметить, что динамика собственных доходов, а также расходов консолидированных бюджетов высокодотационных регионов в 2012-2016 гг. не в полной мере подтверждает приведенные выводы Счетной палаты. В частности, в 2013 г. темпы роста объемов собственных доходов консолидированных бюджетов высокодотационных регионов оказались выше среднероссийского показателя (Таблица 35).

Таблица 35 – Динамика налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов высокодотационных субъектов РФ в 2012-2016 гг., в %

Субъект Российской Федерации	2012	2013	2014	2015	2016
Республика Алтай	100,2	105,6	106,2	105,7	108,9
Республика Дагестан	119,5	116,1	104,3	105,8	116,9
Республика Ингушетия	97,8	108,8	108,4	113,8	106,9
Республика Крым*	-	-	-	121,6	128,7
Республика Тыва	108,1	110,0	104,8	104,9	112,7
Чеченская Республика	112,5	105,1	104,8	95,7	125,5
Камчатский край	112,9	106,3	111,1	111,5	110,8
Город федерального значения Севастополь*	-	-	-	100,4	125,3
Карачаево-Черкесская Республика**	103,7	115,3	100,1	-	-
Российская Федерация	109,6	103,2	108,9	106,2	108,3
Примечания: * - субъекты РФ, включенные в перечень высокодотационных регионов с 2015 г. ** - субъекты РФ, исключенные из перечня высокодотационных регионов с 2015 г.					

Источник: данные Федерального казначейства, расчеты автора.

Однако в 2014-2015 гг. лишь в трех высокодотационных субъектах (Республике Ингушетия, Республике Крым и Камчатском крае) собственные доходы росли темпами выше, чем в среднем по стране. В 2016 г. практически все высокодотационные регионы (за искл. Республики Ингушетия) также продемонстрировали темпы роста собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ выше среднего по стране.

По динамике расходов, как правило, лишь часть высокодотационных субъектов в 2012-2016 гг. демонстрирует значения ниже среднероссийских либо близкие к ним (Таблица 36).

последних отчетных финансовых лет превышала 40% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, условий соглашений, заключенных с Минфином России о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации» (Электронный источник: <http://audit.gov.ru/activities/control/28291/>).

Таблица 36 – Динамика расходов консолидированных бюджетов высокодотационных субъектов РФ в 2012-2016 гг., в %

Субъект Российской Федерации	2012	2013	2014	2015	2016
Республика Алтай	86,3	107,7	132,8	89,3	97,2
Республика Дагестан	108,0	110,3	103,4	102,4	101,7
Республика Ингушетия	121,3	116,5	101,0	109,3	104,6
Республика Крым*	-	-	-	88,0	131,1
Республика Тыва	116,8	120,5	100,7	94,6	105,2
Чеченская Республика	96,0	84,7	109,2	103,7	96,0
Камчатский край	100,9	108,0	108,7	103,1	111,0
Город федерального значения Севастополь*	-	-	-	77,5	137,8
Карачаево-Черкесская Республика**	129,3	100,1	100,8	-	-
Российская Федерация	108,6	105,6	106,2	101,4	104,9
Примечания: * - субъекты РФ, включенные в перечень высокодотационных регионов с 2015 г. ** - субъекты РФ, исключенные из перечня высокодотационных регионов с 2015 г.					

Источник: данные Федерального казначейства, расчеты автора.

Однако некоторые субъекты, несмотря на принимаемые меры по оптимизации бюджетных расходов, в итоге наращивают их темпами, существенно превышающими средние по России: Республика Ингушетия и Республика Тыва в 2012-2013 гг., Республика Алтай в 2014 г., Республика Крым и город федерального значения Севастополь в 2016 г.

Таким образом, хотя по отдельным критериям заключаемого с Минфином России соглашения фактические результаты бюджетной политики высокодотационных регионов не всегда соответствуют ожидаемым и запланированным, по факту исполнения бюджетов за 2012-2016 гг. некоторые из данных регионов демонстрируют результаты, превосходящие средние по стране.

Значимым с точки зрения повышения внимания федерального центра к вопросам реализации мер и мероприятий бюджетной консолидации на региональном уровне является разработанный и опубликованный в октябре 2016 г. Минфином России Типовой план мероприятий по бюджетной консолидации для субъектов Российской Федерации⁴⁷⁴ (далее – Типовой план, План). Указанный План включает перечень возможных мер по трем направлениям:

- 1) увеличению доходов бюджетов субъектов РФ;
- 2) оптимизации расходов региональных бюджетов;
- 3) снижению государственного и муниципального долга.

⁴⁷⁴ Типовой план мероприятий по консолидации бюджетных средств субъектов Российской Федерации в целях оздоровления государственных финансов регионов // Информация официального сайта Министерства финансов Российской Федерации: <http://minfin.ru/ru/performance/regions/methodology/##ixzz4ScpdbiFl>.

Опциональный набор мер бюджетной консолидации, включенных в Типовой план, отражает накопленный региональный опыт по реализации мероприятий в части повышения доходов бюджета, оптимизации расходов и управления объемом долга. Для каждого указанного выше направления бюджетной консолидации План содержит меры, которые могут быть реализованы по усмотрению властей конкретного субъекта Российской Федерации. Стоит отметить, что каких-либо рекомендаций или требований по обязательному использованию всеми субъектами Российской Федерации указанных в Плате мер при разработке программ/планов мероприятий в сфере оздоровления общественных финансов Минфином не принималось.

Начиная с 2017 г. федеральным законодательством⁴⁷⁵ ужесточен порядок предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. В соответствии с внесенными в Бюджетный кодекс изменениями, регионы – получатели выравнивающих дотаций обязаны заключить соглашение с Минфином России, содержащее условия предоставления данного вида межбюджетных трансфертов, включая меры по стимулированию социально-экономического развития и оздоровления государственных финансов субъекта. Таким образом, практика заключения соглашений, которые в том числе содержат меры бюджетной консолидации, распространяется на все большее число российских регионов.

5.3.2.2 Опыт реализации мер бюджетной консолидации в субъектах Российской Федерации

Представляет определенный интерес изучение предпринятых регионами мер бюджетной консолидации по каждому из направлений оздоровления государственных финансов в отдельности: увеличению доходов бюджета, оптимизации расходов бюджета и управлению долговой политикой на субнациональном уровне.

1. Увеличение доходов бюджета.

Инструментом увеличения объема налоговых доходов регионального бюджета выступают непосредственно меры, направленные на мобилизацию налогов и сборов. Например, в Республике Ингушетия с 2016 г. поэтапно реализуется расширение налоговой базы по налогу на имущество организаций в части незавершенного строительства. Другой используемый инструмент – пересмотр действующих ставок по налогам и сборам, в частности по транспортному налогу, по налогу на имущество организаций, по налогу, который уплачивается в связи с применением упрощенной системы налогообложения, до максимально

⁴⁷⁵ Федеральный закон от 30.11.2016 № 409-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

возможных в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации, по применению патентной системы налогообложения в части ежегодной индексации размера потенциально возможного к получению индивидуальным предпринимателем годового дохода на коэффициент-дефлятор, пересмотр отдельных категорий и объема потенциально возможного дохода. Одним из инструментов увеличения поступающих в региональный бюджет налоговых доходов также является расширение перечня объектов недвижимости, включая земельные участки, которые вовлечены в налоговый оборот.

Другое направление – оптимизация предоставляемых налоговых льгот. На уровне субъектов Российской Федерации по результатам оценки эффективности предоставляемых налоговых льгот может проводиться их отмена, ужесточение критериев их предоставления либо они могут быть замещены субсидиями. По вопросам отмены неэффективных налоговых льгот, устанавливаемых на муниципальном уровне, органы местного самоуправления могут взаимодействовать с региональными органами власти.

К настоящему времени оценка эффективности предоставления налоговых льгот – широкораспространенная практика на уровне субъектов страны. Тем не менее фактические последствия в виде отмены налоговых льгот по итогам подобных оценок в регионах наблюдаются нечасто. Решения по отмене налоговых льгот, принимаемые, как правило, по результатам проведения оценки их эффективности, на практике зачастую встречаются в виде сужения круга налогоплательщиков, которым предоставляется льгота. Например, в Рязанской области были отменены налоговые льготы по налогу на имущество организаций и транспортному налогу для государственных учреждений (казенных, бюджетных и автономных), финансирование которых осуществляется из областного бюджета. Аналогичная мера в отношении налога на имущество организаций была реализована в Республике Коми, где освобождение от указанного налога было отменено для автономных и бюджетных учреждений региона, а также для органов государственной власти и органов местного самоуправления региона. В Сахалинской области полная отмена льготы по налогу на имущество организаций была осуществлена начиная с 2015 г. в отношении имущества областных и муниципальных казенных и автономных учреждений (кроме автомобильных дорог). В период с 2016 г. по 2018 г. в области запланировано постепенное повышение действующей пониженной ставки по указанному налогу для органов государственной власти и местного самоуправления, а также для бюджетных учреждений областного и местного уровней до полной в размере 2,2%.

В части мероприятий по совершенствованию налоговой политики для повышения налоговых доходов бюджета стоит отметить опыт Ханты-Мансийского автономного округа. В отмеченном регионе помимо внедренной на постоянной основе системы оценки эффективности налоговых льгот, по результатам которой осуществляется отмена

неэффективных и невостребованных льгот, власти субъекта отказались от установления новых налоговых льгот на трехлетний период. Более того, при принятии решения о новой налоговой льготе, налоговом освобождении или другом механизме налогового стимулирования установлено обязательное требование идентификации источника для покрытия выпадающих доходов бюджета округа от введения данной меры.

В числе мер по повышению поступлений налоговых доходов в Республике Ингушетия присутствует начиная с 2017 г. отмена пониженной налоговой ставки в размере 13,5% на прибыль организаций в части, которая подлежит зачислению в республиканский бюджет, в отношении молодежных предприятий. Отмена льгот по земельному налогу предусмотрена в субъекте с 2017 г.⁴⁷⁶

Наращивание объема неналоговых доходов бюджета в российских субъектах может достигаться посредством инвентаризации имущества, которое находится в государственной собственности, установления эффективных ставок арендной платы за сдаваемое в аренду имущество. Аналогичная цель может достигаться расширением взаимодействия региональных органов власти с органами местного самоуправления по вопросам определения эффективных ставок арендной платы за сдаваемое в аренду имущество муниципальных образований и земельные участки, которые находятся в муниципальной собственности, а также на которые не разграничена государственная собственность. Наконец, неналоговая часть доходов регионального бюджета может быть увеличена за счет полной мобилизации доходов, получаемых в форме дивидендов от участия в уставном капитале хозяйственных обществ, с последующим возможным повышением размера дивидендов до 50%.

В частности, в Чувашской Республике был повышен размер выплачиваемых дивидендов с чистой прибыли акционерного общества или иного хозяйственного общества, в которых имеется доля участия республики: в 2014-2015 годах – до 25%, начиная с 2016 года – до 35%. В Ханты-Мансийском а. о. реализовано увеличение ставки по сдаваемому в аренду имуществу.

В Новосибирской области стимулирование муниципальных образований региона по наращиванию собственной доходной базы приняло форму выделения дополнительных субсидий отдельным видам муниципальных образований, которые добились успеха в сокращении объема недоимки по налоговым платежам в бюджет области: в размере 30% от суммы недоимки для муниципальных районов, 20% – для городских округов.

⁴⁷⁶ План мероприятий по росту доходов, оптимизации расходов и сокращению государственного долга республиканского бюджета на период 2016–2019 годов (утв. Распоряжением Главы Республики Ингушетия от 20.10.2016 № 326-рп).

Аналогичный стимулирующий инструмент в отношении муниципальных образований введен с 2015 г. в Сахалинской области. Муниципальным образованиям области, добившимся наилучших результатов по увеличению налогового потенциала местных бюджетов, предусмотрено выделение дотаций из областного бюджета, ежегодный суммарный объем которых не превышает 30 млн руб. Указанные дотации получают муниципальные образования, набравшие наибольшее количество баллов среди оцениваемых муниципальных образований. Причем для городских округов (муниципальных районов) максимальный объем данного вида дотаций ограничен 10 млн руб. от суммы распределяемых средств, а для городских (сельских) поселений – 5 млн руб.⁴⁷⁷

Регионы, имеющие проблемы с дебиторской задолженностью, оптимизируют ее объемы посредством анализа причин ее возникновения и разработки плана мер по ее сокращению.

2. Оптимизация расходов бюджетов.

Расходы на органы государственной власти и органы местного самоуправления сокращаются регионами посредством устранения дублирующего функционала, оптимизации численности работников и расходов на оплату труда. Указанные расходы могут быть сокращены также за счет повышения эффективности использования имущества – региональной и муниципальной собственности для организации деятельности органов власти соответствующего уровня.

В Ямало-Ненецком а.о. нормативная правовая база была скорректирована в части введения норматива расходов на обеспечение деятельности органов государственной власти региона для снижения бюджетных расходов на услуги повышенной комфортности. В число мер по оптимизации расходов бюджета автономного округа входило сокращение оплаты труда лиц, которые числятся в штате исполнительных органов государственной власти региона: на 20% лицам, которые замещают государственные должности, на 10% государственным гражданским служащим и работникам, которые замещают должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы. Более того, сокращению на 10% подверглись прочие текущие расходы органов государственной власти и государственных учреждений округа. Наконец, на аналогичную величину был снижен объем фонда должностных окладов работников подведомственных государственных учреждений региона⁴⁷⁸. В совокупности все перечисленные меры составили экономию средств бюджета автономного округа в 2016 г. в объеме более 4,4

⁴⁷⁷ Распоряжение Правительства Сахалинской области от 19.11.2015 № 560-р «Об утверждении основных направлений бюджетной и налоговой политики Сахалинской области на 2016–2018 годы».

⁴⁷⁸ Кроме государственных учреждений, которые отнесены к сферам, фигурирующим в «майских указах» Президента РФ.

млрд руб.⁴⁷⁹ В дополнение органы исполнительной власти округа выступили с предложениями по оптимизации штатной численности подведомственных учреждений.

Стоит отметить, что комплексная работа по бюджетной консолидации реализуется в Ямало-Ненецком автономном округе на протяжении последних лет. В целях сокращения расходов бюджета в нем с 2014 г. реализован ряд мероприятий по сокращению неэффективных бюджетных расходов, перераспределению средств на финансирование приоритетных направлений развития округа, а также формированию системы оценки эффективности использования средств регионального бюджета⁴⁸⁰. В 2015 г. перечисленные меры были дополнены ограничением по предельному объему исполнения расходных обязательств округа: не более 85% от доведенных до ГРБС окружного бюджета лимита бюджетных обязательств на 2015 год (по состоянию на 01.01.2015).

Сокращения расходов на органы государственной власти в Республике Ингушетия в 2016-2019 гг. на 26 млн руб. ежегодно планируется достичь исключением дублирующего функционала органов власти, оптимизацией расходов республиканских государственных учреждений на обслуживание государственных органов легковыми автомобилями.

В число мер по оптимизации бюджетных расходов Ханты-Мансийского автономного округа на 2016 г. входило сокращение большинства⁴⁸¹ видов расходов в объеме до 5% от расходов бюджета округа. Уменьшения расходов на содержание органов государственной власти региона было запланировано достичь посредством сокращения расходов в части служебных командировок.

На муниципальном уровне могут приниматься такие меры, направленные на сокращение расходов бюджета в сфере муниципальной службы, как:

– определение и соблюдение нормативов расходов на содержание органов местного самоуправления, нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных

⁴⁷⁹ Основные направления бюджетной политики Ямало-Ненецкого автономного округа на 2017-2019 годы (утв. постановлением Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 27.10.2016 № 1025-П).

⁴⁸⁰ План мероприятий по увеличению доходов, оптимизации расходов окружного бюджета и совершенствованию долговой политики Ямало-Ненецкого автономного округа на 2013–2016 годы (утв. распоряжением Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 26.11.2013 № 729-РП).

⁴⁸¹ За исключением расходов, которые осуществляются за счет средств федерального бюджета, государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства и расходов на предоставление муниципальным образованиям округа дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (включая субвенции и субсидии муниципальным районам на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений), расходов за счет средств дорожного фонда, расходов на обслуживание государственного долга, публичных и публичных нормативных обязательств.

должностных лиц местного самоуправления, а также нормативов при предоставлении дополнительной финансовой помощи;

– меры по преобразованию муниципальных образований посредством их объединения, для поселений – административных центров муниципальных районов – по передаче полномочий их администраций администрациям соответствующих районов;

– оптимизация численности муниципальных служащих посредством выведения из их числа непрофильных специалистов.

Меры в части изменения состава муниципальных образований на территории субъекта Российской Федерации используются или рассматриваются в качестве потенциально возможных к реализации в отдельных регионах. В частности, в Еврейской а.о. оптимизация объема ассигнований, которые направляются на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований области, достигается посредством укрупнения городских и сельских поселений⁴⁸². Аналогичная мера реализуется в Республике Бурятия, где за последние годы было преобразовано несколько городских и сельских поселений в форме объединения муниципальных образований⁴⁸³.

Перераспределение полномочий между региональным и местным уровнем власти и/или между различными видами муниципальных образований также используется отдельными субъектами Российской Федерации в числе мер по оптимизации расходов бюджетов соответствующего уровня. Указанное практиковалось в Липецкой области (передача отдельных полномочий с уровня муниципальных районов на уровень сельских поселений⁴⁸⁴; передача полномочий по организации водоснабжения и водоотведения с местного уровня

⁴⁸² Пашковское сельское поселение и Раддевское сельское поселение в составе Облученского муниципального района Еврейской автономной области объединены в Пашковское сельское поселение Облученского муниципального района (Закон Еврейской а. о. от 05.06.2013 № 312-ОЗ).

⁴⁸³ Объединение городского поселения «Поселок Онохой» и сельского поселения «Старо-Онохойское» в городское поселение «Поселок Онохой» (Закон Республики Бурятия от 07.10.2014 № 734-V), городского поселения «Город Закаменск» и сельского поселения «Холтосонское» в городское поселение «Город Закаменск» (Закон Республики Бурятия от 07.07.2015 № 1209-V), муниципальных образований «Иройское» и «Гаежное» в сельское поселение «Иройское» (Закон Республики Бурятия от 06.05.2013 № 3366-IV), муниципальных образований «Ехэ-Цаган» и «Селендума» в сельское поселение «Селендума» (Закон Республики Бурятия от 06.05.2013 № 3366-IV) и др.

⁴⁸⁴ Закон Липецкой области от 02.10.2014 № 322-ОЗ «О некоторых вопросах местного самоуправления в Липецкой области».

на региональный⁴⁸⁵), Курганской области (полномочия по ведению бухгалтерского и бюджетного учета переданы с уровня поселений на уровень муниципального района).

Следующий блок составляют меры по оптимизации бюджетной сети на субнациональном уровне. Данное направление включает мораторий на превышение целевых значений заработной платы, которые определены в «дорожных картах» субъектов Российской Федерации для отраслей социальной сферы, а также достижение установленных в «дорожных картах» регионов значений оптимизации численности персонала отдельных категорий бюджетной сферы. В случае роста расходов бюджетных и автономных учреждений в регионах их следует обеспечить за счет собственных доходов учреждений от внебюджетной деятельности. Непосредственно по результатам анализа нагрузки на бюджетную сеть субъектами Российской Федерации формируются и утверждаются программы реорганизации бюджетной сети в отраслевом разрезе. Оптимизация бюджетной сети может достигаться посредством укрупнения/присоединения «мелких» учреждений и организаций (загруженных менее чем на 50%) к более крупным, однако подобное не применяется по отношению к государственным учреждениям, расположенным в сельской местности.

Инструментами уменьшения расходов учреждений бюджетной сети также являются оптимизация их имущества (продажа излишнего, консервация неиспользуемого), сокращение численности обслуживающего персонала и непрофильных специалистов, выведение нетипичных для бюджетных учреждений функций на аутсорсинг, перевод медицинских работников учреждений образования в систему здравоохранения. Более того, в нормативные затраты на содержание имущества учреждений рекомендуется включать только затраты на имущество, которое используется для выполнения государственного задания, исключая расходы по содержанию любого иного вида имущества.

Комплексная работа по бюджетной консолидации проводится в Ханты-Мансийском автономном округе. Начиная с 2014 г. в регионе ежегодно принимается и исполняется План мероприятий по росту доходов, оптимизации расходов и сокращению государственного долга бюджета округа. Отдельным документом⁴⁸⁶ утверждены мероприятия в 2014-2016 гг., направленные на повышение эффективности управления государственными учреждениями автономного округа. К запланированным мерам по данному направлению относились реализация

⁴⁸⁵ Закон Липецкой области от 26.12.2014 № 357-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Липецкой области и органами государственной власти Липецкой области».

⁴⁸⁶ План мероприятий по повышению эффективности управления государственными учреждениями Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (утв. распоряжением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа от 11.06.2014 № 396-рп).

мероприятий по слиянию учреждений, ликвидации отдельных учреждений, изменению типа учреждений (преобразование бюджетных учреждений в автономные), передаче учреждений в муниципальную собственность, сокращению штатной численности и изменению структуры отдельных учреждений. Кроме того, планом устанавливался мораторий на принятие решений, результатом которых стало бы увеличение численности штата сотрудников государственных учреждений. Руководителям учреждений также рекомендовалось рассмотреть возможность выведения отдельных функций на аутсорсинг. Аналогичные меры предлагались к реализации муниципальным образованиям округа.

В Республике Ингушетия реализация мер по оптимизации сети государственных (муниципальных) учреждений должна обеспечить более трети от общего объема экономии средств республиканского бюджета, предусмотренной планом мер бюджетной консолидации. Конкретными инструментами в данном направлении оптимизации расходов в республике выступают⁴⁸⁷:

- соблюдение нормативов оптимизации сети государственных (муниципальных) учреждений, определенных планами мероприятий («дорожными картами») по развитию отраслей социальной сферы республики;

- недопущение необоснованного роста численности и оплаты труда руководящего состава, административно-управленческого и прочего персонала государственных (муниципальных) учреждений в отраслях образования, здравоохранения, социального обслуживания и культуры;

- сокращение расходов на текущее содержание учреждений здравоохранения, в том числе через создание централизованной бухгалтерии для обслуживания дошкольных образовательных организаций Республики Ингушетия;

- оптимизация бюджетной сети (ликвидация, реорганизация, филиализация, слияние и т.п.) в сфере культуры, физической культуры и спорта и т.п.

Вариативны мероприятия в части оптимизации бюджетных расходов на реализацию мер социальной поддержки населения. Регионами могут ужесточаться требования к кандидатам на получение конкретных форм социальной поддержки. Другими способами оптимизации рассматриваемого вида расходов являются отказ от индексации социальных выплат, установленных региональным законодательством и/или непосредственное исключение отдельных видов социальных выплат, которые могут осуществляться за счет средств

⁴⁸⁷ План мероприятий по росту доходов, оптимизации расходов и сокращению государственного долга республиканского бюджета на период 2016–2019 годов (утв. Распоряжением Главы Республики Ингушетия от 20.10.2016 № 326-рп).

федерального бюджета, из законодательно определенного перечня предоставляемых субъектом Российской Федерации. Более того, регионы проводят работу по постепенному переходу к предоставлению помощи по критерию нуждаемости. Сокращение объемов социальных выплат из региональных бюджетов также достигается посредством введения ограничения размера доплаты к пенсии неработающим лицам, которые ранее замещали должности в органах государственной власти и управления субъекта Российской Федерации. В дополнение регионами могут реализовываться административные меры в части предоставляемых форм социальной поддержки населения (периодичность подтверждения права на льготу, подтверждающие документы), а также мероприятия по актуализации информации о количестве неработающего населения в регионе в целях соответствующего изменения объема расходов на страховые взносы на неработающее население.

Среди регионов, акцентирующих внимание проводимой бюджетной политики на оптимизации мер социальной поддержки граждан, следует отметить Вологодскую область. С 2012 г. в регионе реализованы отмена или приостановление предоставления ряда мер социальной поддержки. В частности, до 2018 г. приостановлено выделение дополнительной меры в форме льготы при проезде на транспорте, которые установлены региональным законодательством сверх льгот, определенных федеральным центром. Кроме того, с 01.06.2012 в области установлен мораторий на принятие решений по новым назначениям выплат отдельным категориям граждан. Для некоторых категорий выплат изменены условия предоставления в направлении сужения числа получателей: право на получение дополнительного единовременного пособия при рождении второго, третьего ребенка с июля 2012 г. предоставляется только малоимущим семьям, тогда как ранее критерий «уровень дохода семьи» не учитывался при выплате пособия. В число отмененных выплат вошли дополнительные выплаты лицам, пострадавшим от радиации. Отдельные дополнительные выплаты, установленные законодательством области, были отменены вследствие принятия на федеральном уровне законов об установлении аналогичных мер социальной поддержки, финансируемых за счет средств федерального бюджета.

В Ханты-Мансийском автономном округе в части оптимизации расходов бюджета округа на меры социальной поддержки граждан на 2016 г. планировалось основываться на принципах адресности и нуждаемости при выделении установленных региональным законодательством дополнительных мер социальной поддержки работников государственных и муниципальных образовательных организаций в части выплаты единовременного вознаграждения при выходе на пенсию.

В целях сокращения бюджетных расходов субъекты Российской Федерации используют меры оптимизации инвестиционных расходов, включая бюджетные инвестиции на уровне

муниципальных образований. В частности, направления капитальных вложений за счет средств бюджета ограничиваются объектами с высокой степенью готовности.

Инструментом оптимизации инвестиционных расходов бюджета Сахалинской области выступило создание в 2015 г. казенного предприятия «Сахалинский региональный центр по ценообразованию в строительстве». Среди функций созданного предприятия значится реализация на территории единой ценовой политики в области ценообразования и сметного нормирования в инвестиционно-строительной сфере на территории Сахалинской области, а также разработка территориальных сметных нормативов области, отвечающих рыночным отношениям, и проведение проверки достоверности сметной стоимости объектов строительства, реконструкции, капитального и текущего ремонта, реставрации.

В Республике Ингушетия оптимизация расходов на капитальные вложения реализуется посредством осуществления приоритизации объектов строительства, реконструкции и капитального ремонта. Запланированная экономия средств республиканского бюджета от указанной меры должна была превысить 183 млн руб. в 2016 г. Другим инструментом оптимизации капитальных расходов в республике выступает запрет на участие в мероприятиях государственных (целевых) программ с уровнем софинансирования за счет средств федерального бюджета менее 95%.

3. Совершенствование региональной долговой политики.

Третье направление бюджетной консолидации на региональном уровне включает меры по уменьшению объема государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований. В число мер данного направления могут включаться следующие:

- учет рекомендаций Минфина России по источникам финансирования дефицита бюджета (использование государственных ценных бумаг);
- меры по оптимизации расходов на обслуживание государственного долга (например, посредством мониторинга ставок на рынке банковского кредитования);
- оптимизация объема предоставления государственных гарантий;
- осуществление мониторинга состояния муниципальных финансов в части долга;
- введение более жестких условий предоставления бюджетных кредитов и реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам муниципальных образований.

В частности, в целях сокращения объема государственного долга бюджета Ленинградской области в 2016 г. был введен мораторий на привлечение новых заимствований для финансирования дефицита областного бюджета. Источником финансирования дефицита в 2016 г. должны были выступать остатки средств областного бюджета. Также вводились следующие ограничения:

- верхняя граница дефицита областного бюджета не более 10% от суммы доходов областного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений;
- доля общего объема долговых обязательств области к 01.01.2017 г. не более 10% от суммы доходов областного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений;
- доля общего объема долговых обязательств области по государственным ценным бумагам и кредитам, полученным от кредитных организаций к 01.01.2017, не более 1% от суммы доходов областного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений⁴⁸⁸.

В целях совершенствования управления государственным долгом Республики Ингушетия в 2016-2019 гг. помимо приведения размера дефицита республиканского бюджета и предельного размера государственного долга в соответствие требованиям Бюджетного кодекса на весь указанный период введен мораторий на предоставление государственных гарантий, а также запрет на нарушение условий предоставления бюджетных кредитов, полученных республикой из федерального бюджета⁴⁸⁹.

Среди мероприятий по оптимизации долговой нагрузки республиканского бюджета Республики Алтай на 2015-2017 гг. стоит выделить запланированное поэтапное сокращение размера дефицита бюджета Республики вплоть до нулевого значения, приостановление предоставления государственных гарантий, привлечение кредитных ресурсов в объеме, не превышающем потребность средств на погашение ранее осуществленных заимствований, направление временно свободных остатков средств на счетах по учету средств республиканского бюджета на досрочное погашение долговых обязательств Республики и пр.⁴⁹⁰

Практика ужесточения требований к муниципальным образованиям в части предоставления регионами бюджетных кредитов присутствует в Республике Мордовия. Начиная с 2016 года право претендовать на получение бюджетного кредита из регионального бюджета имеют только муниципальные образования, уровень муниципального долга которых превышает

⁴⁸⁸ План мероприятий по росту доходов, оптимизации расходов и сокращению государственного долга Ленинградской области на 2016 год (утв. Распоряжением Правительства Ленинградской области от 25.07.2016 № 541-р).

⁴⁸⁹ План мероприятий по росту доходов, оптимизации расходов и сокращению государственного долга республиканского бюджета на период 2016–2019 годов (утв. Распоряжением Главы Республики Ингушетия от 20.10.2016 № 326-рп).

⁴⁹⁰ Распоряжение Правительства Республики Алтай от 31.03.2015 № 144-р «Об утверждении Плана мероприятий по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов республиканского бюджета Республики Алтай и муниципальных образований в Республике Алтай на 2015–2017 годы и о признании утратившими силу некоторых распоряжений».

50% утвержденного годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений⁴⁹¹.

Введение новых условий предоставления бюджетных кредитов муниципальным образованиям было реализовано в Мурманской области в 2014 г. В частности, при получении бюджетного кредита из областного бюджета местные власти обязаны выполнить утвержденный на областном уровне перечень условий, в число которых входит больший контроль со стороны финансового органа области за бюджетным процессом в муниципальном образовании, меры по недопущению роста определенных видов расходов местного бюджета, а также по выполнению запланированных мероприятий по снижению (недопущению образования) просроченной кредиторской задолженности бюджета муниципального образования⁴⁹². Также с 2015 г. установлено требование к муниципалитетам, получившим бюджетный кредит из областного бюджета, по сокращению дефицита местного бюджета к 1 января 2017 г. до 10% от суммы собственных доходов за 2016 г.⁴⁹³

Подытоживая вышесказанное, можно констатировать, что поведение региональных властей в части реализации мероприятий бюджетной консолидации преимущественно объясняется ожиданиями относительно возможностей федерального центра по предоставлению дополнительных финансовых ресурсов субъектам Российской Федерации. Даже при формулировании инициатив со стороны центрального правительства о необходимости оптимизации бюджетных расходов на всех уровнях власти регионы ориентируются на фактическое состояние федерального бюджета и перспективы получения финансовой помощи от центра. Как следствие, процессы бюджетной консолидации на региональном уровне стали носить массовый характер только в последние годы после систематических мер по оптимизации расходов федерального бюджета. И хотя программы бюджетной консолидации формально приняты в большинстве субъектов страны, на самом деле происходит концентрация региональных правительств скорее на реализации точечных мероприятий повышения доходов

⁴⁹¹ Постановление Правительства Республики Мордовия от 19.12.2014 № 627 «Об утверждении Правил предоставления, использования, возврата бюджетных кредитов из республиканского бюджета Республики Мордовия».

⁴⁹² Постановление Правительства Мурманской области от 05.12.2014 № 612-ПП «О внесении изменений в Порядок предоставления (использования, возврата) бюджетных кредитов местным бюджетам (бюджетам муниципальных образований Мурманской области) из областного бюджета Мурманской области».

⁴⁹³ Постановление Правительства Мурманской области от 23.03.2015 № 104-ПП «О внесении изменений в Порядок предоставления (использования, возврата) бюджетных кредитов местным бюджетам (бюджетам муниципальных образований Мурманской области) из областного бюджета Мурманской области».

и/или сокращения расходов, чем на реализации комплексной системы мер, направленных на достижение сбалансированности региональных бюджетов.

Сопоставляя инициативы центрального правительства по реализации бюджетной консолидации на региональном уровне, непосредственно принятые субъектами Российской Федерации меры оздоровления государственных финансов и динамику ключевых параметров консолидированных бюджетов регионов, можно заключить, что реализация мероприятий по повышению доходов, сокращению расходов бюджетов субнационального уровня и управлению объемом их долга стала оказывать какое-либо заметное влияние на состояние бюджетов регионального уровня только в последние годы. При этом данные мероприятия не смогли переломить тенденцию ускоренного роста долговых обязательств субъектов Российской Федерации начиная с 2013 г. В этой связи отчетливо прослеживается необходимость централизованной инициативы по принятию и исполнению на субнациональном уровне программ в части повышения доходов бюджета, оптимизации бюджетных расходов и объемов государственного долга.

* * *

1. Инструментов управления бюджетной устойчивостью, как показало изучение международного опыта, отнюдь не много:

во-первых, это бюджетные правила, подкрепленные суверенными фондами, накапливающими резервы на случаи макроэкономических шоков, специализированными бюджетными институтами (бюджетные советы), контролирующими соблюдение данных правил, и отдельными процедурами в рамках бюджетного процесса, предписывающими либо следование более консервативным требованиям при бюджетном планировании (использование консервативного прогноза бюджетных доходов, сохранение нераспределенных резервов в объеме расходов (аналог условно утверждаемых расходов и антикризисных резервов)), либо условия запуска автоматических (например, налог на прибыль или пособия по безработице) и дискретных (расходование антикризисных резервов, секвестр бюджетных расходов) регуляторов при стремительном развитии кризисных явлений в экономике во время исполнения бюджета;

во-вторых, это среднесрочные программы бюджетной консолидации, направленные как на оптимизацию бюджетных расходов, так и на увеличение налоговых поступлений.

В России за последние 15 лет были созданы практически все вышеперечисленные инструменты бюджетной политики (за исключением создания бюджетного совета), что благотворно сказалось на качестве финансового менеджмента и устойчивости бюджетной системы в целом перед кризисными событиями 2009-2010 гг. и 2014-2016 гг. В то же время

присутствуют обоснованные претензии к функционированию каждого из этих инструментов, не говоря уже об уровне синхронизации и координации между ними.

2. В России с момента создания Стабилизационного фонда в 2004 г. по текущий момент времени сменилось четыре версии бюджетных правил, применяющихся на федеральном уровне. И хотя бюджетные правила в какой-то мере способствовали и стерилизации избыточной валютной выручки от экспорта российских энергоресурсов, и накоплению суверенных резервов, и сдерживанию роста бюджетных расходов, тем не менее их частая смена свидетельствует о недостаточной приспособленности их конструкции для стабильного функционирования на всех стадиях экономического цикла.

Действующая с 2017 г. версия бюджетных правил накладывает чрезмерно жесткие ограничения на объем расходов федерального бюджета, тем самым ставя потребность выхода на нулевой первичный дефицит (уже в 2019 г.) превыше задачи изыскания необходимых ресурсов для финансирования структурных реформ. Кроме того, текущие бюджетные правила по-прежнему отличаются недостаточной гибкостью их конструкции и отсутствием контрциклического характера действия, а также не учитывают воздействие на бюджет никаких иных шоков, кроме изменения цен на нефть. Необходимость проведения бюджетного маневра при устойчиво сокращающихся нефтегазовых доходах, а также наличие внутренних недостатков данной версии бюджетных правил ставят под сомнение их адекватность требованиям проводимой в среднесрочной и долгосрочной перспективе бюджетной политики.

3. Практика накопления суверенных резервов на счетах федерального бюджета в ЦБ РФ позволяла частично стерилизовать валютные интервенции Банка России и обеспечила необходимые предпосылки для перехода к режиму таргетирования инфляции. Более того, действующее бюджетное правило накладывает крайне жесткое ограничение на объем бюджетных расходов, тем самым снижая вероятность «распечатывания» ФНБ и, следовательно, уменьшая инфляционные риски.

Наличие резервов играет также важную институциональную роль, повышая конкуренцию за бюджетные средства, уменьшенные на величину временно изъятой ресурсной ренты, и подталкивая правительство к проведению структурных реформ в экономике.

С учетом стоящих перед бюджетной системой вызовов представляется целесообразным в перспективе 6-7 лет нарастить размер суверенных резервов до 10% ВВП, к 2035 г. – до 15% ВВП и к 2050 г. – до 25% ВВП.

4. Наблюдавшиеся в период 2014-2016 гг. рост регионального долга и увеличение количества дефицитных регионов свидетельствуют не в пользу эффективности действующих ограничений для субнациональных финансов. Ключевыми недостатками заложенных в БК фискальных ограничений являются привязка к уровню дотационности регионов, который

преимущественно обусловлен объективными факторами в виде дифференциации доходного потенциала и стоимости осуществления расходных полномочий и отнюдь не характеризует качество проводимой в регионе бюджетной политики, и установление лишь предельных значений дефицита и госдолга, что «запускает» ограничение бюджетных прав только после попадания недисциплинированных регионов в крайне тяжелую финансовую ситуацию.

Очевидно, что повышение финансовой дисциплины потребует пересмотр всей системы сложившихся ограничений, причем меры воздействия на региональную финансовую власть из федерального центра должны быть дифференцируемы в зависимости от параметров накопленного долга и текущего дефицита.

5. Проводимые меры бюджетной консолидации в России, как на федеральном, так и на региональном уровнях, не отличались системностью и последовательностью: эффекты от сжатия расходов в ответ на макроэкономические шоки были нивелированы дискретными бюджетными решениями об увеличении финансирования по оптимизированным статьям в следующих бюджетных циклах.

Ошибочным можно признать и сам подход к бюджетной консолидации, когда оптимизация проходила либо фронтально, охватывая все (за небольшим исключением) направления и сферы государственной политики, либо по видам расхода, в результате чего в первую очередь и в большем объеме сокращались бюджетные инвестиции и закупки. Напротив, бюджетную консолидацию следует начинать с оценки обоснованности и необходимости корректировки действующих расходных обязательств, основываясь на обязательной, институционно регламентированной оценке результатов реализации госпрограмм и проектов, и только потом в рамках установленной процедуры рассматривать возможность принятия новых обязательств. Оптимизация бюджетных расходов оправдана только после получения обоснованных ответов на вопросы, какие задачи социально-экономического развития не являются первоочередными в сложившихся условиях или реализация каких программ и проектов плохо администрируется.

В настоящее время программы бюджетной консолидации приняты в большинстве субъектов РФ, однако реализация комплексной системы действенных мер, направленных на достижение сбалансированности региональных бюджетов, не наблюдается – региональные правительства преимущественно ориентированы на выполнение точечных мер по повышению доходов и/или сокращению расходов в ожидании получения дополнительной помощи из федерального центра. Имеющийся же опыт заключения и выполнения соглашений о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджетов между Минфином России и регионами также нельзя оценить как высокорезультативный. Тем не менее данная практика заключения

соглашений, содержащих в том числе требования по реализации мер бюджетной консолидации, продолжает охватывать все большее число регионов.

6 ЦЕЛИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ И ПУТИ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ⁴⁹⁴

6.1 Сценарные условия и основные риски развития бюджетной системы РФ до 2035 г.

6.1.1 Сценарии долгосрочного прогноза социально-экономического развития России

К текущему моменту модель экономического роста 2000-х, основанная на высоких ценах на сырье и расширении внутреннего спроса, не позволяет достичь темпов роста выше 1,5-2%⁴⁹⁵. При этом уже сейчас место страны в мировой экономике не соответствует ее потенциалу. Современные демографические тренды не позволяют нарастить численность занятых в экономике, поэтому рост должен опираться не только на наращивание инвестиций, рост доверия инвесторов и улучшение качества государственных институтов, но и на увеличение производительности, более интенсивное технологическое развитие.

Мир стоит на пороге очередной технологической революции, связанной с цифровыми технологиями, управлением большими данными, новыми материалами, которая даст новое качество производительности труда. России необходимо в ближайшие годы развиваться так, чтобы участвовать в этой технологической революции, занять достойное место в новой экономике.

Технологическое развитие принципиальным образом зависит от возможностей образования, здравоохранения, науки, от качества жизни, требует наращивания вложений в человеческий капитал. Именно способности и возможности каждого человека будут главными факторами экономического и технологического развития России в ближайшие десятилетия.

Чтобы перезапустить экономический рост и включиться в новую промышленную революцию, необходимо современное государственное управление, нацеленное на результаты и динамичную работу, отвечающее интересам граждан⁴⁹⁶.

Важнейшими ресурсами экономического роста и повышения качества жизни являются расширение возможностей и полномочий регионов, повышение их самостоятельности и ответственности, укрепление транспортной инфраструктуры и повышение транспортной доступности. Для формирования современных возможностей технологического развития и

⁴⁹⁴ В данной главе использованы материалы статей Кудрин, Соколов, 2017-9; Кудрин, Кнобель, 2017; Кудрин, Соколов, 2017-11; Кудрин, Дерюгин, 2018.

⁴⁹⁵ Кудрин, Гурвич, 2014.

⁴⁹⁶ Кудрин, Гурвич, 2015.

развития человеческого капитала предстоит существенно укрепить инфраструктуру агломераций и городов, улучшить состояние городской среды и экологическую ситуацию.

Успешное развитие возможно на основе выстраивания партнерских отношений с другими странами, прежде всего с лидерами экономического и технологического развития. Для этого требуется предпринять усилия и пойти на взаимные шаги по урегулированию спорных вопросов, в том числе в сфере международной безопасности.

Целевой сценарий развития⁴⁹⁷ должен обеспечить рост СФП, выход российской экономики на траекторию устойчивого роста темпами не ниже среднемировых при сохранении макроэкономической стабильности. Реализация данного сценария основана на нейтральном прогнозе внешних условий, выражающихся в стабильных в реальном выражении ценах на энергоносители и отсутствии как негативных, так и благоприятных шоков на рынках капитала. Цена на нефть учитывает консенсус прогноз мировых агентств и предполагает полное использование потенциала энергетического сектора для ускорения роста экономики и повышения благосостояния населения России. При этом целевой вариант учитывает сохранение внешнеэкономических рисков и неопределенности, в том числе в виде антироссийских санкций в технологической и политической сфере.

Целевой сценарий предусматривает смену модели развития – переход на инвестиционно-инновационную модель, предполагающую технологическую модернизацию с упором на повышение СФП, снятие инфраструктурных ограничений и развитие человеческого капитала. Для этого должны быть созданы необходимые для активизации частных инвестиций условия, в частности, снижены издержки для бизнеса, уменьшены регуляторная и административная нагрузка на бизнес.

Рост производительности наряду с увеличением инвестиций как основные условия повышения темпов роста потенциального ВВП могут основываться только на увеличении доли вложений в инновационные сектора экономики, а также образование, науку и здравоохранение, отвечающие за повышение качества человеческого капитала.

Вместе с тем инвестиционная модель должна обеспечить последующее ускорение роста потребительского спроса как необходимое условие и стимул к социальному развитию и повышению производительности труда.

Активная инвестиционная политика предполагает создание условий для трансформации сбережений в инвестиции, увеличение склонности к инвестированию путем реализации

⁴⁹⁷ Данный сценарий был разработан в декабре 2016 г. в рамках совместной работы фонда ЦСР и Минэкономразвития России по подготовке макроэкономического прогноза развития российской экономики на период 2018-2035 гг. Все последующие расчеты параметров бюджетной системы РФ сделаны на его основе.

макроэкономических и регуляторных мер, направленных на повышение уровня доверия бизнеса и улучшение бизнес-среды. Это должно позволить инвестициям в основной капитал расти темпом не ниже 5% в среднем за год, а доля инвестиций в ВВП достигает к 2030 году отметки в 23% ВВП.

Ускорение роста промышленного производства будет осуществляться преимущественно за счет опережающего роста несырьевых отраслей. Ориентировочный среднегодовой рост промышленного производства в период 2020-2025 гг. – более 3%, в период 2026-2035 гг. – около 3%, в том числе рост обрабатывающих производств возрастет до 4%. В структуре промышленного производства возрастет доля отраслей инвестиционного спроса назначения (до 25%). Доля отраслей потребительского комплекса изменится незначительно, а отраслей топливно-энергетического комплекса сократится (менее 40% в 2025 г.).

Важнейшим фактором роста станет повышение экспорта несырьевых неэнергетических товаров. Экспорт несырьевых товаров с 2017 года возрастает в реальном выражении в среднем на 7% ежегодно и к 2035 году увеличится в 4 раза в долл. США. Доля несырьевого экспорта в экспорте товаров в долгосрочном периоде также постоянно возрастает и достигнет 70% к 2035 году по сравнению с 34% в 2016 году.

Профицит счета текущих операций будет сокращаться вследствие укрепления реального курса рубля. Начиная с 2027 года профицит счета текущих операций перейдет в дефицит, который будет поддерживаться до конца прогнозного периода. При этом стоит отметить, что в этот период будет наблюдаться чистый приток капитала.

На протяжении прогнозного периода курс рубля в реальном выражении будет укрепляться. Это не приведет к снижению конкурентоспособности российских компаний, так как укрепление реального курса рубля будет сопровождаться опережающим ростом совокупной факторной производительности. В течение прогнозного периода ожидается замедление инфляционных процессов. Основными факторами, сдерживающими общий рост потребительских цен, будут выступать умеренно жесткая денежно-кредитная политика ЦБ РФ, сдержанный рост регулируемых тарифов в инфраструктурном секторе, а также укрепление курса рубля.

Политика, направленная на проведение структурных реформ в экономике, активная инвестиционная политика, ускоренная модернизация и обновление основных фондов приведут к повышению спроса на трудовые ресурсы в долгосрочном периоде. Уже к 2020 году безработица достигнет естественного уровня и составит около 6% от рабочей силы. В дальнейшем за счет увеличения гибкости рынка труда (развития негосударственных и государственных служб занятости населения как эффективных посредников между работодателями и гражданами, ищущими работу; расширения возможностей получения молодыми специалистами трудовой

практики, в том числе дуальное образование; реформирование трудового законодательства с целью снятия излишних ограничений) сформируется устойчивый тренд на снижение естественного уровня безработицы.

В части оплаты труда после выполнения в целом к 2020 году обязательств по доведению заработной платы отдельных категорий персонала бюджетной сферы до целевых уровней, закрепленных в майских указах Президента Российской Федерации 2012 года, начиная с 2020 года предлагается сохранить достигнутые соотношения (заработной платы целевых категорий к доходу от трудовой деятельности в соответствующем регионе). Во внебюджетном секторе после компенсационного роста в 2019-2022 гг. реальная заработная плата будет в целом соответствовать динамике производительности труда. В результате рост реальной заработной платы в целом по экономике в долгосрочной перспективе будет сохраняться в интервале от 3% до 4% в год, а в целом за 2020-2035 гг. она увеличится в 1,8 раза. Траектория изменения реальных располагаемых доходов будет в целом соответствовать динамике реальной заработной платы.

В долгосрочной перспективе в благоприятных для развития предпринимательской инициативы населения условиях доля доходов от предпринимательской деятельности будет постепенно расти. Аналогичная тенденция ожидается в отношении доходов от собственности. В результате в долгосрочной перспективе предполагается рост реальных располагаемых доходов в среднем на 3,6% в 2020-2035 гг.

Динамика заработной платы и доходов является фактором, во многом определяющим динамику потребления. Их рост, предполагаемый в долгосрочном периоде, при одновременном расширении потребительского кредитования позволит достичь устойчивого увеличения розничного товарооборота. При этом основное ускорение динамики оборота розничной торговли будет совпадать с периодами наиболее интенсивного роста реальной заработной платы и доходов, в результате среднегодовой рост розничного товарооборота в 2021-2025 гг. может превысить 4%. В дальнейшем, по мере насыщения потребительского спроса на товары, динамика оборота розничной торговли несколько замедлится, произойдет переориентация населения в сторону услуг. Предполагается, что в 2026-2035 гг. платные услуги населению будут расти опережающими товарооборот темпами.

В целом динамика потенциального ВВП постепенно ускоряется с 2% в 2017-2019 годах до 3,8-4,0% в 2025-2030 годах в основном за счет увеличения вклада основного капитала и роста совокупной эффективности производительности факторов (Таблица 37). Вклад численности занятых в этот период также переходит из отрицательной области в положительную. В результате рост ВВП будет ускоряться примерно с 2-3% в среднесрочной перспективе до 4,0-4,3% в 2025-2030 годах. В последующие годы темпы роста фактического ВВП будут близки к

темпам роста потенциального ВВП. В результате в 2035 году объем ВВП в реальном выражении в 2 раза превысит уровень 2016 года.

Таблица 37 – Прогноз основных макропоказателей в рамках целевого варианта, среднегодовые темпы, г/г

	2017-2019	2020-2025	2026-2030	2031-2035	2035 к 2016
ВВП	2,4	3,7	4,0	3,7	в 2,0 р.
Промышленность	3,0	3,1	2,9	2,8	в 1,7 р.
Инвестиции	3,7	6,4	5,7	4,3	в 2,6 р.
Оборот розничной торговли	2,7	3,6	4,0	3,7	в 2,0 р.
Реальная заработная плата	2,6	3,8	3,9	3,6	в 1,9 р.
Реальные располагаемые доходы	2,0	3,3	3,7	3,4	в 1,8 р.
Экспорт товаров	2,3	3,1	3,3	3,4	в 1,8 р.
Импорт товаров	4,1	3,7	3,3	3,0	в 1,9 р.

Источник: ЦСР, Минэкономразвития России.

На основе описанного выше целевого сценария развития экономики определены параметры ожидаемых поступлений доходов в бюджетную систему страны в условиях сохранения текущего фискального режима.

В долгосрочном периоде при сохранения действующего фискального режима ожидается снижение доходов в процентах ВВП. Так, доходы бюджетной системы в целом снизятся к 2035 году до 30,3% ВВП по сравнению с 32,3% ВВП в 2016 году, при этом доходы федерального бюджета сократятся к концу периода до 13,8% ВВП по сравнению с 15,6% ВВП в 2016 году (Таблица 38). Нефтегазовые доходы сократятся почти на треть – до 4,0% ВВП (5,6% ВВП в 2016 г.), одновременно поступления ненефтегазовых доходов в течение рассматриваемого периода останутся в целом довольно стабильными (9,8% ВВП в 2035 г. против 10,0% ВВП в 2016 г.). При этом собственные доходы региональных бюджетов в процентах ВВП вырастут к 2035 г. до 10,1% ВВП (9,2% ВВП в 2016 году), а доходы внебюджетных фондов в процентах ВВП будут оставаться практически неизменными в долях ВВП.

Таблица 38 – Прогноз доходов бюджетной системы в рамках целевого варианта, % ВВП

	2016 (факт)	2017 (факт)	2018	2019	2020	2025	2030	2035
Доходы бюджетной системы*	32,3	32,6	32,4	32,2	32,0	31,2	30,7	30,3
Доходы федерального бюджета*	15,6	16,4	16,2	16,0	15,8	14,9	14,3	13,8
Нефтегазовые*	5,6	6,5	6,3	6,1	5,9	5,1	4,5	4,0
Ненефтегазовые	10,0	9,9	9,9	9,9	9,9	9,8	9,8	9,8
Доходы региональных бюджетов	9,2	9,8	9,8	9,8	9,8	9,9	10,0	10,1
Доходы внебюджетных фондов	7,5	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4
Примечание – * Рассчитаны исходя из цены за нефть в 45 долл./барр. в ценах 2017 г.								

Источник: расчеты автора.

Как уже упоминалось выше, бюджетная политика государства должна быть направлена на поддержание долгосрочной бюджетной устойчивости и обеспечение текущей сбалансированности бюджетной системы, чего невозможно достичь без понимания потенциальных бюджетных рисков в краткосрочной и долгосрочной перспективе и механизмов адаптации к данным шокам на случай их реализации. Прежде всего, необходима система выявления, предупреждения и купирования потенциальных бюджетных рисков. Бюджетные риски могут быть классифицированы по вероятности их появления (низкая, средняя, высокая), по продолжительности воздействия на бюджетную систему (долгосрочный и краткосрочный риск). Вместе с тем бюджетные риски могут быть взаимосвязаны: реализация бюджетного риска в отдельных случаях влияет на вероятность наступления другого бюджетного риска.

В рамках бюджетной политики необходимо анализировать возможные последствия наступления бюджетных рисков, предполагая дополнительные расходы бюджета, финансирование за счет дополнительных заимствований или использование ранее накопленных суверенных активов (резервов) в случае реализации негативных шоков. Далее представлен анализ бюджетных рисков в области потери доходов бюджета и роста расходов бюджета в долгосрочной перспективе.

6.1.2 Основные риски долгосрочного развития России

1. Риски в области доходов федерального бюджета.

а) Цены на нефть.

Вследствие высокой зависимости доходов бюджета от уровня цен на нефть, одним из наиболее серьезных рисков для бюджетной системы являются колебания цен на нефть. Резкое падение цен на нефть может привести к более низким поступлениям бюджета, а значит, недобору доходов бюджета. Таким образом, в условиях колебаний цен на нефть доходы бюджета

характеризуются высокой волатильностью, что в долгосрочной перспективе создает риски неустойчивости бюджетной системы.

Прямой эффект влияния цен на нефть на нефтегазовые доходы при прочих равных в условиях 2017 г. составлял около 140 млрд рублей на 1 доллар за баррель. Необходимо отметить, что около половины прямого эффекта было компенсировано за счет изменения обменного курса национальной валюты. Таким образом, учитывая изменения обменного курса, полный эффект равен порядка 70-75 млрд рублей в условиях 2017 г. и, что важно, достаточно устойчив во времени.

В целевом сценарии развития заложен рост цен на нефть в номинальном выражении с 41,9 долл./барр. в 2016 г. до 57 долл./барр. в 2020 г., 63 долл./барр. в 2025 г., 70 долл./барр. в 2030 г. и 77 долл./барр. в 2035 г. (Таблица 39). Данный прогноз для среднесрочного периода можно в целом охарактеризовать как реалистичный, а в долгосрочной перспективе – даже как умеренно консервативный (для сравнения, в пересчете на «Юралс», прогноз Всемирного банка от января 2017 г. на 2020 г., 2025 г. и 2030 г. равен 62, 70 и 79 долл./барр. соответственно). Вместе с тем траектория цен может оказаться и существенно более низкой. Так, согласно опубликованному в январе 2017 г. сценарию «Низкие цены» Американского энергетического агентства (далее также – АЭА), соответствующему торможению мирового спроса на нефть на фоне стимулирования развития «зеленых» технологий, увеличению инвестиций в добычу нефти странами ОПЕК и снижению издержек разведки и добычи в странах вне ОПЕК, средние цены на нефть в пересчете на «Юралс» в 2018 г. – 27,5 долл./барр.; в дальнейшем цены возрастают до 36,2 долл./барр. в 2025 году и достигают 59,4 долл./барр. в 2035 году.

Таблица 39 – Прогноз цены на нефть марки «Юралс» долл. за баррель на 2016-2035 гг.

Показатель	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2030	2035
Прогноз в рамках целевого сценария развития	41,7	50,0	52,0	55,0	57,0	58,1	59,3	60,5	61,7	62,9	69,5	76,7
Низкий прогноз (АЭА) ⁴⁹⁸	41,7	23,5	27,5	29,1	30,4	31,4	32,7	33,2	34,4	36,2	47,4	59,4

Источник: Американское энергетическое агентство, ЦСР.

Таким образом, отклонение среднегодовой цены при реализации пессимистичного прогноза Американского энергетического агентства от значения, заложенного в рамках базового сценария, составляет в среднем около 24 долл./барр. При условии реализации пессимистичного

⁴⁹⁸ Прогноз Американского энергетического агентства в пересчете на «Юралс».

прогноза АЭА может возникнуть серьезная проблема в области снижения поступлений нефтегазовых доходов и, как следствие, недобора доходов бюджета в перспективе.

Соответственно, при формировании бюджетной политики государства необходимо предусматривать механизмы управления рисками, возникающими при колебаниях цен на нефть в сторону понижения. В первую очередь, разработка системы индикаторов опережающего реагирования на снижение цен на нефть и использование консенсус-прогнозов может заблаговременно смягчить негативные последствия от конъюнктурных колебаний. В качестве инструмента реализации бюджетной политики, используемого для своевременного реагирования на шоки колебаний цен на нефть, выступают суверенные резервы.

б) Добыча нефти.

Другим несценарным риском в области доходов федерального бюджета является снижение объема добычи нефти вне зависимости от возможных колебаний цен на нефть, что закономерно влечет за собой общее снижение уровня нефтегазовых доходов.

В целевом сценарии добыча нефти достигает пикового значения в 553 млн т. в 2018-2019 гг., после чего плавно снижается до 548 млн т. в 2020 г., 525 млн т. в 2025 г., 512 млн т. в 2030 г. и 490 млн т. в 2035 г. (Таблица 40). Отметим, что имеются риски более резкого сокращения добычи. Так, согласно базовому сценарию прогноза МЭА от ноября 2016 г., отставание темпов ввода новых мощностей (прежде всего, по добыче сланцевой нефти и нефти арктических месторождений) от темпов истощения уже разрабатываемых месторождений будет столь значительным, что к 2025 г. добыча снизится до 504 млн т., а к 2035 г. – до 447 млн т.

Таблица 40 – Прогноз добычи нефти, млн т., на 2016-2035 гг.

Показатель	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2030	2035
Прогноз в рамках целевого сценария развития	547	548	553	553	548	545	540	535	530	525	512	490
Низкий прогноз (МЭА)	547	-	-	-	524	-	-	-	-	504	471	447

Источник: Международное энергетическое агентство, ЦСР.

в) Экономический цикл.

Данный бюджетный прогноз построен на определенных предпосылках относительно долгосрочных тенденций в изменении внешних и внутренних условий социально-экономического развития страны. В то же время возможны серьезные циклические колебания в российской экономике или в мире, которые способны привести к краткосрочному (временному) сокращению бюджетных доходов и тем самым отклонению в динамике поступлений в бюджет относительно прогнозных значений.

Следует упомянуть, что одним из возможных механизмов купирования рисков в области снижающихся доходов является увеличение доли условно утверждаемых расходов в общем объеме расходов федерального бюджета, а также определение предельного объема «длящихся» расходных обязательств на основе консервативного прогноза доходов.

2. Риски в области расходов бюджета.

Для того чтобы не допускать значительного роста дефицита бюджета, необходимо развивать не только механизмы управления рисками потери доходов, но и регулировать риски в области расходов, что в целом повысит устойчивость бюджетных параметров. В значительной степени задачу по регулированию бюджетных рисков решает соблюдение «бюджетных» правил, обеспечивая устойчивость бюджетных показателей. Такое ограничение роста расходов также обеспечивает бездефицитный бюджет на первичном уровне. Отметим, что использование средств ФНБ также служит средством адаптации к бюджетным шокам в условиях неблагоприятной конъюнктуры.

а) Риск роста бюджетных расходов в связи с ростом инфляции.

Рост инфляции может закономерно привести к соответствующему росту государственных расходов. Наиболее ярким примером является необходимость индексации на уровень инфляции ряда социальных выплат и пособий, выплачиваемых государством. При этом гарантия обеспечить индексацию по крайней мере на инфляцию является обязательством государства и закреплено на законодательном уровне. Размер пенсионных выплат ежегодно индексируется в связи с ростом цен и среднемесячной заработной платы. Так, рост расходов на пенсионное обеспечение в 2015 году связан с проведенной индексацией страховой пенсии по уровню фактической инфляции прошедшего года (11,4%). Расходы бюджетной системы на пенсионное обеспечение составили 8,7% ВВП, что выше уровня предыдущего года на 14,2%. Кроме того, расходы бюджета могут вырасти по сравнению с запланированным значением в силу роста цен на государственные закупки товаров и услуг в случае отклонения от прогнозируемого уровня инфляции.

Рост расходов бюджета в связи с инфляцией может повлечь за собой также риски ослабления обменного курса. Также последствиями роста бюджетных расходов может стать дальнейшее раскручивание инфляционной спирали.

Предупреждением формирования бюджетного риска роста расходов в связи с инфляцией может стать уточнение прогноза доходов на регулярной основе и разработки мер, направленных на сокращение избыточных, неэффективных расходных обязательств в будущем периоде. Вместе с тем в бюджет может быть заложена определенная сумма потенциального объема дополнительных расходов, рассчитанная на основе предположений при реализации пессимистичного сценария.

б) Риск принятия новых расходных обязательств в результате политических решений.

Риск увеличения расходов бюджета может быть также обусловлен принятием ключевых политических решений со стороны правительства или парламентариев. Так, государство может дополнительно принять на себя новые обязательства с целью удовлетворения электоральных интересов, которые могут повлечь дополнительные расходы бюджета как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. Риск реализации данного события является одним из наиболее недооцененных, при этом вполне обоснованным и вероятным риском, особенно в условиях предвыборного периода. Например, в 2010 году было принято решение об увеличении пенсионных выплат населению, которое стоило бюджету около 3,7% ВВП. Увеличение пенсий было осуществлено без требований действующего тогда законодательства и было политически значимо с точки зрения поддержки многочисленной социальной группы пенсионеров. Вместе с тем это повлекло серьезные последствия с точки зрения роста расходов в долгосрочной перспективе, что создает трудности для бюджета в условиях снижения доходов.

В качестве возможных механизмов по управлению бюджетными рисками, связанными с политическими решениями, может послужить дополнительное финансирование принятых мер за счет использования средств суверенных фондов и привлечения дополнительных заимствований в случае краткосрочных эффектов. В случае долгосрочного эффекта воздействия политического решения на бюджет необходимо предусмотреть превентивные меры, которые бы сработали как защитный механизм и позволили бы смягчить последствия от политического риска принятия новых расходных обязательств.

в) Риск недофинансирования программ долгосрочного развития в связи с изменениями экономической конъюнктуры.

Вышеупомянутый бюджетный риск тесно связан с риском ухудшения социально-экономического уровня развития государства. При недофинансировании программ долгосрочного развития (в случае незавершения ранее начатых проектов) расходы бюджета, потраченные ранее, можно назвать в некоторой степени неэффективными в силу реализации не всех запланированных мероприятий. При этом важно отслеживать отклонение от прогнозных значений заложенных бюджетных параметров по финансированию программ долгосрочного развития не только в номинальном, но и в реальном выражении.

В качестве превентивных мер по управлению риском могут выступать следующие мероприятия:

- определение долгосрочных ориентиров финансирования бюджетных программ развития и приоритетных проектов в целевом и консервативном вариантах;
- проведение ранжирования мер в рамках налоговой и бюджетной политики в зависимости от изменения макроэкономической ситуации в стране;

– определение оптимальных размеров прямого и скрытого резервирования при формировании доходов бюджета.

В рамках риска недофинансирования программ долгосрочного развития в связи с изменениями экономической конъюнктуры необходимо также выделить риск увеличения стоимости инфраструктурных проектов, важных с точки зрения программы долгосрочного развития страны. Так, в качестве примера можно привести увеличение стоимости таких крупных проектов, как строительство инфраструктуры в Приморском крае для проведения саммита АТЭС в 2012 г., подготовка к зимней олимпиаде в г. Сочи в 2014 г. и Чемпионату мира по футболу в 2018 г.

Увеличение стоимости проектов создает риски недофинансирования других важных направлений в рамках программ долгосрочного развития. В этой связи все риски, затраты, а также выгоды должны быть максимально объективно и точно оценены, чтобы не допустить систематических сбоев в планировании и прогнозировании стоимости проектов.

г) Риск нарастания негибкости в структуре расходов.

В долгосрочной перспективе существует риск нарастания негибкости в функциональной структуре расходов бюджета. Необходимо отметить, что в 2015-2016 годах доля социальных расходов в структуре расходов бюджетной системы составила чуть более одной трети всех расходов. Социальные расходы – это, прежде всего, публично-нормативные обязательства государства, которые обладают низкой гибкостью. При развитии инерционного сценария, подразумевающего сохранение текущих тенденций в рамках проводимой бюджетной политики, существует высокий риск еще большего увеличения «непроизводительных» расходов, которое может повлечь уменьшение темпов экономического роста и снижение возможности для бюджетного маневра в рамках структуры расходов бюджета.

Отметим, что для определения допустимого уровня реализации бюджетного риска нарастания негибкости в структуре расходов может служить доля нормативно обусловленных, а также приравненных к ним расходов в общем объеме расходов федерального бюджета. Так, в качестве предельно допустимого показателя может быть выбрана некоторая граница (потолок) от общего объема расходов бюджета.

Реализация риска нарастания негибкости в структуре расходов особенно остро может проявиться в долгосрочной перспективе без проведения необходимых мероприятий, направленных на купирование бюджетного риска. В качестве превентивных механизмов управления рисками следует отметить необходимость пересмотра социальных гарантий, а также объемов публично-правовых обязательств государства.

Необходимо выделить основные угрозы и последствия при наступлении риска негибкости в структуре расходов:

- консервация функциональной структуры бюджетных расходов и, как следствие, создание предпосылок к нарастанию неэффективности бюджетных расходов;
- снижение роли фискальной политики для социально-экономического развития страны.

д) Риск невыполнения принятых бюджетных обязательств.

Выплаты в рамках обязательств государства перед населением закреплены на законодательном уровне. Однако в случае значительного секвестра расходов бюджета в результате падения уровня доходов, исчерпания суверенных резервов и ограничения по заимствованию государством вынужденное сокращение расходов может коснуться и этих бюджетных обязательств.

Необходимо выделить следующие механизмы по предупреждению формирования риска невыполнения принятых бюджетных обязательств:

- повышение требований к объему условно утверждаемых расходов;
- при долгосрочном бюджетном планировании, наряду с целевым вариантом прогноза социально-экономического развития, необходимо использование и «консервативного» варианта;
- разработка системы антикризисных мер с возможностью их оперативного применения.

Невыполнение принятых государством бюджетных обязательств в перспективе может привести к подрыву доверия как к проводимой бюджетной политике, так и к государству в целом, а также увеличению уровня бедности населения и ухудшению условий для социально-экономического развития.

е) Риски увеличения несбалансированности пенсионной системы.

В условиях ухудшения демографической ситуации в стране (прежде всего, в связи с общим старением населения) существует значительная вероятность реализации риска роста несбалансированности пенсионной системы и, как следствие, увеличения размера трансферта из федерального бюджета Пенсионному фонду. Более того, при увеличении несбалансированности пенсионной системы реализуется серьезный риск еще большего повышения нагрузки на работающее население.

Основной целью является обеспечение долгосрочной сбалансированности пенсионной системы при поддержании приемлемого уровня коэффициента замещения пенсий (в % от заработной платы). Допустимый уровень риска увеличения несбалансированности пенсионной системы может быть отслежен с помощью следующих показателей: отношение численности населения пенсионного возраста к числу наемных работников и коэффициент замещения.

С целью предупреждения формирования серьезного риска увеличения несбалансированности пенсионной системы необходимы серьезные структурные реформы, включающие повышение пенсионного возраста, увеличение роли финансирования за счет

страховых взносов, что, как следствие, должно привести к снижению зависимости сбалансированности пенсионной системы от федерального бюджета.

ж) Риск реализации явных условных обязательств и неявных условных обязательств.

Среди рисков, с которыми может столкнуться бюджетная система, необходимо выделить явные и неявные условные обязательства государства. Явные обязательства – это условно принятый долг государства, закрепленный на законодательном уровне или с помощью договора. Например, к явным условным обязательствам относятся государственные гарантии по корпоративным заимствованиям субъектов Федерации или предоставление мер финансовой поддержки экспорта. Неявные условные обязательства подразумевают «нерегламентированные обязанности» федерального центра по поддержанию финансовой стабильности в стране, например в виде финансовой помощи в случае дефолта регионов, вложений в государственные компании для выполнения последними обязательств по необеспеченному долгу/облигациям, оказания помощи государственным банкам по их обязательствам перед внешними кредиторами и т.п.

Недооценка рисков реализации условных обязательств может привести к неверной оценке потенциальной устойчивости бюджетной системы как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. Необходимо проводить периодический детальный анализ и опережающий мониторинг неявных и явных условных обязательств с раскрытием возможного размера ущерба со стороны бюджета и вероятности реализации.

6.2 Бюджетный маневр

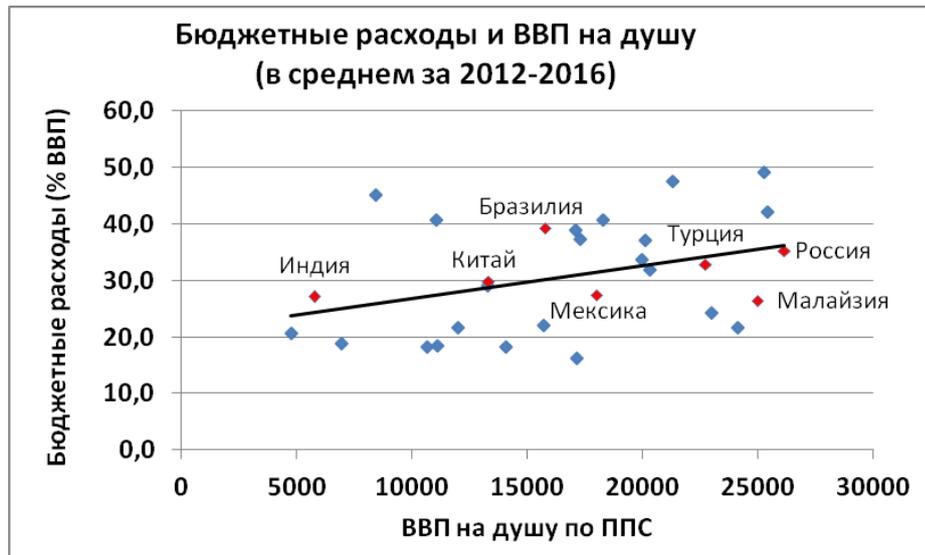
Уже сегодня бюджетная политика стоит перед вызовом неэффективной (и продолжающей ухудшаться за счет роста «защищенных» непроизводительных статей) структуры расходов, не отвечающей задачам достижения долгосрочного экономического роста. При этом ликвидировать нехватку производительных расходов за счет сокращения непроизводительных в полном объеме невозможно в силу изменившихся геополитических условий, а также традиционно высокого запроса российского общества на предоставление различных социальных благ.

Другой вызов в полной мере проявится в перспективе и связан с устойчивым автономным сокращением доходов бюджета расширенного правительства вследствие изменения условий торговли и снижения доли нефтегазового сектора в ВВП. Причинами этого являются, во-первых, высокая зависимость от нефтегазовых доходов, доля которых в ВВП сокращается по мере снижения доли нефтегазового сектора (средние многолетние темпы роста добычи ниже средних темпов роста экономики, реальное укрепление рубля ведет к относительному обесценению

доходов сектора при постоянных долларовых ценах на нефть, увеличивается доля нефти и газа, добываемых на новых, имеющих высокие издержки добычи и транспортировки, месторождениях, дающих меньший поток налогов, чем «старые» месторождения). Во-вторых, – низкий, в сопоставлении со средним по ОЭСР, уровень базовых ставок налогов и большое число налоговых льгот, а также высокая доля теневого сектора в экономике. В связи с этим уровень нефтегазовых доходов бюджета расширенного правительства в ВВП ниже, чем в странах с аналогичным уровнем развития, хотя уровень налоговой нагрузки на легально работающие организации, не пользующиеся льготами, во многих случаях может быть признан высоким. В результате к 2030-м годам в условиях существующей налоговой системы, при стабильных ценах на нефть и достаточно высоких (3-4% в год) темпах роста экономики доля доходов бюджета расширенного правительства может снизиться с текущих 34-35% ВВП до 30-31% ВВП.

С учетом вышеуказанных вызовов приоритет в бюджетной политике должен отдаваться изменению структуры госрасходов при постепенном проведении системной бюджетной консолидации (повышении налогов и сокращении расходов). При этом бюджетный маневр от непроизводительных расходов к производительным статьям следует начинать как можно скорее, в то время как бюджетная консолидация форсированными темпами нецелесообразна и даже невозможна в силу высокой инерционности структуры социальных и силовых расходов, традиционного недофинансирования расходов на человеческий капитал и инвестиций в инфраструктуру, неблагоприятных для повышения налоговой нагрузки макроэкономических условий.

Выбор уровня, на котором целесообразно поддерживать бюджетные доходы и расходы, – нетривиальная задача, так как руководствоваться международными сравнениями довольно проблематично, поскольку уровни доходов и расходов существенно различаются по группам стран и даже внутри одной группы и при близких значениях подушевого ВВП разброс значений крайне велик. Так, бюджетные расходы в среднем за 2012-2016 гг. составили в Польше 42% ВВП, а в близкой к ней по уровню экономического развития Малайзии – лишь 26%. В Бразилии государственные расходы были равны 39% ВВП, а в Мексике, относящейся к тому же региону и тому же диапазону подушевого дохода, – 27%. Ниже (Рисунок 22) представлены соответствующие средние данные за 2012-2016 гг. для выборки крупных развивающихся стран.



Источник: Кудрин, Соколов, 2017-9.

Рисунок 22 – Бюджетные расходы и ВВП на душу населения, в среднем за 2012-2016 гг.

При выборе долгосрочного уровня расходов возможно исходить из того, что в период до 2019 г. будет в основном завершена бюджетная консолидация (согласно параметрам федерального бюджета на 2018-2020 гг. и Основным направлениям бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на данный период), когда текущие параметры доходов и расходов будут приведены в соответствие с учетом требований действующих бюджетных правил. В то же время для финансирования структурных преобразований в экономике и формирования условий для реализации инвестиционной модели долгосрочного экономического роста требуется проведение в период 2019-2024 гг. активной бюджетной политики, для чего оправданным является поддержание совокупных расходов на уровне 33,5-34,0% ВВП. В дальнейшем, после завершения основного набора стратегических преобразований, станет возможным перейти к контрциклической, поддерживающей экономический рост бюджетной политики с объемом государственных расходов на уровне не ниже 33% к 2035 г. Данный целевой уровень бюджетных расходов в долгосрочной перспективе позволит соблюсти баланс между обеспечением потребностей граждан в образовании, здравоохранении, социальной поддержке, общественной безопасности и формированием достаточно благоприятных условий для ведения бизнеса.

Стабилизация уровня бюджетных расходов обеспечивается одновременно с совершенствованием их структуры. Общий подход в том, что производительные расходы увеличиваются, а другие снижаются таким образом, чтобы компенсировать это и стабилизировать расходы. При этом могут рассматриваться различные варианты осуществления бюджетного маневра, однако обязательными условиями к его реализации должны стать:

– преодоление хронического недофинансирования (как по международным сравнениям, так по требованиям приоритетов внутренней политики) расходов, обеспечивающих долгосрочное развитие, в результате чего производительные расходы должны вырасти уже к 2024 г. до среднего уровня развитых стран (13-14% ВВП), с последующим поддержанием данной «целевой» структуры;

– финансирование статей расходов, приоритетных для граждан (по результатам опроса 6 тыс. респондентов, проведенного Левада-центром по заказу ЦСР в декабре 2016 — январе 2017 г.⁴⁹⁹, в ответах на вопрос «На что в первую очередь, по Вашему мнению, государство должно направлять больше средств, чем сейчас» наибольшую поддержку получили: здравоохранение (55% опрошенных), развитие транспортной системы (45%), социальная политика (45%), дошкольное и школьное образование (44%). Таким образом, за исключением направления «социальная политика», традиционно отличающегося повышенным общественным спросом, граждане считают приоритетом увеличение производительных расходов);

– финансирование расходов вместе с повышением их эффективности и структурными изменениями в секторах экономики.

В частности, при реализации бюджетного маневра предлагается увеличить финансирование расходов на человеческий капитал, в том числе на образование. Так, расходы на образование необходимо увеличить уже к 2024 г. на 0,8–1,0 п.п. ВВП по сравнению с текущим уровнем и стабилизировать на этом уровне до 2035 г. (Таблица 41). При этом изменения должны затронуть все его этапы, начиная с введения обязательной подготовительной школы для детей 5-6 лет и завершая формированием сети глобальных исследовательских университетов, обеспечивающих интеграцию обучения и проведения исследований. Ниже представлены некоторые меры, которые предполагаются в рамках бюджетного маневра:

- создание системы интегрированной поддержки семей с детьми до 3 лет (в т.ч. психолого-педагогическая и медицинская помощь);
- предоставление всем желающим возможности прохождения годичных программ подготовки к школе;
- повышение нормативов подушевого финансирования;
- интеграция формального школьного и неформального образования;
- расширение охвата дополнительным образованием подростков 15-18 лет;
- создание программ на основе интеграции производства и обучения;
- изменение систем лицензирования и аккредитации вузов;

⁴⁹⁹ Кудрин, Соколов, 2017-9.

- расширение поддержки фундаментальных и прикладных научных исследований на конкурсной основе;
- НИОКР совместно с ведущими работодателями;
- внедрение новых форм организации и новых технологий обучения (модульность, внешняя оценка, симуляторы, проектный подход, социальные бизнес-проекты);
- создание системы дискретных онлайн курсов и гибких образовательных траекторий;
- развитие кредитования в сфере образования;
- софинансирование программ дополнительного профессионального обучения;
- создание инфраструктуры подтверждения и признания квалификаций и компетенций.

Таблица 41 – Прогноз расходов расширенного бюджета на «Образование» до 2035 года при реализации маневра, % ВВП

	2017 (факт)	2018	2019	2020	2024	2030	2035	2035 к 2017
Расходов всего	3,45	3,64	3,83	3,94	4,37	4,39	4,41	+0,96
в том числе:								
Дошкольное образование: раннее развитие детей (до 3 лет)	0,78	0,79	0,82	0,81	0,87	0,89	0,90	+0,12
Общее образование и дополнительное образование детей: школа успеха для каждого, новая грамотность, технологическое образование, старшая школа, поддержка талантов, подготовка педагогических кадров	1,70	1,84	1,88	1,94	2,00	2,00	2,00	+0,30
Среднее профессиональное образование	0,23	0,23	0,26	0,27	0,40	0,40	0,40	+0,17
Высшее образование: формирование сети глобальных исследовательских университетов, развитие опорных университетов	0,55	0,60	0,68	0,71	0,89	0,89	0,90	+0,35
Дополнительное профессиональное образование (непрерывное образование) и другие вопросы в сфере образования	0,19	0,18	0,19	0,21	0,21	0,21	0,21	+0,02

Источник: составлено автором на основе данных ЦСР.

В сфере здравоохранения перспективны следующие направления реформ: перенос акцентов с лечения на профилактику заболеваний, разукрупнение врачебных участков и увеличение доли врачей общей практики в составе участковой службы, реализация программ ведения хронических больных, развитие персонального мониторинга состояния здоровья и пропаганды здорового образа жизни и т.п. (Таблица 42). Отдельное внимание должно быть уделено наращиванию инвестиций в технологическое обновление системы здравоохранения и развитие сферы высокотехнологичных медицинских услуг посредством развития центров

экспорта высокотехнологичных медицинских услуг, внедрения новых технологий в медицинские учреждения (оснащение новым оборудованием), субсидирование приобретения оборудования для дистанционного мониторинга больных стенокардией, инфарктом, диабетом и т.п.

Таблица 42 – Прогноз расходов расширенного бюджета на «Здравоохранение» до 2035 года при реализации маневра, % ВВП

	2017 (факт)	2018	2019	2020	2024	2030	2035	2035 к 2017
Расходы всего	3,06	3,54	3,65	3,69	3,99	4,22	4,34	+1,28
в том числе:								
Поддержка технологического прорыва и обновление основных средств медицинских учреждений	0,16	0,16	0,23	0,24	0,30	0,34	0,34	+0,18
Расходы на первичную медицинскую помощь и повышение ее доступности и качества	0,28	0,34	0,37	0,37	0,39	0,40	0,40	+0,12
Обеспечение потребности в высокотехнологичной медицинской помощи, включенной в программу гос. гарантий	0,21	0,21	0,22	0,22	0,26	0,35	0,41	+0,20
Расходы на лекарственное обеспечение	0,31	0,31	0,33	0,34	0,36	0,38	0,40	+0,09
Формирование здорового образа жизни	-	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	+0,04
Расходы на ФОТ из бюджетной системы	1,70	2,01	2,09	2,10	2,17	2,21	2,20	+0,50
Прочие меры	0,40	0,48	0,38	0,38	0,47	0,50	0,55	+0,15

Источник: составлено автором на основе данных ЦСР.

Рост бюджетных расходов на здравоохранение обоснован в размере 1,0 п.п. ВВП в 2035 г. к текущему уровню, что позволит уже в среднесрочной перспективе повысить продолжительность жизни до 76 лет (72 года в настоящее время), а к 2035 г. – до 80 лет.

В рамках расходов на дорожное хозяйство и транспорт нужен дифференцированный подход. Бюджетные расходы на развитие инфраструктуры следует увеличить на треть (Таблица 43), при этом внутри этих видов расходов должны быть серьезно оптимизированы экономически неоправданные субсидии и неэффективные бюджетные инвестиции. Дополнительные средства на строительство транспортной инфраструктуры позволят существенно ускорить ее развитие и повысить технологический уровень, обеспечив создание сети высокоскоростных железных и скоростных автомобильных дорог, реализацию концепции мультимодальной транспортной интеграции на базе создаваемых транспортно-логистических хабов.

Таблица 43 – Прогноз расходов расширенного бюджета на «Дорожное хозяйство и транспорт» до 2035 года при реализации маневра, % ВВП

	2017 (факт)	2018	2019	2020	2024	2030	2035	2035 к 2017
Всего, % к ВВП	2,52	2,54	2,63	2,79	2,97	3,16	3,20	+0,68
1. Развитие опорного каркаса	0,12	0,34	0,36	0,51	0,67	0,76	0,81	+0,69
Скоростные дороги	0,09	0,16	0,18	0,20	0,3	0,35	0,38	+0,29
ВСМ/СМ	0,01	0,13	0,13	0,26	0,33	0,37	0,39	+0,38
Хабы, пункты пропуска, мультимодальные перевозки	0,02	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	+0,02
2. Региональная авиация	0,06	0,06	0,08	0,08	0,06	0,06	0,06	0
3. Транспорт населенных пунктов	0,07	0,1	0,11	0,15	0,25	0,32	0,33	+0,28
Инновационные автодорожные транспортные системы в крупных агломерациях	0,05	0,06	0,07	0,07	0,13	0,18	0,18	+0,13
Рельсовый транспорт в агломерациях	0,02	0,04	0,04	0,08	0,12	0,14	0,15	+0,14
4. Единое цифровое пространство транспорта	0	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	+0,01
5. Другие задачи развития транспорта	2,27	2,04	2,07	2,04	1,97	2,01	1,99	-0,28
Текущее содержание и ремонт федеральных дорог	0,34	0,27	0,27	0,25	0,21	0,23	0,23	-0,11
Текущее содержание и ремонт региональных и местных дорог	1,06	1,00	1,04	1,14	1,20	1,24	1,23	+0,17
Реконструкция и строительство федеральных дорог	0,16	0,14	0,13	0,13	0,11	0,11	0,10	-0,06
Трансформация дорог под новые технологические основания	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	+0,01
Реконструкция и строительство железных дорог	0,16	0,13	0,16	0,05	0,06	0,06	0,06	-0,10
Субсидии и льготы на пассажирские железнодорожные перевозки	0,10	0,10	0,09	0,09	0,08	0,07	0,05	-0,05
Развитие инфраструктуры морского и внутреннего водного транспорта	0,07	0,06	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	-0,03
Прочие задачи в сфере транспорта	0,38	0,33	0,32	0,32	0,26	0,25	0,21	-0,17

Источник: составлено автором на основе данных ЦСР.

Специфичность структуры расходов бюджета расширенного правительства РФ состоит в том, что хронически недофинансированные расходы в физический и человеческий капитал вынуждены «уживаться» с повышенными тратами на оборону и безопасность. Более того, данные непроизводительные направления расходов, наряду с расходами на социальную политику, были существенно увеличены за последнее десятилетие в расчете на продолжение динамичного роста бюджетных доходов, однако и при изменении возможностей бюджета сохранили «расходную инерцию». Поэтому следующий аспект бюджетного маневра – предпосылки для экономии средств в непроизводительных отраслях.

По мнению автора, аргументами в пользу снижения удельного веса какого-либо направления расходов должны являться следующие условия:

- негативное или нейтральное влияние рассматриваемых расходов на экономику;
- сравнительно низкий спрос граждан на соответствующие государственные услуги;
- повышенный уровень расходов по сравнению с сопоставимыми странами;
- возможность провести структурные реформы, способные полностью или частично компенсировать уменьшение госрасходов;
- явно неэффективное использование части средств в рассматриваемой сфере;
- временно повышенный уровень расходов (вернуть расходы в обычное состояние, как правило, легче, чем снизить их в рамках сложившегося долгосрочного уровня).

Для реформирования правоохранительной системы требуется существенно оптимизировать численность занятых в ней при одновременном изменении ее организации, структуры управления и стимулов для сотрудников. Федеральный бюджет на 2018–2020 гг. уже предусматривает существенное снижение расходов по данной статье – до 1,9% ВВП к 2020 г. В то же время представляется оправданным дальнейшее сокращение расходов – до 1,7% ВВП к 2035 г. с последующей стабилизацией их на данном уровне.

Расширение закупок военной техники и реформа денежного довольствия военнослужащих повысили общие расходы на оборону с 2,6–2,8% ВВП в среднем в 2006–2011 гг. до 4,1% ВВП в 2015 и 4,7% ВВП в 2016 г.⁵⁰⁰ Закон о федеральном бюджете на 2018–2020 гг. предусматривает сокращение расходов на оборону до 2,6% ВВП против 4,4% ВВП за 2016 г. (в новой методологии ВВП), однако данные темпы оптимизации расходов на национальную оборону выглядят не вполне реалистичными и оправданными. Комплектование рядового состава армии должно быть в течение нескольких лет преимущественно переведено на добровольную (контрактную) основу. Это позволит повысить уровень боеспособности вооруженных сил при минимальном отвлечении от экономической деятельности в сложных демографических условиях наиболее активной части трудовых ресурсов. Данная мера с последующей стабилизацией финансирования закупки вооружений в процентах ВВП позволит поддерживать общий уровень расходов на оборону на уровне 2,8%, который вполне способен решить задачи поддержания обороноспособности страны без избыточного отвлечения ограниченных бюджетных ресурсов.

Огромный потенциал повышения эффективности расходов имеет система социальной поддержки, прежде всего за счет перехода к применению принципа нуждаемости и ее развороту в сторону приоритетной поддержки бедных семей с детьми. По оценкам, более 3/4 всех социальных выплат (без учета пенсий) получают граждане, не относящиеся к числу нуждающихся. Вместе с тем реализация этого потенциала потребует времени: во-первых, изменение принципов предоставления социальной поддержки влечет за собой серьезные

⁵⁰⁰ ВВП представлен в старой методологии.

изменения в ее администрировании; во-вторых, основным механизмом реформы должно стать изменение условий предоставления поддержки новым ее получателям, поскольку отказ в ней действующим получателям может быть связан с неприемлемыми политическими последствиями.

Для снижения уровня бедности до 10% уже к 2024 г. и поддержания впоследствии в пределах этой отметки потребуются реформирование региональных программ борьбы с бедностью на основе практики социального контракта и адресного принципа предоставления социальной поддержки, установление выплат (в том числе за счет средств материнского капитала) для бедных семей с детьми, гарантирующих потребление на уровне минимальных стандартов и принятие ряда других мер. Пересмотр идеологии предоставления государственной помощи нуждающимся, безусловно, повысит эффективность бюджетных расходов по данному направлению, но при этом вся экономия (порядка 0,4-0,5% ВВП) будет задействована внутри системы социальной поддержки, без чего выйти на запланированные параметры по уровню бедности едва ли возможно.

Важным источником повышения эффективности системы социального страхования может быть повышение пенсионного возраста. За последние 11 лет ожидаемая продолжительность жизни в России выросла на 6,5 года (в том числе у мужчин – на 7,5 года). При нынешней (и продолжающей падать) пропорции между продолжительностью работы и периодом получения пенсии заработать на «достойную старость» крайне сложно. В данном случае реформа требуется для обеспечения устойчивости бюджетной системы в той же мере, в какой она необходима нынешним и будущим пенсионерам, – без ее проведения разрыв между уровнями пенсий и заработной платы, уже сегодня чрезмерный, продолжит увеличиваться. Для этого необходимо постепенно повышать и пенсионный возраст (до 65 лет для мужчин и до 63 лет для женщин начиная с 2019 года темпами по полгода в год), и требования к трудовому стажу для получения досрочной пенсии (для работников, занятых деятельностью по охране здоровья и педагогической деятельностью, необходимый стаж должен вырасти до 35 лет темпами по году в год начиная с 2019 г.), и возраст назначения социальной пенсии по старости (до 68 лет у женщин и мужчин темпами по полгода в год начиная с 2019 г.). Важно, чтобы круг бенефициаров реформы был максимально широким: часть экономии предполагается использовать для стабилизации объема трансферта из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда, а другую часть – для стабилизации коэффициента замещения (соотношения размера средней пенсии и средней заработной платы).

Имеются также определенные возможности для сокращения расходов на общегосударственные вопросы – как минимум с текущих 2,1% ВВП до 1,9% ВВП без потери управляемости над происходящими в стране социально-экономическими процессами. Незначительные изменения коснутся расходов на ЖКХ (они должны постепенно сокращаться по

мере развития частного сектора в данной сфере услуг) и вынужденного увеличения трат на охрану окружающей среды (в последние десятилетия одной из наиболее недофинансированных статей расходов).

В целом должно наблюдаться изменение структуры непроцентных расходов в сторону производительной части за счет перераспределения от непроизводительных трат (Таблица 44).

Таблица 44 – Целевые показатели непроцентных расходов бюджетной системы при реализации бюджетного маневра, % ВВП

	2017 (факт)	2018	2019	2020	2024	2030	2035	2035 к 2017
Непроцентные расходы, всего	33,2	33,0	33,0	33,0	32,9	32,3	32,5	-0,7
Общегосударственные вопросы	2,1	2,1	2,1	2,0	1,9	1,9	1,9	-0,2
Национальная оборона	3,1	3,0	2,9	2,9	2,8	2,8	2,8	-0,3
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,2	2,2	2,1	2,1	1,8	1,7	1,7	-0,5
Национальная экономика	4,7	4,5	4,5	4,6	4,6	4,4	4,4	-0,3
в т.ч.: Сельское хозяйство	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0
Дорожное хозяйство	1,6	1,6	1,7	1,8	2,0	2,1	2,1	+0,5
Транспорт	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	+0,2
Образование	3,5	3,6	3,8	3,9	4,4	4,4	4,4	+0,9
Здравоохранение	3,1	3,5	3,7	3,7	4,0	4,2	4,3	+1,2
Социальная политика	12,0	12,0	11,8	11,7	11,4	11,0	11,0	-1,0
Другие расходы	2,5	2,1	2,1	2,1	2,0	1,9	2,0	-0,5

Источник: расчеты автора.

Представляется возможным оценить потенциальное влияние предлагаемого бюджетного маневра на темпы роста ВВП и сравнить его с фактической динамикой структуры бюджетных расходов, оценка которой было выполнена в главе 4 на данных 2011-2017 гг. Для оценки влияния бюджетного маневра применяется формула (11), в которой используются представленные в таблицах 22 и 23 значения краткосрочных и долгосрочных мультипликаторов. Оценка эффекта структуры расходов бюджета расширенного правительства, так же как и ранее, касается только пяти функциональных разделов: образование; здравоохранение; национальная безопасность и правоохранительная деятельность; национальная оборона; дорожное хозяйство и транспорт. Результаты оценки представлены ниже (Таблица 45).

Таблица 45 – Оценка кратко- и долгосрочного эффектов для экономического роста от потенциального бюджетного маневра в условиях мультипликаторов, рассчитанных для периода 2011-2017 гг.

	Краткосрочный эффект на годовые темпы экономического роста	Долгосрочный эффект на годовые темпы экономического роста
Бюджетный маневр до 2035 г.	+0,51 п.п.	+0,90 п.п.
<i>Справочно: Изменение структуры бюджетных расходов с 2011 г. по 2017 г.</i>	-0,31 п.п.	-0,18 п.п.

Источник: Кудрин, Кнобель, 2017; досчеты автора.

Согласно представленным расчетам, перераспределение ресурсов от непроизводительных расходов к производительным в результате бюджетного маневра могло бы повысить краткосрочный темп экономического роста на ~0,5 п.п. (на горизонте 5-7 лет среднегодовые темпы роста могли бы быть выше на 0,5 п.п.), в то время как фактическое изменение структуры бюджетных расходов за последние шесть-семь лет, напротив, «съедало» у среднесрочного экономического роста 0,3 п.п. ежегодно.

Согласно представленным расчетам, долгосрочное перераспределение ресурсов от непроизводительных расходов к производительным за счет бюджетного маневра могло бы повысить долгосрочные темпы экономического роста на 0,9 п.п. Отметим, что этот результат достигается при условии сохранения институциональной структуры экономики и текущего уровня эффективности использования бюджетных средств по каждому функциональному направлению. Если же бюджетный маневр будет сопровождаться ростом эффективности использования ресурсов, то эффект на экономический рост будет еще выше. Так, при более эффективном расходовании средств на дорожное хозяйство и транспорт, в результате которого долгосрочный мультипликатор для функционального раздела «расходы на дорожную инфраструктуру и транспорт» перестанет быть отрицательным, а другие значения мультипликаторов останутся неизменными, долгосрочный эффект от бюджетного маневра на годовые темпы роста возрастет еще на несколько процентных пунктов и может составить 1,3-1,5 п.п.

Следовательно, можно заключить, что в условиях ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры снижение расходов бюджета может иметь стабилизирующий эффект, однако с точки зрения влияния на рост оптимально снижать в первую очередь непроизводительные расходы, одновременно увеличивая, либо, по меньшей мере, не снижая, производительные траты. Так, оптимизация только «несиловых» статей может еще более сместить структуру

расходов бюджета в сторону непроизводительных, что вряд ли будет способствовать увеличению темпов долгосрочного экономического роста.

6.3 Источники балансировки и оценка бюджетной устойчивости бюджета расширенного правительства

В Бюджетном прогнозе Российской Федерации на период до 2035 года, внесенном Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в составе материалов к законопроекту о федеральном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов (далее – Бюджетный прогноз), динамика доходов бюджета расширенного правительства основана на прогнозной цене на нефть, эквивалентной базовой цене на нефть (равной 40 долл. за баррель в 2017 г. и индексируемой ежегодно на 2%; для 2018 г. прогнозная цена на нефть несколько отличалась от базовой – 43,8 против 40,8 долл. за баррель соответственно). В свою очередь, динамика расходов была привязана к изменениям доходов на основе «четвертой» версии бюджетных правил (версии 2017 г.), детально описанной в главе 5 настоящего исследования. В конечном итоге, в соответствии с логикой Бюджетного прогноза, доходы и расходы расширенного правительства устойчиво сокращаются в течение всех лет рассматриваемого периода, становясь менее 30% ВВП в 2035 г. (Рисунок 23).



Источник: Бюджетный прогноз; ЦСР; составлено автором.

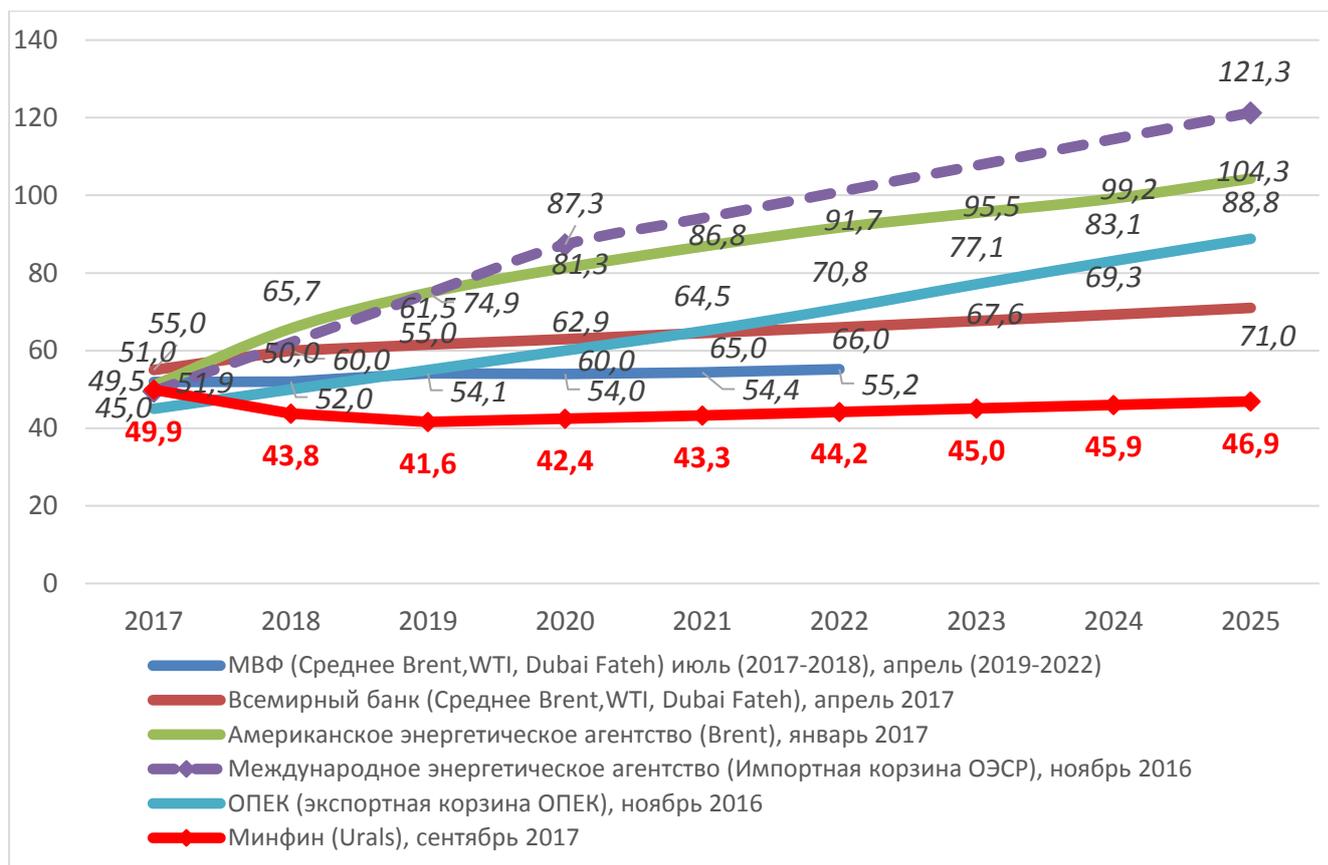
Рисунок 23 – Динамика доходов и расходов бюджета расширенного правительства РФ, в % ВВП

Очевидно, что сохранение действующего фискального режима и бюджетных правил в их текущем виде приведет к постепенному нарастанию разрыва между целевым уровнем бюджетных расходов, необходимым для финансирования структурных преобразований в экономике и социальной сфере (пересчитанным в соответствии с прогнозом ВВП, используемым в Бюджетном прогнозе), и величиной расходов в рамках Бюджетного прогноза. Данный разрыв в 2025 г. составит 2,1% ВВП, в 2030 г. – 2,9% ВВП, в 2035 г. – 3,7% ВВП.

В целях необходимости поддержания целевого уровня бюджетных расходов при обеспечении приемлемой бюджетной сбалансированности (поддержания нулевого первичного дефицита) требуется предусмотреть меры по компенсации устойчиво сокращающихся доходов бюджета расширенного правительства, сохраняя их поступления на уровне непроцентных расходов, приведенных в Таблице 44. При этом общая величина налоговой нагрузки не должна увеличиться по сравнению с уровнем 2016-2017 годов, что не будет ухудшать инвестиционный климат и сдерживать предпринимательскую активность в стране.

Учитывая избыточную жесткость действующего бюджетного правила, представляется оправданным (без существенных рисков для бюджетной устойчивости) уже в рамках бюджетного цикла 2018 г. несколько смягчить в правиле определение базовой цены на нефть: повысить ее значение с 40 до 45 долл./барр. в постоянных ценах. Как показано ниже (Рисунок 24), прогнозы цены на нефть от ведущих агентств и международных организаций в целом более оптимистичны, чем 40 или 45 долл./барр. марки «Юралс»⁵⁰¹: обе цены ближе к нижней границе существующего в настоящее время консенсус-прогноза международных организаций относительно цен на нефть на ближайшие годы (50–60 долл./барр.).

⁵⁰¹ За последние годы цена на нефть марки «Юралс» торговалась со спредом до 4 долл. к цене нефти марки Brent, то есть эти цены различались на 1–2%.



Источник: Кудрин, Соколов, 2017-11.

Рисунок 24 – Цены на нефть, долл./барр.

На фоне динамики цен на нефть за последние 10-15 лет разница между 40 и 45 долл./барр. не представляется существенной: обе цены находятся заметно ниже средних многолетних значений, которые за последние 10 лет равнялись 84 долл./барр. и за 15 лет – 70 долл./барр. Поэтому при «ослаблении» бюджетного правила – повышении базовой цены на нефть до 45 долл./барр. – ограничение останется достаточно жестким, при этом не препятствуя достижению целей долгосрочного устойчивого развития.

В то же время «смягченная» версия бюджетных правил не способна в полной мере решить проблему сокращения бюджетных расходов даже в среднесрочной перспективе, не говоря о более длительном временном горизонте. Данная мера призвана добавить к доходам расширенного правительства порядка 0,5-0,6% ВВП ежегодно. Соответственно, для удержания непроцентных расходов расширенного правительства на уровне 33,0-33,5% ВВП в долгосрочном периоде (достаточном для реализации структурных реформ и создания условий для долгосрочного экономического роста темпами порядка 3,5-4,0% ежегодно) уже в ближайшем будущем предстоит реализовать меры, приводящие к поступлению дополнительных постоянных доходов в бюджет, то есть в первую очередь следует искать дополнительные налоговые источники.

Как известно, налоги делятся на два основных типа: неискажающие и искажающие. К неискажающим относятся аккордные (паушальные) налоги, не зависящие от фактических результатов деятельности фирмы. Однако все реально используемые в экономике налоги искажают действия ее участников и поэтому тормозят экономический рост.

Основные выводы рассмотренной в главе 2 модели Барро можно сформулировать следующим образом:

- увеличение производительных расходов, если оно финансируется за счет повышения аккордных налогов, создает условия для долгосрочного экономического роста;
- увеличение непроизводительных расходов, финансируемое за счет повышения аккордных налогов, не оказывает влияния на долгосрочные темпы роста;
- увеличение искажающих налогов, при прочих равных условиях, снижает темпы роста.

С учетом вышесказанного важно подобрать такие налоговые решения, которые бы не увеличивали налоговую нагрузку по сравнению с ее текущим уровнем, при этом способствовали повышению эффективности, справедливости и нейтральности системы налогообложения в стране.

В качестве первой налоговой меры видится необходимость завершения начатого еще в 2015 г. налогового маневра в нефтегазовом секторе.

На данный момент отечественная экономика фактически субсидируется заниженными относительно мировых ценами на нефть. Механизм этого субсидирования не работает – почти всю передаваемую субсидию поглощает отечественная нефтепереработка, производя в мировых ценах отрицательную добавленную стоимость: за счет продажи на экспорт каждой тонны сырой нефти, направляемой в российскую нефтепереработку, можно по мировым ценам купить полную корзину производимых нефтепродуктов, сэкономив примерно 25% средств. Кроме того, за счет функционирующего единого рынка нефти и нефтепродуктов текущая система налогообложения отрасли фактически предоставляет субсидию белорусской нефтепереработке в размере около 0,2% ВВП РФ. Заниженные относительно мировых цены на нефть также создают искаженные стимулы для потребителей: бережное использование ресурсов и повышение энергоэффективности в текущих условиях невыгодно, а это в конечном итоге приводит к меньшей конкурентоспособности экономики в целом и ее большей зависимости от конъюнктуры мирового нефтяного рынка.

Основным направлением налоговой политики в нефтяном и нефтеперерабатывающем секторе должно стать проведение «полного» налогового маневра. Это подразумевает снижение до нуля экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты с одновременным повышением НДС таким образом, чтобы оно было полностью компенсировано как снижением ставок вывозной пошлины, так и ростом прибыли вертикально-интегрированных нефтяных компаний (далее –

ВИНК) от продажи нефти на внутренний рынок (за счет повышения внутренних цен до уровня мировых за вычетом издержек на транспортировку). Кроме того, возможно проведение эксперимента по использованию налога на добавленный доход на отдельных месторождениях.

Предполагается, что отмена экспортной пошлины происходит единовременно (в 2019 г.) с введением компенсационного механизма, позволяющего сократить потери при реорганизации наиболее эффективных нефтеперерабатывающих заводов (далее – НПЗ). С этой целью может быть введена паушальная субсидия для нефтеперерабатывающих заводов – она предоставляется всем существующим НПЗ для возвращения каждого НПЗ на средний уровень валовой добавленной стоимости до реформы и остается перманентно, чтобы НПЗ не закрывались.

Такой маневр принесет бюджету дополнительные доходы (Таблица 46), поскольку увеличивается налоговая нагрузка на стадии добычи нефти (в то время как вывозной пошлиной облагаются только экспортные поставки нефти).

Таблица 46 – Последствия налогового маневра в нефтегазовом секторе

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2030	2035
Курс доллара, руб./долл.	57,8	56,9	56,3	57,2	57,0	56,8	56,8	56,8
Цена на нефть, долл./барр.	55,0	60,0	62,4	64,9	67,5	70,2	70,2	70,2
Прирост суммарных поступлений в бюджет, % ВВП	1,6	2,2	2,4	2,8	3,2	3,5	3,5	3,5
Субсидия нефтепереработке, % ВВП	1,4	1,1	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
«Эволюционная» составляющая прироста (макроусловия), % ВВП	0,2	0,8	1,0	1,5	1,8	2,2	2,2	2,2
Итоговый эффект от налогового маневра, % ВВП	0,0	0,3	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6

Источник: расчеты автора.

Итоговый чистый эффект (в том числе скорректированный на естественный прирост поступлений в бюджет при прогнозируемом изменении макроэкономических условий) от полного налогового маневра составит прирост поступлений в бюджет не превысит 0,6% ВВП. Такой прирост поступлений будет ложиться на: 1) нефтепереработку, которая должна будет увеличить эффективность производства до уровня, гарантирующего положительную добавленную стоимость ее продукции в мировых ценах (для ряда НПЗ потребуются переходный период, возможно их временное субсидирование или введение отрицательной ставки акциза; не сумевшие перестроиться НПЗ будут нерентабельны), 2) химию и нефтехимию (ориентирована на экспорт, более высокая рентабельность и меньшие потери), 3) транспортный сектор и население.

Дополнительные меры в поддержку налогового маневра:

- модернизация и повышение глубины переработки на российских НПЗ в режиме «ручного» управления по отдельным резонансно обсуждаемым случаям за счет принудительного обновления оборудования и применения организационных схем оптимизации производства;
- решение социальных вопросов по реструктурированным НПЗ, высвобождающиеся объемы нефти – на эффективные НПЗ;
- внедрение практики открытой конкуренции на внутреннем рынке с импортом – снижение административных, технических, таможенных, транспортных барьеров для иностранных поставщиков нефтепродуктов;
- развитие региональных бирж нефтепродуктов с обязательной продажей части нефтепродуктов каждой ВИНК на бирже;
- обеспечение равного доступа для всех участников рынка к транспортной инфраструктуре (в том числе к нефте- и нефтепродуктопроводам), обеспечивающей экспортные, импортные и внутренние поставки нефти и нефтепродуктов;
- либерализация рынка оптовой и розничной торговли нефтепродуктами, снижение административных издержек входа для новых фирм;
- совершенствование правил государственных закупок нефтепродуктов;
- совершенствование антимонопольных процедур во всех звеньях производства и реализации нефтепродуктов.

В условиях устойчиво сокращающихся доходов и необходимости изыскания дополнительных источников финансирования бюджетного маневра в пользу производительных статей расходов оптимизация налоговых льгот является одним из возможных ответов на эти вызовы. Более того, отказ от льгот позволяет не только сократить эрозию налоговой базы, но и упростить налоговое администрирование, сделать налогообложение более нейтральным. Одной из таких льгот является льготная ставка НДС на продовольственные товары.

Важно отметить, что продовольственные товары, не являющиеся товарами первой необходимости⁵⁰² и не являющиеся рекомендуемыми к регулярному потреблению со стороны РАМН (например, различные деликатесы, алкогольные напитки и т.п.), облагаются по базовой ставке в 18%.

⁵⁰² К продовольственным товарам первой необходимости относятся товары, приведенные в перечне, указанном в Постановлении Правительства РФ от 15.07.2010 № 350. Согласно ст. 164 Налогового кодекса РФ, Постановлению Правительства РФ от 31.12.2004 № 908 «Об утверждении перечней кодов видов продовольственных товаров и товаров для детей, облагаемых налогом на добавленную стоимость по налоговой ставке 10 процентов» данные товары облагаются по ставке 10%.

Наиболее реалистичным как с точки зрения значимости его фискальных последствий, так и минимально негативных социальных эффектов является вариант отмены льготной ставки НДС только для продовольственных товаров, не являющихся товарами первой необходимости.

Анализ данных Росстата в части розничного товарооборота и распределения весов для индекса потребительских цен показывает, что суммарная доля продовольственных товаров первой необходимости в обороте розничной торговли продовольственными товарами составляет порядка 37,4%. Таким образом, при частичной отмене льготной ставки, предполагающей сохранение 10%-го уровня для продовольственных товаров первой необходимости, дополнительные доходы бюджета (при сохранении текущего уровня собираемости НДС в размере 52%) могут составить порядка 0,2% ВВП. В то же время для такого сценария можно оценить, что инфляция одновременно вырастет на 1,1 п.п.

Данный вариант оптимизации налоговой льготы в принципе соответствует и международной практике налогообложения НДС продовольственных товаров. Анализ распространенности применения льготной ставки НДС в странах ЕС на различные категории товаров, работ, услуг свидетельствует, что только 5 из 28 стран (Словения, Люксембург, Финляндия, Нидерланды, Румыния) имеют схожую с российской систему поддержки широкого перечня продовольственных благ. В частности, большинство стран ЕС применяют льготные ставки НДС для гораздо более узкого перечня продовольственных товаров, нежели чем в России.

Кроме того, предстоит организовать регулярный мониторинг и оценку эффективности льгот, а также ввести в бюджетный процесс процедуру обязательного рассмотрения вопроса о введении новых налоговых льгот и отмене признанных неэффективными льгот. Принимая во внимания всю трудоемкость подобной работы, все отрицательные экономические и социальные последствия, а также отсутствие в настоящее время согласованной методики (набора методик) оценивания налоговых расходов, более-менее заметный бюджетный эффект от сокращения не соответствующих современным целям государства льгот следует ожидать не ранее чем через 3-4 года после запуска данной систематической работы по анализу выпадающих бюджетных доходов.

Особняком стоит вопрос о совершенствовании налога на имущество физических лиц (далее – НИФЛ). По НИФЛ в настоящее время предоставляются значительные льготы для пенсионеров, инвалидов, военнослужащих и «чернобыльцев», полностью освобождающие от налога (хотя и не более чем на один объект недвижимости в каждой категории) около 35% налогоплательщиков. При этом проблема малоимущих собственников, которые столкнутся с существенным ростом налоговых платежей, не решается, поскольку сейчас основания для предоставления льгот не связаны с фактором дохода и большинство малоимущих льготниками де-факто не является.

Следовательно, предоставление льгот должно быть реализовано только наименее обеспеченным гражданам. При доходах ниже прожиточного минимума возможно предоставлять льготу в размере 100% начисленного налога, а при доходах от одного до двух прожиточных минимумов – в размере, снижающем платеж до 5% дохода (только тем, у кого платеж изначально выше 5% дохода). Конкретные параметры льготы должны определяться на уровне субъекта Федерации, поскольку сильно зависят от региональных условий. При этом возможно рассмотреть вопрос предоставления льготы за счет средств регионального бюджета, чтобы выпадающие сборы налога на имущество физических лиц не наносили ущерба местным бюджетам.

Еще одной важной балансирующей (и отчасти вынужденной) мерой является повышение основной ставки НДС. С точки зрения эффективности налоговой системы можно утверждать, что при совершенствовании мер администрирования (АИС Налог-3, АСК НДС-3), включая трансграничную и электронную трансграничную торговлю, уровень собираемости⁵⁰³ как минимум не будет снижаться. В условиях 2017 г. повышение базовой ставки НДС до 20% обеспечило бы порядка 0,50-0,55% ВВП дополнительных поступлений в бюджет. Однако важно понимать, что само по себе повышение НДС будет естественным образом увеличивать общую налоговую нагрузку и снижать при прочих равных покупательную способность доходов населения, а также «отвлекать» часть оборотного капитала у бизнеса. При данных обстоятельствах повышение ставки НДС за 20-процентный уровень следует рассматривать в качестве «крайней» меры.

Помимо налоговых изменений, следует пересмотреть подход к приватизации как источнику финансирования дефицита бюджета. Практически все последние годы поступления от приватизации были незначимыми, хотя размеры государственного сектора в экономике РФ достигли критически высоких значений. Так, по расчетам экспертов ЦСР, доля государственного сектора в ВВП РФ в 2018 году достигала 47,5%, причем аналогичный показатель в Китае, по оценкам МВФ, не так давно составлял около 40%⁵⁰⁴, а в большинстве развивающихся стран доля государственного сектора заметно ниже 40%⁵⁰⁵. Если посмотреть на значение аналогичного показателя по России после кризиса 2008 г., то можно заметить, что он на 6-12 процентных пункта выше уровня, который считается типичным для стран с развивающимся рынком.

Столь масштабный государственный сектор тормозит развитие экономики по ряду причин.

⁵⁰³ Справочно: в 2016 году уровень собираемости НДС составил 52,5%.

⁵⁰⁴ Lam, Rodlauer, Schipke, 2016.

⁵⁰⁵ IMF, 2013-а.

Во-первых, это приводит к снижению эффективности функционирования рыночных механизмов: нарушению принципа равенства компаний во взаимоотношениях с государством (конфликт интересов собственника и блюстителя равных правил игры), замещению конкурентных механизмов (конкуренция через повышение эффективности или улучшение потребительских свойств выпускаемой продукции) административным ресурсом и лоббистскими возможностями. Как следствие, экономика начинает «пробуксовывать», что выражается в снижении темпов роста и в усиливающемся технологическом отставании от более успешных стран.

Во-вторых, государство, как правило, является менее эффективным собственником, чем частные структуры, прежде всего в конкурентных отраслях. Механизмы мониторинга за результатами деятельности государственных, условно общественных предприятий не предполагают контроля со стороны каждого гражданина. Обычно указанная обязанность возлагается на некоторые ведомства исполнительной власти, тем самым складывается система отношений «принципал – агент», в рамках которой еще больше вопросов возникает при рассмотрении механизмов мониторинга за результатами того контроля, который должны осуществлять указанные ведомства. В конечном счете процедуры мониторинга и управления вырождаются в неэффективную бюрократическую пирамиду многоступенчатого административного контроля и формальной отчетности.

И хотя нельзя однозначно утверждать, что государственные компании априори менее эффективны в сравнении с частными, но при прочих равных условиях государству сложнее быть эффективным собственником, чем частной организации. Масштабы государственной собственности еще более обостряют управленческие проблемы.

В-третьих, одним из значимых следствий указанных процессов становится неформальное огосударствление частного сектора экономики и появление «частных государственных компаний». Одновременно происходит сужение пространства для частной инициативы, эрозия цивилизованных имущественных отношений, возможностей реализации прав частной собственности (частного бизнеса) и конкурентных рынков в связи с экспансией госсектора де-юре и де-факто.

В пользу ускорения процессов разгосударствления можно также привести следующие аргументы:

– Разгосударствление является глобальным трендом мировой экономики. Новый заметный рост приватизационных сделок позволяет оценивать 2012-2016 гг. как начало новой масштабной приватизационной волны, которая может затянуться на долгие годы.

– В России количество предприятий госсектора в 2010-2016 гг. сокращалось, при этом уровень прямого и косвенного участия государства в экономике по-прежнему остается весьма значительным.

– Избыточность государственного имущества с точки зрения возможностей относительно эффективного исполнения государственных функций.

– Ограниченные условия для справедливой конкуренции и недостаточная мотивация к развитию частной инициативы.

– Компании с государственным участием преимущественно ориентированы на господдержку и различного рода преференции, что негативно сказывается как на эффективности их финансово-хозяйственной деятельности, так и на рыночных стимулах в данных секторах рынка.

– Разгосударствление в отдельных сегментах государственной собственности не принесет значимый доход, но позволит снизить расходы бюджета на содержание излишних (с точки зрения функций государства и перерасхода средств) объектов.

– Приватизация крупнейших компаний с госучастием (вплоть до выхода государства), напротив, позволит разово привлечь дополнительные бюджетные ресурсы.

– Двойственность и противоречивость положения государства, выступающего, с одной стороны, в качестве регулятора, а с другой, непосредственного участника бизнес-процессов. На практике это проявляется в политике двойных стандартов в отношении российского бизнеса.

С учетом вышесказанного следует взять курс на систематическую приватизацию крупных пакетов государственных компаний в течение длительного периода времени⁵⁰⁶, что позволит лучше адаптироваться к рыночной конъюнктуре и выводить на рынок наиболее привлекательные и готовые к продаже активы по максимально высоким ценам. В итоге можно ожидать ежегодное поступление средств в федеральный бюджет на уровне в среднем 0,1-0,2% ВВП.

Таким образом, возможный подход к сочетанию балансирующих мер для поэтапного выхода на нулевой первичный дефицит представлен ниже (Таблица 47).

⁵⁰⁶ Кудрин, 2012.

Таблица 47 – Балансирующие меры

	2017 (факт)	2018	2019	2020	2024	2030	2035
Недостаток доходов (с учетом «смягчения» бюджетного правила)	-0,6	-0,6	-0,8	-1,0	-1,4	-1,6	-2,1
Балансирующие меры:							
Налоговый маневр в нефтяном секторе (удержание розничной цены на нефтепродукты)	-	-	0,0	0,3	0,6	0,6	0,6
Отмена льготной ставки по НДС для продовольственных товаров	-	-	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Постепенная отмена иных налоговых льгот	-	-	-	-	0,1	0,2	0,3
Улучшение качества налогового администрирования (повышение собираемости имущественных налогов и НДС)	-	-	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Повышение основной ставки НДС: (до 20% с 2025 г., до 21% с 2034 г.)	-	-	-	-	-	0,5	0,8
Бюджетное сальдо с учетом налоговых мер:							
Недостаток доходов (первичный дефицит)	-0,6	-0,6	-0,5	-0,4	-0,4	0,0	0,0
Расходы на обслуживание госдолга	1,0	0,8	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7
Общий дефицит	-1,5	-1,5	-1,4	-1,2	-1,1	-0,7	-0,7
Приватизация	-	-	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Долговое финансирование	1,5	1,5	1,2	1,0	0,9	0,6	0,6
<i>Справочно: Объем госдолга на конец года</i>	<i>13,9</i>	<i>14,6</i>	<i>14,9</i>	<i>15,0</i>	<i>14,9</i>	<i>13,7</i>	<i>13,3</i>
<i>Размер суверенных резервных активов на конец года</i>	<i>3,9</i>	<i>5,0</i>	<i>6,2</i>	<i>7,6</i>	<i>13,3</i>	<i>16,8</i>	<i>17,6</i>

Источник: расчеты автора.

Проведение бюджетного маневра вместе с поэтапной реализацией балансирующих мер позволит не только содействовать ускорению экономического роста, но и поддержать требуемый уровень бюджетной устойчивости.

Количественно оценить эффект от бюджетного маневра в плане укрепления фискальной устойчивости можно при помощи показателя бюджетного разрыва, который отражает долгосрочные бюджетные дисбалансы. Теоретическая концепция бюджетной устойчивости, лежащая в основе этого показателя, была подробно описана в главе 3, а здесь автором предпринята попытка ее применить для оценки бюджетных последствий от предлагаемых изменений фискального режима.

Следует напомнить, что показатель бюджетного разрыва представляет собой разницу между суммарными приведенными стоимостями государственных расходов и доходов, к которой затем добавляется стоимость текущих чистых финансовых обязательств государства. Для более удобной интерпретации значения бюджетного разрыва его обычно представляют в нормированном виде, т.е. описанную выше величину делят на суммарную приведенную стоимость ВВП, рассчитанную для рассматриваемого периода. Итоговая формула для показателя бюджетного разрыва имеет форму:

$$\text{Бюджетный разрыв} = \frac{\text{СПСР} - \text{СПСД} - \text{ЧФО}}{\text{СПС ВВП}}, \quad (12)$$

где СПСР – суммарная приведенная стоимость расходов бюджета, СПСД – суммарная приведенная стоимость доходов бюджета, ЧФО – чистые финансовые обязательства расширенного правительства, а СПС ВВП – суммарная приведенная стоимость ВВП.

Приведенная стоимость расходов и доходов считается на некотором достаточно длинном временном интервале, при этом учитываются только непроцентные расходы. По смыслу бюджетный разрыв представляет собой обобщение показателя первичного дефицита, который рассчитывается не для отдельного года, а для долгосрочного периода. Такой показатель отражает дисбалансы между доходами и расходами бюджета, поэтому его величина позволяет судить об устойчивости проводимой бюджетной политики. Высокое значение показателя бюджетного разрыва говорит о том, что запланированные бюджетные расходы не обеспечиваются соответствующим объемом налоговых поступлений, а значит, расходы будут финансироваться размещением госдолга. Чем выше показатель бюджетного разрыва, тем быстрее будет накапливаться государственный долг, тем менее устойчивой будет его динамика и тем выше вероятность наступления бюджетного кризиса.

Расчет показателя бюджетного разрыва осуществлен для бесконечного горизонта, при этом сценарные макроэкономические прогнозы предусматривают экстраполяцию после 2035 года с учетом демографических трендов, заданных прогнозом Росстата. Технически алгоритм расчета бюджетного разрыва следующий. Сначала определяются прогнозные доходы и плановые расходы бюджета расширенного правительства. При этом прогнозные доходы представляют собой поток поступлений в бюджет при условии, что параметры налоговой политики будут следовать выбранному сценарию, а под плановыми расходами понимается поток расходов бюджета расширенного правительства, предполагаемый в рамках того или иного курса бюджетной политики. Таким образом, каждому варианту возможной бюджетной политики можно поставить в соответствие число, описывающее долгосрочную сбалансированность данной политики, и тем самым судить о ее устойчивости. Это позволяет использовать показатель бюджетного разрыва для сравнения различных вариантов реализации бюджетной политики с точки зрения обеспечения стабильности в сфере государственных финансов. В частности, положительная величина бюджетного разрыва, рассчитанная в рамках некоторого сценария для определенного фискального режима, говорит о том, что на длинном горизонте расходы не покрываются поступлениями, поэтому в том случае, если события будут развиваться в соответствии с выбранным сценарием, в конечном итоге размер государственного долга станет неконтролируемо расти и может привести к дефолту.

В ряде исследований показатель бюджетного разрыва использовался для оценки долгосрочной сбалансированности в некоторых развитых странах⁵⁰⁷. Их выводы свидетельствуют о том, что бюджетная политика в этих странах несбалансирована, т.е. в дальнейшем потребуются существенная корректировка фискального режима, направленная на сокращение расходов и наращивание доходов. При этом главная причина несбалансированности в развитых странах состоит в изменении демографической структуры населения с увеличением доли пожилых и росту расходов на пенсионное и медицинское обслуживание. Оценки экономистов Банка международных расчетов, МВФ и ОЭСР⁵⁰⁸ показывают, что увеличение продолжительности жизни и, как следствие, среднего возраста населения создает ощутимое давление на пенсионные системы, а также на систему здравоохранения⁵⁰⁹.

Напомним, что расчеты показателя бюджетного разрыва ранее выполнялись и для российской экономики⁵¹⁰. Авторы исследования пришли к выводу, что в последующие несколько десятилетий российский бюджет потеряет устойчивость, если правительством не будут предприняты шаги по консолидации российских государственных финансов. Причиной потери устойчивости станет, во-первых, сокращение доли нефтегазовых доходов в общем объеме доходов бюджета, а во-вторых, рост расходов на социальное обеспечение и здравоохранение по мере увеличения среднего возраста.

Для целей настоящего исследования показатель бюджетного разрыва рассчитан для двух режимов бюджетной политики и соответствующим им макроэкономических сценариев. Первый сценарий (сценарий I) предполагает реализацию предлагаемого выше бюджетного маневра (см. параграф 6.2 настоящего исследования). Второй сценарий (сценарий II) основан на предположении об отсутствии существенных изменений в действующем фискальном режиме и предполагает сохранение сложившихся на конец 2016 г. налоговых и бюджетных условий и процедур (эффект от введения в 2017 г. четвертой версии бюджетного правила не учитывается, тем более у автора имеются сильные сомнения в его устойчивости и неизменности в течение даже среднесрочного периода времени). По результатам сравнения значений показателя бюджетного разрыва для первого (целевого) и второго (базового) сценария делается вывод о наличии или отсутствии стабилизационного эффекта от мер, предусмотренных в рамках бюджетного маневра.

⁵⁰⁷ Kotlikoff, 2013; Auerbach, 1994; Auerbach, Gale, Orszag, 2003; Auerbach, Gokhale, Kotlikoff, 1991; Gokhale, Raffelhuschen, 1999; Evans, Kotlikoff, Phillips, 2012.

⁵⁰⁸ OECD, 2013b; IMF, 2011-b; BIS, 2013.

⁵⁰⁹ De La Maisonnette, Martins, 2013; Clements, Coady, Gupta, 2012; IMF, 2010-a.

⁵¹⁰ Goryunov, Kazakova, Kotlikoff et al., 2013; Горюнов, Котликофф, Синельников-Мурылев, 2015.

Ниже (Таблица 48) приведены значения суммарной приведенной стоимости доходов и расходов бюджета с разбиением по статьям. Доходы разбиты на нефтегазовые и прочие (ненефтегазовые) доходы. В расходах в отдельные статьи выделяются расходы на здравоохранение, образование, пенсионное обеспечение и социальную политику, за вычетом расходов на пенсионное обслуживание. Остальные расходы объединены в статью «прочие расходы». Доходы и расходы представлены в процентах от суммарной приведенной стоимости ВВП (СПС ВВП): в таком выражении удобно сравнивать структуру и размер бюджетных агрегатов между двумя сценариями, поскольку приведенные значения соответствуют среднему значению ежегодных расходов и доходов, выраженных в процентах ВВП каждого года. Таким образом, в первом сценарии доходы бюджета в среднем будут составлять 29,8% ВВП, а расходы 37,4% ВВП. Во втором сценарии эти значения равны 28,2 и 39,6% ВВП соответственно. Бюджетный разрыв во втором сценарии оказывается равным 11,3% ВВП, что в целом соответствует оценкам, полученным в упомянутых выше работах. Реализация маневра позволит существенно снизить бюджетный разрыв и довести его до 7,5%, т.е. сократить его на треть по сравнению со вторым сценарием (предусматривающим сохранение текущего фискального режима).

Таблица 48 – Бюджетные показатели и бюджетный разрыв для двух сценариев

	Сценарий I	Сценарий II
	% СПС ВВП	
Доходы	29,8	28,2
Нефтегазовые доходы	1,5	1,2
Ненефтегазовые доходы	28,3	27,0
Расходы	37,4	39,6
Пенсионное обеспечение	10,3	11,9
Социальная политика (искл. пенсии)	3,6	4,3
Здравоохранение	4,9	4,4
Образование	4,6	3,3
Прочие расходы	14,0	15,7
Чистые финансовые обязательства	- 0,1	- 0,1
Бюджетный разрыв	7,5	11,3

Источник: расчеты автора.

Как показывают расчеты, приведенные выше (Таблица 48), результатом реформ, предусмотренных бюджетным маневром, становится увеличение общего объема доходов на 1,6% ВВП, в т.ч. доходов, не связанных с нефтегазовыми поступлениями. Заметим, что приведенная стоимость нефтегазовых доходов составляет около 1,5% ВВП, что значительно меньше объема нефтегазовых доходов, получаемых в последние годы российским бюджетом (более 6% ВВП). Причиной такой низкой оценки долгосрочного уровня доходов от

углеводородов состоит в том, что ожидается стагнация добычи нефти в последующие десятилетия. При постоянном экономическом росте и отсутствии перманентного роста реальной цены на нефть это означает постепенное сокращение нефтегазовых доходов относительно ВВП, т.е., не сокращаясь в абсолютном выражении, нефтегазовые доходы будут уменьшаться в сравнении с размером экономики.

Изменения в расходной части связаны, во-первых, с сокращением расходов на социальную политику, а, во-вторых, с перераспределением расходов от непроизводительных к производительным и способствующим формированию человеческого капитала. Следствием реализации консолидационных мер становится снижение расходов бюджета на 2,2% ВВП. Близким по значению оказывается сокращение расходов по статье «социальная политика», включая сокращение расходов на пенсионное обеспечение (вследствие пенсионной реформы), составляющее 1,6% ВВП. Также сокращаются прочие расходы с 15,7 до 14,0% ВВП, в которые включаются непроизводительные расходы, подлежащие рациональной оптимизации в рамках бюджетного маневра. Расходы на здравоохранение выше на 0,5% ВВП в пользу первого сценария. На образование расходы предполагается значительно увеличить с 3,3% ВВП во втором сценарии до 4,6% ВВП в сценарии бюджетного маневра.

Полученные оценки показывают, что бюджетный маневр достигает еще одной важной цели – укрепления бюджетной устойчивости. Его реализация не позволит полностью заместить нефтегазовые доходы иными доходами, поэтому проблема ухода от нефтяной зависимости российского бюджета, пусть в меньшей степени, но, вероятно, сохранится. Однако стабилизирующий эффект от снижения расходов, обусловленных старением населения, как показывают приведенные оценки, будет весьма ощутимым.

6.4 Нулевой первичный дефицит как условие для проведения эффективной монетарной политики

Как известно, наличие постоянного и значимого по размерам бюджетного дефицита оказывает негативное воздействие на инфляционные процессы, поскольку объем государственных расходов влияет на совокупный спрос и норму сбережения, а государственные заимствования влияют на процентную ставку, приводят к росту доли государственных облигаций в обращении и, следовательно, увеличению спроса на ликвидность от ЦБ РФ. Эмпирические подтверждения наличия значимой связи между бюджетным дефицитом и инфляцией представлены, в частности, в работах Сатао и Терронс, Лин и Чу⁵¹¹. Помимо этого, экономические агенты (особенно в развивающихся странах) испытывают опасения,

⁵¹¹ Catão, Terrones, 2005; Lin, Chu, 2013.

что погашение государственного долга и финансирование дефицита будет осуществляться за счет эмиссии ЦБ РФ, что приведет к росту цен.

Таким образом, денежно-кредитная и бюджетная политики оказываются взаимосвязанными, поэтому между соответствующими ветвями экономических властей нужна координация. Инфляционное таргетирование является долгосрочным приоритетом Центрального банка, что, в свою очередь, означает для ЦБ РФ необходимость учитывать бюджетные параметры, меняя ставку в ответ на рост госрасходов или заимствований.

В настоящее время целевое значение инфляции на уровне 4% представляется вполне обоснованным. В случае выбора слишком низкого целевого значения инфляции в среднесрочном периоде возникают риски разворачивания дефляционных процессов как в масштабах всей экономики, так и в отдельных крупных отраслях, что снижает стимулы к инвестициям и вредит экономическому росту.

Таргет по инфляции в 4% близок к соответствующим значениям в странах с развивающимися рынками. В дальнейшем, по мере адаптации экономики к исторически низкой для России инфляции, таргетируемый уровень может быть снижен до 2-3%. Снижать таргет до таких низких значений следует только после того, как Банк России стабилизирует инфляционные ожидания на низком уровне. Для этого необходимо, во-первых, чтобы на протяжении нескольких лет инфляция оставалась близкой к целевому уровню в 4%, а, во-вторых, важно, чтобы политика таргетирования ассоциировалась у рынка не с конкретным руководителем ЦБ РФ, а с самим институтом.

Переход к инфляционному таргетированию, как правило, приводит к улучшению бюджетного баланса. Это происходит, поскольку оно предписывает повышать ставки в ответ на рост государственных займов, что ограничивает бюджетную экспансию. Таким образом, укрепление монетарной дисциплины стимулирует повышение бюджетной дисциплины.

В России государственный долг остается на относительно низком уровне, поэтому в обозримой перспективе риски дестабилизации бюджета не будут велики. Тем не менее существует потребность в координации процентной политики ЦБ РФ и политики Минфина России. Текущий дефицит покрывается средствами накопленных ранее резервов, что приводит к росту ликвидности в финансовой системе. Инфляционный эффект этого роста компенсируется высокой ставкой ЦБ РФ. По мере исчерпания резервов правительство вынужденно увеличит объем заимствований на рынке, а Банк России должен будет реагировать на изменение макроэкономических условий, возникшее вследствие активной бюджетной политики, принимая во внимание размер дефицита бюджета при выборе ставки. Кроме того, Минфин России для снижения зависимости экономики от колебаний внешнеэкономической конъюнктуры может совершать операции на валютном рынке, которые тоже следует координировать с ЦБ РФ.

Цель денежно-кредитной политики в данном случае состоит в том, чтобы минимизировать влияние бюджетной политики на динамику инфляции и курс рубля. Данная цель подразумевает влияние ключевой ставки на уровень процентной ставки по государственным долговым ценным бумагам в зависимости от размеров дефицита федерального бюджета.

Банк России должен корректировать процентную политику в зависимости от бюджетных показателей, при этом на каждый п.п. дефицита бюджета к ВВП ключевая ставка должна увеличиваться выше того значения, которое требовалось бы для достижения цели по инфляции при сбалансированном бюджете. В долгосрочной перспективе необходим переход к гармонизированному взаимодействию Банка России с Минфином России, при котором сочетание мер монетарной и бюджетной политики будет направлено на смягчение негативных последствий экономических циклов для уровня цен, выпуска и состояния бюджета.

Изменение ключевой ставки в ответ на повышение зарплат в бюджетном секторе и ставок налогов должно увязываться с последствием данных решений для дефицита бюджета и роста потребительских цен. В долгосрочной перспективе можно ожидать, что значимость шоков от индексации регулируемых цен и тарифов снизится по мере реформирования соответствующих отраслей и снижения присутствия государства в экономике.

6.5 Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики

Текущая фаза долгосрочного бизнес-цикла повышает актуальность стимулирующей бюджетной политики, в то время как ухудшение условий торговли и автономное сокращение нефтегазовых поступлений обуславливает необходимость балансировки бюджета на более низком уровне доходов. Ответом на эти вызовы могут стать переход к устойчивому и контрциклическому бюджетному правилу, изменение подходов к формированию и расходованию средств суверенных фондов и модификация системы стабилизаторов (ограничений) для региональных бюджетов.

6.5.1 Требования к «новому», долгосрочно устойчивому бюджетному правилу

Принимая во внимание международный и отечественный опыт использования бюджетных правил, представляется, что с учетом всех особенностей России и долгосрочных вызовов, стоящих перед ней, конструкция современных бюджетных правил должна соответствовать следующим требованиям⁵¹²:

⁵¹² Гурвич, Соколов, 2016.

- поддержание стабильного (относительно постоянного) уровня расходов федерального бюджета независимо от волатильности цен на нефть и фазы долгосрочных сырьевых циклов;
- контрциклический характер действий на основе надлежащей гибкости и соразмерности реагирования на происходящие изменения в экономике;
- устойчивость и адаптивность к любым внутренним и внешним воздействиям, что позволяет рассчитывать на долгосрочное действие бюджетных правил.

С учетом вышеизложенных требований и ранее описанного мирового и отечественного опыта применения бюджетных ограничений, наиболее приемлема для России конструкция бюджетного правила на основе структурного баланса (сбалансированного на циклической основе бюджета⁵¹³), обладающего следующими характеристиками.

1. Учет структурных ненефтегазовых доходов. Так как Россия относится к числу стран со средней значимостью природной ренты для экономики, необходимо привязывать параметры бюджетного правила не только к ценам на ресурсы, но и к показателям, коррелирующим с базами налоговых поступлений от ненефтегазового сектора. Такой опыт, в частности, накоплен в Чили, где наряду с привязкой к цене меди и молибдена учитывается влияние динамики ВВП на все налоговые и неналоговые поступления в бюджет.

Для расчета структурных ненефтегазовых доходов применяются специальные статистические техники (как правило, фильтр Ходрика–Прескотта) расщепления ВВП на циклическую и структурную компоненты. Именно структурная компонента ВВП используется в качестве показателя, к которому привязываются налоговые и неналоговые поступления (для России речь идет о ненефтегазовых доходах), также называемые «структурными доходами». Поэтому структурные ненефтегазовые доходы (СННД) предлагается рассчитывать по формуле:

$$\text{СННД} = \frac{\text{Прогнозный структурный ВВП}}{\text{Прогнозный ВВП}} \times \text{Прогнозируемые ННД}, \quad (13)$$

где прогнозируемые ННД – величина поступлений ненефтегазовых доходов при прогнозном ВВП; прогнозный структурный ВВП – очищенный от циклических колебаний прогнозный ВВП.

В случае спада прогнозные ненефтегазовые доходы могут оказаться меньше рассчитанных структурных ненефтегазовых доходов, и, следовательно, по бюджетному правилу потребуются нарастить общий дефицит для контрциклического финансирования расходных обязательств. Напротив, в ситуации экономического подъема положительная разница (излишек) между прогнозными и структурными ненефтегазовыми доходами должна быть направлена на погашение ранее накопленного долга.

⁵¹³ Применяется в Чили, Швейцарии, Германии, Великобритании и предполагает, что во время спада растет госдолг, а во время подъема он гасится за счет возросших доходов бюджета.

2. Расчет «цены отсечения» (базовой цены) и определение нефтегазовых доходов. Мировой опыт показывает, что обычно используют один из двух подходов: по средним ценам за предыдущий период (например, в Мексике, Монголии) или по экспертным оценкам (например, в Чили). Основная проблема с расчетом по средним ценам в том, что при резком и значительном падении цены на нефть он приведет к завышению значения (что наблюдалось в России в 2014-2016 гг.). В свою очередь, экспертные оценки могут подвергаться сильному внешнему давлению: для финансового органа более приемлемы консервативные прогнозы «цены отсечения», в то время как отраслевые министерства заинтересованы в больших расходах, а значит, и в более высоких (оптимистичных) оценках базовой цены. Предлагаемый компромиссный вариант между двумя подходами – применение экспертных оценок «цены отсечения» на период бюджетного планирования при наличии формального ограничения сверху на уровне многолетней средней цены на нефть (например, за 30-летний период⁵¹⁴). Для расходования в планируемом финансовом году могут быть использованы только нефтегазовые доходы, рассчитанные по «цене отсечения». Доходы сверх этой цены направляются в резервные суверенные активы. Если фактическая цена на нефть окажется ниже «цены отсечения», то финансирование расходных обязательств будет осуществляться с использованием ранее накопленных резервов.

3. Возможность использовать долговое финансирование и обслуживание государственного долга. Помимо циклического сглаживания, фискальная политика решает задачу содействия долгосрочному экономическому росту. Как правило, результаты производительных расходов отложены во времени, поэтому целесообразно финансировать эти расходы именно за счет долга, чтобы будущие поколения, получая выгоды от этих расходов, несли и бремя его погашения. В силу изложенного и при относительно безопасном для финансовой стабильности уровне государственного долга на переходный период (как минимум до завершения активной фазы бюджетного маневра в 2024 г.) предельные расходы, суммарно равные величине структурных ненефтегазовых доходов и нефтегазовых доходов на уровне «цены отсечения», могут быть увеличены на величину расходов на обслуживание государственного долга.

Дополнительно с целью придать правилам большую гибкость для адаптации бюджета к краткосрочным макроэкономическим и финансовым шокам можно предусмотреть две опции:

– право правительства при экстремальных шоках (сокращение реальной величины доходов федерального бюджета, например, не менее чем на 10-15% в течение одного года) краткосрочно (на один-два года) увеличивать первичный структурный дефицит;

⁵¹⁴ Гурвич, Соколов, 2016.

– ввести потолок ежегодного расходования суверенных резервов. Например, можно ввести ограничение по числу лет, на которые должно хватить накопленных ликвидных суверенных активов для финансирования расходных обязательств при среднесрочном падении цены на нефть (например, на три года – период составления федерального бюджета), или ввести ограничение на ежегодные траты не более 30% остатков средств в РФ на начало каждого года.

Переход к новой, модифицированной версии бюджетных правил следует осуществлять поэтапно, с учетом размеров накопленных суверенных резервов, объема госдолга и, главное, завершенности бюджетного и налогового маневров, упомянутых выше.

Для периода 2019-2020 гг. может быть реализовано уже принятое бюджетное правило, «смягченное» за счет повышения базовой цены на нефть до 45 долл./барр. (в постоянных ценах) и увеличения предельных расходов на 0,5% ВВП при аналогичном росте первичного дефицита, покрывать которой предлагается посредством поступлений от приватизации в размере 0,1-0,2% ВВП и в оставшейся части за счет государственных заимствований.

Начиная с 2021 г. можно перейти к новой модели бюджетных правил, при которой расходы федерального бюджета (как планируемые, так и фактические) должны быть ограничены суммой структурных (очищенных от циклических колебаний экономического развития) нефтегазовых доходов и нефтегазовых доходов на уровне «цены отсечения», а также расходов на обслуживание госдолга (не более 1% ВВП) и разрешенной величины первичного дефицита (не более 0,5% ВВП).

Впоследствии (предварительно, после 2024 г.) для обеспечения долгосрочной сбалансированности федерального бюджета можно ужесточить бюджетные правила за счет перехода к нулевому первичному или даже общему дефициту (отказа от учета величины расходов на обслуживание госдолга в предельных расходах и «приватизационной надбавки», рассматривая поступления от приватизации в качестве относительно постоянного источника финансирования недопоступления нефтегазовых доходов при исполнении федерального бюджета) в границах пятилетнего периода: при недополучении доходов или необходимости увеличить расходы для контрциклической поддержки экономики можно временно повысить дефицит под обязательство погасить его в течение последующих четырех лет.

Анализ последствий применения предлагаемого бюджетного правила⁵¹⁵ для России проведен на ретроспективных данных 2007-2016 гг. Выбор данного периода обусловлен двумя причинами: с одной стороны, в течение последнего десятилетия можно наблюдать все три последовательно сменившиеся версии бюджетных правил, а также периоды приостановки их

⁵¹⁵ Расчет выполнен для конструкции бюджетного правила на основе структурного первичного баланса (версии, рекомендованной к применению с 2021 г.).

использования; с другой – дискретные решения правительства РФ по досрочному погашению внешнего долга за счет накопленных резервов (2005-2006 гг.) не относятся к рассматриваемому периоду и не вносят искажений в расчеты по предлагаемым бюджетным правилам.

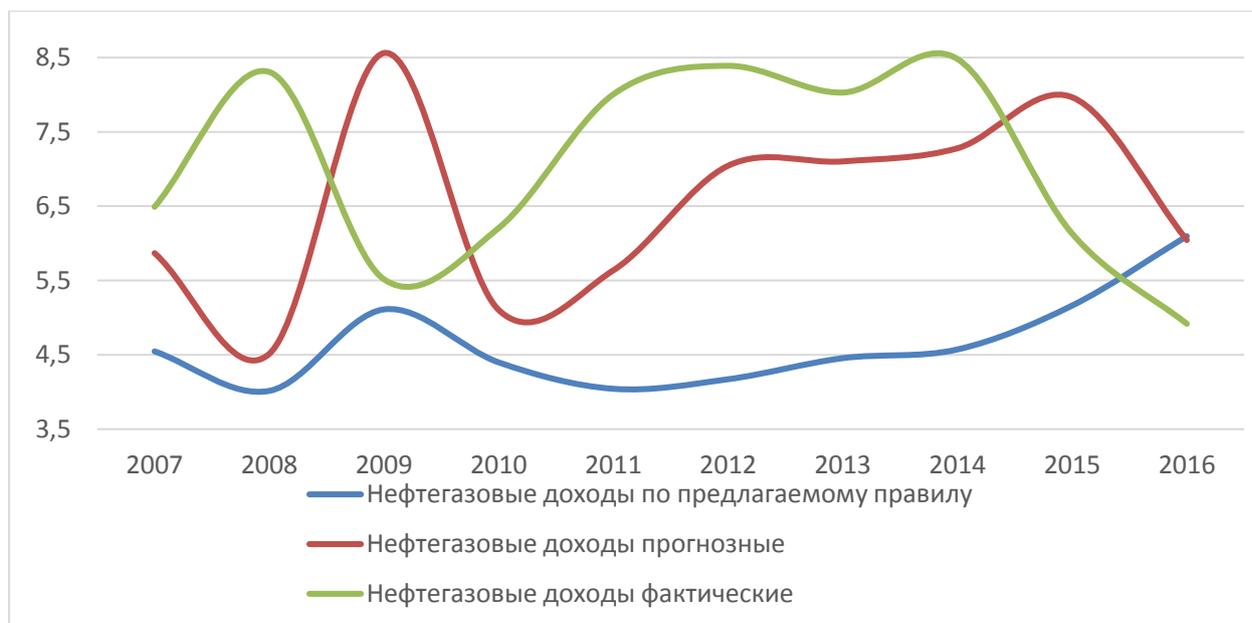
Расчет нефтегазовых доходов. Для предлагаемого варианта бюджетного правила цена отсечения устанавливается на уровне минимальной из двух оценок – средней цены на нефть марки «Юралс» за 30 предыдущих лет и цены на основе консенсуса-прогноза по оценкам Всемирного банка и МВФ (Рисунок 25).



Источник: Кудрин, Соколов, 2017-11.

Рисунок 25 – Цена на нефть марки «Юралс» в текущих ценах, долл./барр.

Как видно выше (Рисунок 25), использование скользящей средней при оценке многолетней (за предыдущий 30-летний период) цены на нефть приводит к сглаживанию краткосрочной волатильности в динамике нефтяных цен и тем самым позволяет предотвратить резкие колебания бюджетных расходов вслед за конъюнктурными изменениями в поступлении нефтегазовых доходов. Ниже (Рисунок 26) показано, что динамика рассчитанных по предлагаемому правилу нефтегазовых доходов менее волатильна, чем прогнозных и фактических.



Источник: Кудрин, Соколов, 2017-11.

Рисунок 26 – Нефтегазовые доходы, трлн руб. в ценах 2016 г.

Расчет нефтяных доходов. Для определения нефтяных доходов по предлагаемому бюджетному правилу необходимо знать уровни прогнозного ВВП и структурного ВВП для планового года. Разложение ВВП осуществляется с использованием фильтра Ходрика–Прескотта⁵¹⁶ по следующей формуле:

$$\min_{z_t} \left(\sum_{t=1}^T (y_t - z_t)^2 + \beta \sum_{t=2}^{T-1} ((z_{t+1} - z_t) - (z_t - z_{t-1}))^2 \right), \quad (14)$$

где (y_t) – реальный ВВП; (z_t) – структурная компонента ВВП; (β) – параметр сглаживания (для годовых данных рекомендуется брать на уровне 100⁵¹⁷).

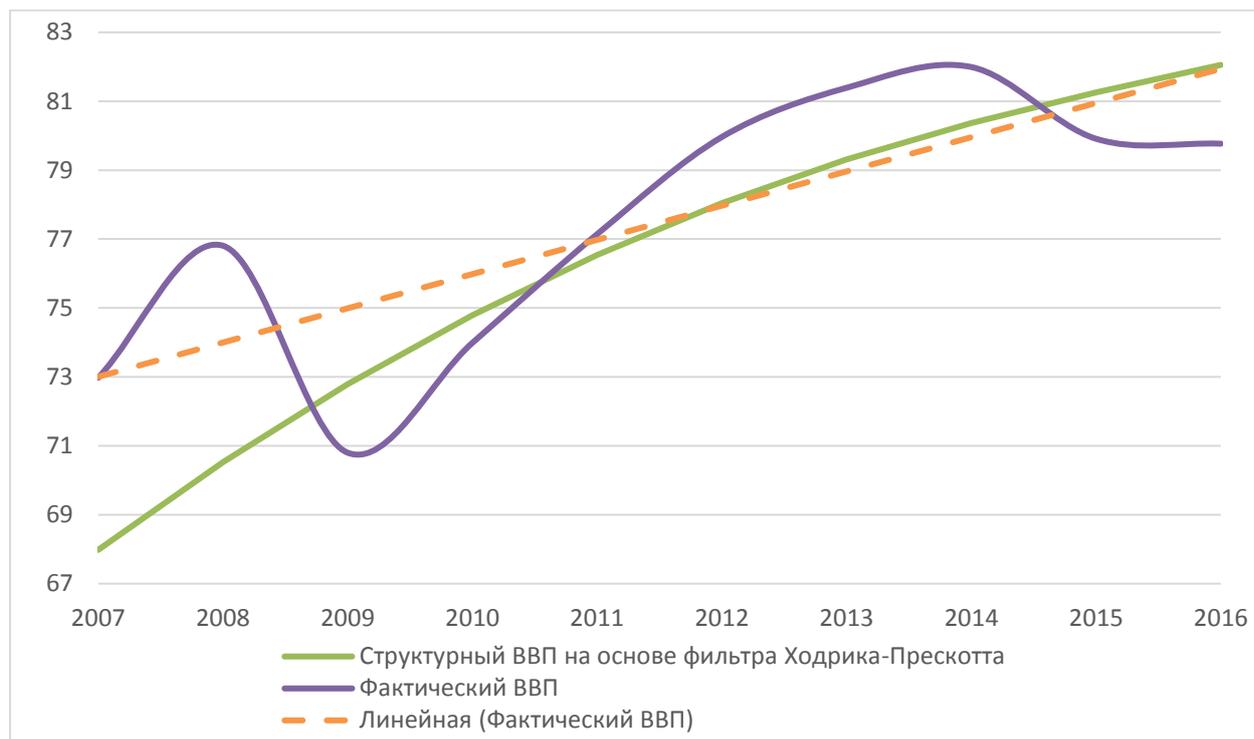
Среди недостатков фильтра Ходрика–Прескотта отметим, что он «подгоняет» значения структурной компоненты под последние в рассматриваемом периоде наблюдения. Из-за этого при расчете структурного ВВП на соответствующий финансовый год желательно использовать прогнозные данные по ВВП на перспективу трех-пяти лет, но строго не менее последующих двух лет. В противном случае фильтр Ходрика–Прескотта автоматически приравняет структурный ВВП и прогнозный ВВП для планового года.

В целом с учетом специфики фильтра Ходрика–Прескотта для более точного выделения структурной компоненты ВВП необходимо использовать максимально длительный временной ряд. Причем внутри этого ряда должны присутствовать периоды экономического спада и

⁵¹⁶ Hodrick, Prescott, 1997.

⁵¹⁷ Ravn, Uhlig, 2002.

подъема. Имеющиеся альтернативные методики разложения ВВП также не лишены недостатков (несимметричность циклических колебаний, невыявление структурных сдвигов и т.п.⁵¹⁸). Ниже (Рисунок 27) продемонстрировано выделение структурной компоненты ВВП двумя методами: на основе фильтра Ходрика–Прескотта и с использованием линейного тренда. Как можно видеть, методика разложения ВВП с применением фильтра Ходрика–Прескотта лучше, чем иные подходы, в частности линейный тренд, очищает структурную компоненту от циклических колебаний.



Источник: Кудрин, Соколов, 2017-11.

Рисунок 27 – Структурная компонента ВВП, трлн руб. в ценах 2016 г.

Отметим, что точность оценок нефтегазовых доходов с использованием предлагаемого подхода (на основе фильтра Ходрика–Прескотта) зависит от качества прогнозирования как ВВП, так и объемов нефтегазовых доходов. Ниже (Рисунок 28) показана динамика прогнозных (заложенных в первые редакции закона о федеральном бюджете на соответствующий год) и фактических значений нефтегазовых доходов. Наибольшие расхождения в объеме поступления нефтегазовых доходов в рассматриваемом периоде зафиксированы в 2008-2011 гг. (кризис и последующий выход из него), что было связано либо с заметной недооценкой, либо с переоценкой темпов роста ВВП в условиях резких макроэкономических шоков.

⁵¹⁸ Enders, Walter, 2015.



Источник: Кудрин, Соколов, 2017-11.

Рисунок 28 – Ненефтегазовые доходы, трлн руб. в ценах 2016 г.

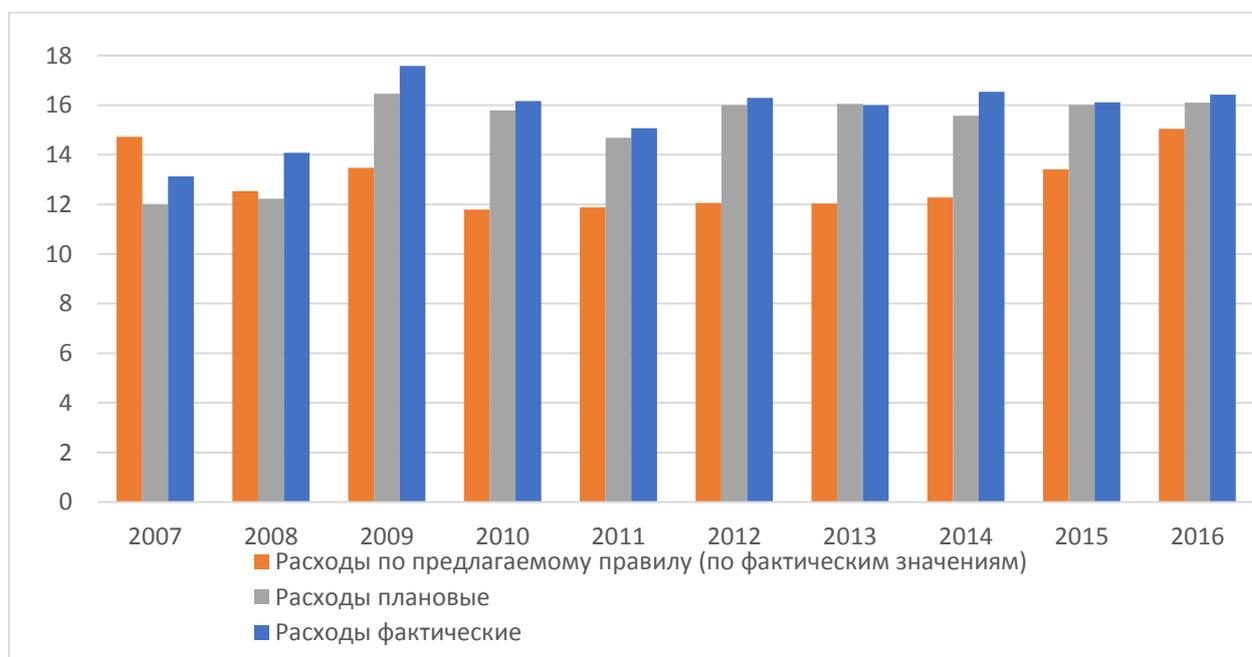
Ниже (Рисунок 29) продемонстрировано, что неточности (просчеты) в прогнозировании приводят к смещению оценки структурных ненефтегазовых доходов, рассчитанных на основе предлагаемого в рамках бюджетного правила подхода. Так, ненефтегазовые доходы, рассчитанные по предлагаемому правилу на основе фактических значений ненефтегазовых доходов, относительно стабильны и в постоянных ценах незначительно колеблются вокруг уровня в 8,0 трлн руб. (в ценах 2016 г.). В то же время значения структурных ненефтегазовых доходов, рассчитанных по прогнозным значениям, сильно волатильны и процикличны, что противоречит самой логике предлагаемого правила (необходимости поддерживать относительно стабильный уровень расходов в постоянных ценах и проводить контрциклическое бюджетное регулирование). Таким образом, для обеспечения требуемой эффективности применения предлагаемого бюджетного правила особое внимание следует уделить повышению качества среднесрочного макроэкономического и бюджетного прогнозирования.



Источник: Кудрин, Соколов, 2017-11.

Рисунок 29 – Структурные ненефтегазовые доходы (по предлагаемому правилу), трлн руб. в ценах 2016 г.

Расчет общего потолка расходов. Общий потолок расходов для предлагаемого варианта правила рассчитывался как сумма прогнозных структурных ненефтегазовых доходов, нефтегазовых доходов при «цене отсечения» и расходов на обслуживание государственного долга (Рисунок 30).

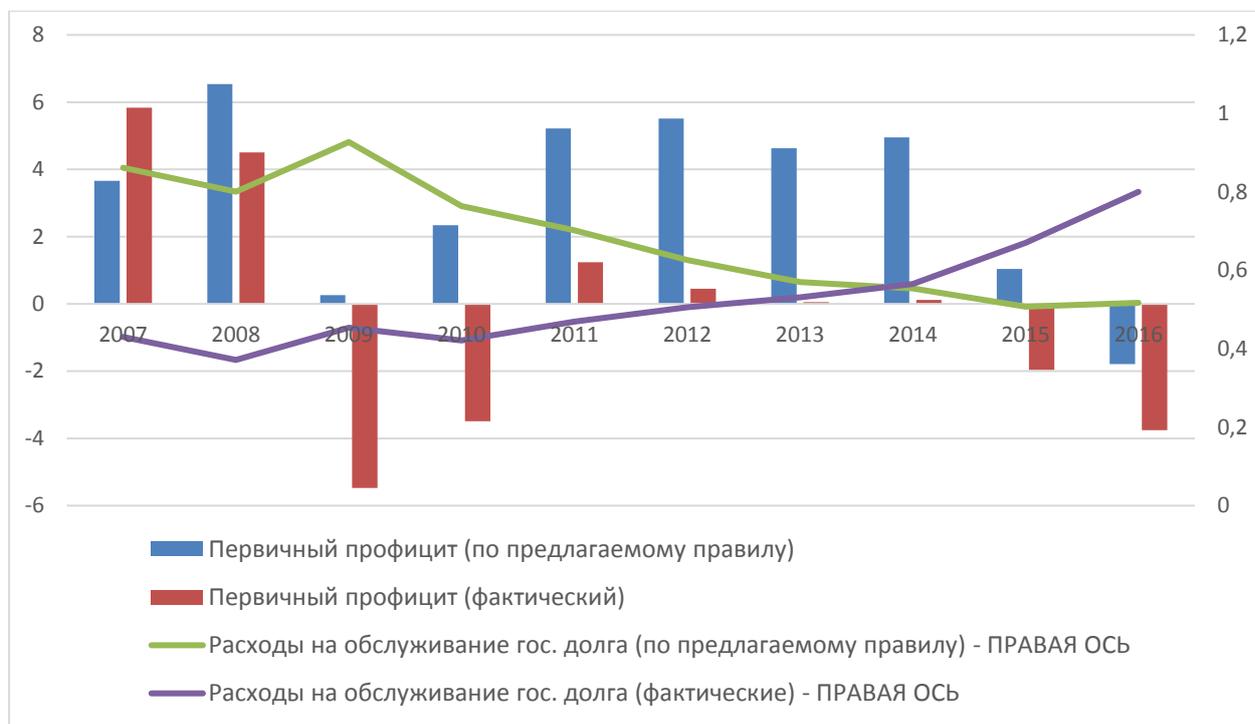


Источник: Кудрин, Соколов, 2017-11.

Рисунок 30 – Расходы федерального бюджета, трлн руб. в ценах 2016 г.

Предлагаемое правило позволит обеспечить относительно устойчивый уровень расходов федерального бюджета при условии должного качества макроэкономического и бюджетного прогнозирования, особенно с точки зрения определения краткосрочной динамики цен на нефть и влияния шоков на экономику и бюджет. При переходе к предлагаемому правилу со второй половины 2000-х годов можно было бы предотвратить или хотя бы сдержать рост расходов федерального бюджета, объем которых так и не вернулся на докризисный уровень (около 14,0 трлн руб. в ценах 2016 г., или 16,3% ВВП) после преодоления последствий кризиса 2008-2009 гг. В результате планировавшиеся расходы начиная с 2010 г. стабильно превышали рассчитанные по правилу потолки расходов – как вследствие принятия правительством РФ дискретных решений о реализации антикризисных мер в 2008-2010 гг. и 2015-2016 гг., так и по причине неизменно возрастающих социальных обязательств и увеличения «силовых» расходов. Значит, риски бюджетной несбалансированности устойчиво накапливались с начала 2010-х годов. В свою очередь, предлагаемое бюджетное правило позволяет точнее учитывать цикличность экономического развития и обеспечить лучшую сбалансированность федерального бюджета благодаря адаптации к новым макроэкономическим условиям (кризисные проявления 2008-2010 гг. и 2014-2016 гг.) без ущерба для реализации бюджетом своей контрциклической функции.

Расчет уровней профицита/дефицита, государственного долга и размеров Резервного фонда. Первичный профицит рассчитывался как разность между фактическими доходами и непроцентными расходами (в первом случае определенными по предлагаемыми бюджетным правилам, а во втором – фактически сложившимися). Как можно видеть ниже (Рисунок 31), предлагаемое бюджетное правило позволяет успешнее стерилизовать конъюнктурные доходы в периоды относительно высоких цен (2007-2014 гг.) и оказывать дополнительную бюджетную поддержку в периоды низких цен на нефть (2016 г.), тем самым обеспечивая контрциклический характер бюджетной политики и соответственно большую гибкость, чем действовавшие ранее версии бюджетных правил.

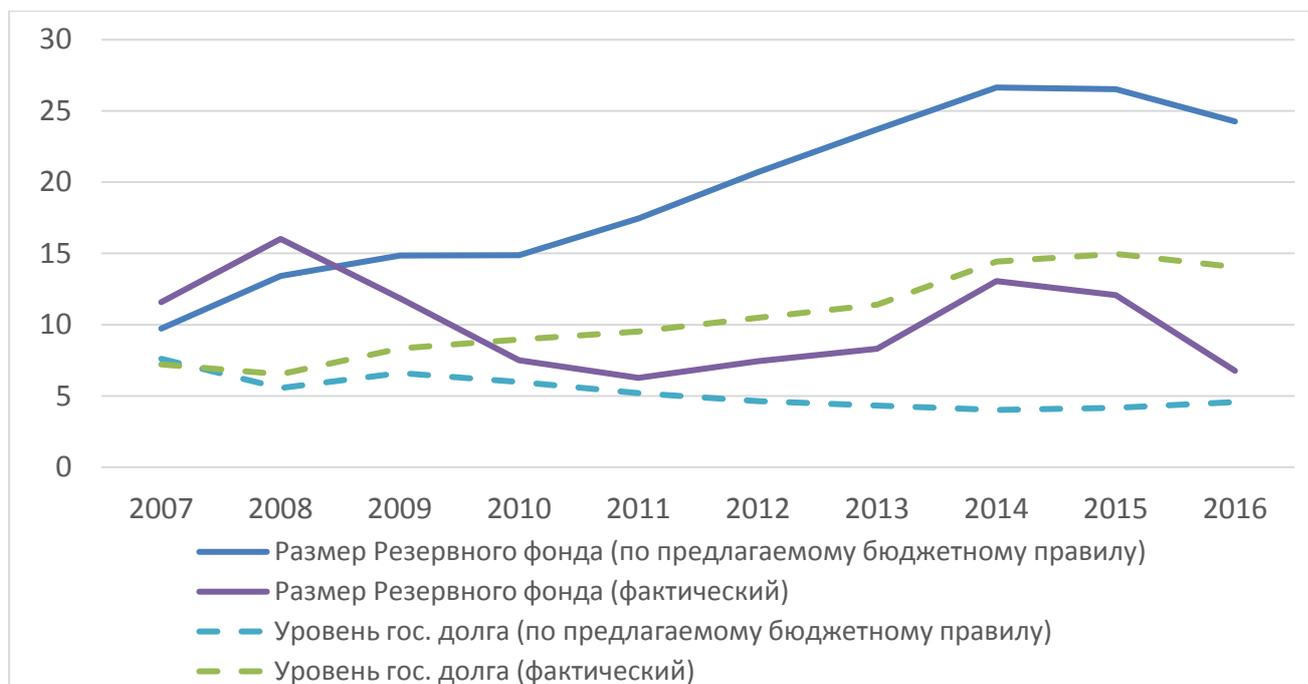


Источник: Кудрин, Соколов, 2017-11.

Рисунок 31 – Первичный профицит и расходы на обслуживание государственного долга федерального бюджета, в % фактического ВВП

Анализ динамики остатков средств накопленных суверенных резервов⁵¹⁹ и уровня государственного долга федерального бюджета (Рисунок 32) показывает, что этот уровень по предлагаемому правилу был бы заметно ниже фактического. При этом размер суверенных резервов устойчиво накапливался бы в течение всего рассматриваемого периода и достиг 25% ВВП.

⁵¹⁹ Расчеты на основе данных о совокупных объемах накопленных резервов, то есть суммарно по остаткам средств в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния в рассматриваемом периоде.



Источник: Кудрин, Соколов, 2017-11.

Рисунок 32 – Уровень государственного долга и размер Резервного фонда, в % от фактического ВВП

Проведенный анализ показал, что в последние годы выросли риски для бюджетной устойчивости. При использовании предложенного варианта бюджетного правила видно, что бюджетные обязательства с 2010 г. превышают допустимые уровни с точки зрения обеспечения бюджетной сбалансированности. При этом постепенная модификация бюджетного правила (с переходным периодом) позволит лучше адаптировать бюджет к требованиям финансирования структурных преобразований в экономике при сохранении контроля над долгосрочной бюджетной устойчивостью. Важно понимать, что бюджетное правило должно не столько обеспечить ограничение расходов, сколько создавать возможности для их перераспределения от непроизводительных статей на производительные при поддержании требуемой сбалансированности. Учитывая устойчивое сокращение доли нефтегазового сектора и шоки экономики, не связанные с изменением цены на нефть, предлагаемое правило позволит лучше сглаживать динамику расходов, снизить накопление государственного долга и увеличить суверенные резервы, чем ранее применявшиеся версии.

Изменению также подлежат подходы к управлению резервами ФНБ. Основным предназначением фонда должно стать выполнение функции оперативного сглаживания последствий волатильности мировых цен на углеводородные ресурсы для доходов федерального бюджета. Если прогнозная цена на нефть ниже базовой, то отклонение нефтегазовых доходов финансируется за счет средств ФНБ, в противном случае дополнительные нефтегазовые доходы

направляются в него. Не должно допускаться замещение средствами фонда недополученных доходов бюджета, не связанных с отклонением фактических цен на нефть от прогнозных, или источников финансирования дефицита. Таким образом, «новые» бюджетные правила будут создавать условия для пополнения ФНБ через покупку валюты на открытом рынке при цене на нефть выше базовой, что, в свою очередь, позволит избежать избыточного укрепления реального обменного курса рубля и потенциального снижения конкурентоспособности российской экономики⁵²⁰.

Ежегодный объем использования средств фонда должен быть ограничен – например, в каждый год может быть использовано не более 30% от его величины на начало года. Остальной недостаток доходов следует компенсировать либо мерами бюджетной консолидации, либо дополнительными заимствованиями.

Размещение средств ФНБ в инфраструктурные проекты следует прекратить. Ранее вложенные средства ФНБ в инфраструктурные проекты уместно передать в управление отдельно создаваемому (в рамках развития инфраструктурной ипотеки) фонду развития инфраструктуры, либо дождаться их возвращения по завершении реализации инфраструктурных проектов.

В предлагаемой конструкции ФНБ, а также при наличии долгосрочного бюджетного прогноза и бюджетных правил, создание и функционирование иных резервов бюджета (особенно антикризисного назначения) нецелесообразно, за исключением резервов на чрезвычайные ситуации.

6.5.2 Подходы к модификации бюджетных ограничений на региональном уровне

Рассмотренный в главе 3 международный опыт показывает, что не существует безупречной, «эталонной» схемы бюджетных ограничений для субнациональных финансов. В каждой стране она является своего рода результатом эволюции межбюджетного регулирования, формируется посредством проб и ошибок. В этой связи видится мало смысла в том, чтобы пытаться приспособить для российских условий какую-либо из существующих в других странах схем. Вместе с тем можно подумать о внедрении в действующую в России систему отдельных инструментов, положительно зарекомендовавших себя в других странах и направленных на решение проблем, с которыми не справляются действующие бюджетные правила.

⁵²⁰ При этом ЦБ РФ в условиях сохранения плавающего валютного курса рубля должен будет обеспечить темпы роста денежного предложения, согласующиеся с достижением его целевого значения инфляции.

Для того чтобы говорить о новых инструментах, необходимо сформулировать общие требования к «условно оптимальной» системе бюджетных правил для регионов. Анализ международного опыта позволяет выделить следующий набор таких требований:

- долгосрочность действия данной конструкции правил;
- поддержание оперативной гибкости и управленческой самостоятельности субнациональных властей при реагировании на различные макроэкономические шоки и чрезвычайные ситуации и для обеспечения возможности проведения контрциклической бюджетной политики;
- прозрачность, понятность и логичность предъявляемых бюджетных ограничений.

Учитывая перечисленные ранее проблемы действующих в отношении российских регионов бюджетных правил, а также принимая во внимание изученный международный опыт, можно предложить следующие изменения набора ограничений параметров региональных бюджетов:

1. Исключить зависимость бюджетных ограничений от уровня дотационности субъекта Федерации. Опасность для устойчивости бюджетной системы региона представляет не столько уровень дотационности, сколько величина долговой нагрузки. Кроме того, дотационность в значительной степени имеет историческую природу, являясь результатом проводимой во времена Советского Союза инвестиционной политики, которая привела в том числе к неравномерному размещению производительных сил, что не может быть изменено за короткий период. Свою роль также играют географические и климатические особенности отдельных территорий, препятствующие быстрому преодолению дотационности. В этой связи необходимо сохранить дифференцированный подход к применению бюджетных ограничений только на основе привязки к объему накопленного субнационального долга.

2. В качестве меры ограничения размера бюджетного дефицита и государственного долга следует использовать отношение соответствующей величины к объему налоговых и неналоговых доходов регионального бюджета, а также дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета. Важно подчеркнуть, что указанный объем доходов является более корректной оценкой финансовых возможностей региона по исполнению своих долговых обязательств, чем доходы регионального бюджета без учета безвозмездных поступлений, поскольку представляют собой более полный объем несвязанных средств, который может быть направлен на исполнение этих обязательств. Учет других доходов при этом представляется менее корректным, поскольку они в той или иной степени носят целевой характер. При этом действующий порядок, предполагающий учет годового объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без объема безвозмездных поступлений, явно

занижает возможности дотационных регионов по исполнению своих долговых обязательств и, соответственно, ограничивает управленческую гибкость региональных властей.

3. Установить отрицательную зависимость предельного размера бюджетного дефицита от накопленного уровня государственного долга по следующей логике:

– ежегодный дефицит в пределах 10% совокупного объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ – при объеме долга не более 50% совокупного объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ;

– ежегодный дефицит в пределах 5% совокупного объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ – при объеме долга в пределах от 50% до 75% совокупного объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ;

– нулевой дефицит в среднем за пятилетний период – при объеме долга в пределах от 75% до 100% совокупного объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ;

– ежегодный нулевой дефицит – при объеме долга свыше 100% совокупного объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ.

4. Установить предельный размер государственного долга субъекта РФ равным 100% объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ.

5. Установить предельный объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ равным 10% объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ.

6. Установить возможность временного смягчения ограничений по дефициту и долгу в условиях кризиса и чрезвычайных ситуаций посредством превышения определенных по вышеизложенным правилам значений:

– предельного размера бюджетного дефицита – на 5% объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ сроком на 1 год;

– предельного размера государственного долга – на 20% объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ сроком на 3 года;

– предельного объема расходов на обслуживание долга – на 5% объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ сроком на 3 года.

При этом под ситуацией, относящейся к кризисной или чрезвычайной, понимается ситуация, когда совокупный дисбаланс бюджета региона от действия указанных факторов превышает 10% объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ.

Смягчение фискальных правил в случае кризиса или чрезвычайной ситуации используется в США, Канаде, Германии, Швейцарии, что позволяет гибко адаптировать фискальные ограничения к экономическим шокам без необходимости внесения изменений в бюджетное законодательство.

7. Отменить бюджетные правила, соблюдение которых сложно проконтролировать и которые связаны с выбором структуры расходов, а не с параметрами бюджетной устойчивости (долгом и дефицитом):

– ограничения на объем расходов на оплату труда и содержание органов государственной власти субъектов РФ;

– ограничения на расходы, не связанные с решением вопросов, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ.

Так же, как и в соответствии с действующим законодательством, указанные выше ограничения размеров бюджетного дефицита могут быть превышены на сумму поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, а также снижения остатков средств на счетах по учету средств бюджета региона.

Представляется, что данные рекомендации удовлетворяют условиям эффективности бюджетных правил и позволят обеспечить долгосрочную сбалансированность бюджетной системы регионов.

Что касается механизмов обеспечения соблюдения бюджетных правил, то при отсутствии в российских условиях достаточной политической мотивации должны быть предусмотрены внешние стимулы и санкции.

В частности, предлагается предоставлять стимулирующие трансферты регионам, проводящим ответственную бюджетную политику, исправно соблюдающим бюджетные правила, имеющим стабильно низкий уровень государственного долга или активно его сокращающим. Размер таких трансфертов должен определяться также с учетом уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ, что увеличивало бы этот трансферт для низкообеспеченных регионов и позволило бы отсеять регионы-доноры, по объективным причинам не нуждающиеся в дополнительной финансовой помощи.

Ввиду институциональных особенностей России выполнение бюджетных правил невозможно обеспечить исключительно за счет их законодательного закрепления и предоставления стимулирующих трансфертов. По отношению к регионам, нарушающим бюджетные правила, должны применяться санкции. Так, введение временной финансовой администрации, предусмотренной Бюджетным кодексом для регионов, допускающих высокий уровень просроченной задолженности по исполнению долговых обязательств⁵²¹, должно быть предусмотрено и для регионов с уровнем государственного долга выше 150% совокупного объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ.

На регионы, допускающие превышение предельных размеров бюджетного дефицита, заимствований, а также расходов на обслуживание государственного долга, должен быть в безусловном порядке наложен штраф в объеме, эквивалентном сумме нарушения. Эта мера может быть реализована как посредством прямого перечисления средств из регионального бюджета в федеральный, так и за счет сокращения объемов предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в году, следующим за годом, в котором зафиксировано нарушение. Все разногласия между регионами и федеральным центром по вопросам наложенных штрафных санкций должны решаться в судебном порядке.

К субъектам Российской Федерации, отношение государственного долга которых к объему налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ превышает 75%, могут применяться меры, аналогичные действующим в настоящее время в отношении высокодотационных регионов: обязательное заключение Минфина России на проект закона субъекта о бюджете на предмет его соответствия требованиям бюджетного законодательства РФ, а также проведение ежегодной проверки годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации Счетной палатой Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации с уровнем государственного долга свыше 100% должны также утвердить согласованную с Минфином России программу финансового оздоровления региона, предусматривающую поэтапное сокращение государственного долга.

⁵²¹ Решение о введении в субъекте Российской Федерации временной финансовой администрации принимается в случае, если просроченная задолженность по исполнению долговых обязательств и (или) бюджетных обязательств субъекта Российской Федерации превышает 30 процентов объема собственных доходов соответствующего бюджета.

В отношении регионов, допускающих нарушение предельного объема государственного долга, помимо штрафа, может быть предусмотрен запрет на осуществление заимствований в объеме, превышающем обязательства по погашению основной суммы долга в рассматриваемом финансовом году, а также на предоставление государственных гарантий. Кроме того, такие регионы следует обязать согласовывать основные параметры своих бюджетов с Министерством финансов Российской Федерации.

Ужесточение бюджетных правил для регионов и ответственности за их выполнение не будет эффективным без пересмотра практики определения на федеральном уровне расходных обязательств регионов по их собственным полномочиям. Известно, что любые требования по медицинским протоколам лечения или по оснащению современными противопожарными средствами учреждений увеличивают обязательства регионов и муниципальных образований. Еще более явно такие требования были установлены «майскими» Указами. Поэтому одним из важнейших направлений повышения сбалансированности региональных бюджетов является ограничение практики принятия решений федерального уровня по полномочиям регионов. Иначе бюджетные правила позволят решить вопрос чрезмерной долговой нагрузки лишь частично, не устраняя существующие противоречия как в политике федерации, так и регионов. Без чрезмерного давления регионы смогут самостоятельно обеспечивать свою платежеспособность, балансируя доходы и обязательства.

Предлагаемый вариант бюджетных правил является результатом естественной эволюции законодательно установленных и возникших в рамках «ручной донастройки» ограничений на отдельные параметры региональных бюджетов. Данное обстоятельство позволяет рассчитывать на то, что подавляющее большинство регионов сможет безболезненно приспособиться к «модифицированным» бюджетным правилам начиная с 2019 года. В то же время на качественном уровне предлагаемые бюджетные правила имеют следующие отличительные особенности по сравнению с ныне действующими:

1. Они мягче для высокодотационных регионов, имеющих низкую долговую нагрузку, что позволит регионам, проводящим ответственную бюджетную политику, иметь больше возможностей для развития и гибкости при бюджетном планировании.
2. Предельная скорость накопления долга регионами, уже имеющими высокую долговую нагрузку, будет явно ниже, что автоматически защитит их от необходимости резкого сокращения бюджетных расходов при приближении к критическим отметкам предельного размера государственного долга.
3. Предельное значение этого показателя в 10% объема налоговых, неналоговых доходов и выравнивающих дотаций соответствует ставке 10% при достижении предельного объема государственного долга, что, учитывая близкую к этому уровню

текущую ставку по коммерческим заимствованиям, станет реально действующим ограничителем, подталкивающим регионы к снижению стоимости заимствований, а также сокращению общего объема государственного долга. Снижение предельного объема расходов на обслуживание долга также предусмотрено в проекте новой редакции Бюджетного кодекса.

4. Предлагаемые бюджетные правила до определенной степени «страхуют» регионы от возникновения нарушений в периоды кризиса или чрезвычайных ситуаций, что, с одной стороны, делает их финансы более устойчивыми, а с другой – ограждает регионы от применения различных санкций со стороны федерального центра.
5. Если сравнивать с международным опытом, то предлагаемые правила являются более жесткими в части предельного объема государственного долга, допуская при этом большей свободы в управлении бюджетным дефицитом. Это связано не только со сложившейся традицией, но и с особенностями федеративного устройства: в России количество регионов гораздо больше, чем в других федеративных странах, при этом они сильно дифференцированы по численности населения и размеру экономики, что приводит к высокой волатильности бюджетных доходов. Введение единых для всех регионов и достаточно жестких требований по бюджетной сбалансированности привело бы к большому количеству технических нарушений, вызванных указанной волатильностью. В то же время уровень государственного долга отражает не столько текущее состояние региональных финансов, сколько складывающуюся на протяжении длительного периода времени ситуацию, позволяя каждому из регионов по-своему адаптироваться под макроусловия. При этом жесткие требования к общему объему государственного долга регионов отражают необходимость контролировать ситуацию, не прибегая к процедурам введения внешнего управления и финансового оздоровления регионов за счет выделения дополнительных средств из федерального бюджета (как это было в Бразилии).

Оценить влияние новых бюджетных правил на динамику сбалансированности региональных бюджетов и объем государственного долга можно путем сопоставления их фактической динамики данных бюджетных параметров с потенциальной (в случае применения предлагаемых бюджетных правил в период с 2009 по 2016 годы). Проблема состоит в том, что мы не можем достоверно оценить поведение региональных властей в части удовлетворения требованиям новых бюджетных правил. Не секрет, что в прошлом бюджетные правила нарушались многими регионами, но сколько нарушений будет в новых условиях (для одних регионов более мягких, для других – более жестких), когда изменятся не только сами бюджетные

правила, но и система ответственности за их нарушения? Для ответа на эти вопросы рассмотрим два возможных варианта поведения региональных властей. Первый вариант базируется на предположении о том, что регионы будут демонстрировать примерно ту же степень следования правилам, что и в фактических условиях. Второй вариант предполагает, что более жесткая система ответственности приведет к полному отсутствию нарушений. Более конкретные предположения первого варианта можно сформулировать следующим образом:

1. Регионы, ранее нарушавшие бюджетные правила в отношении дефицита, будут иметь такие же параметры дефицита и в новых условиях вне зависимости от того, стали ли новые ограничения более жесткими или мягкими для них. Аналогичное поведение будем предполагать и со стороны тех, кто не нарушал бюджетных правил по размеру бюджетного дефицита и для кого эти правила стали более мягкими.
2. Для регионов, которые не нарушали действующие бюджетные правила в отношении дефицита, но для которых эти ограничения стали более жесткими, производится оценка возможности сокращения бюджетных расходов, поскольку непонятно, насколько они окажутся готовы к требуемым масштабам бюджетной консолидации. Для того чтобы как-то оценить эту возможность, будем считать, что, во-первых, реальные расходы регионов не могут оказаться ниже минимального уровня, который они демонстрировали на протяжении рассматриваемого периода (2009-2016 годы), и, во-вторых, размер сокращения реального объема бюджетных расходов не может оказаться больше максимального сокращения за тот же период. Если в соответствии с новыми бюджетными правилами региону предстоит сократить бюджетные расходы в объеме, больше указанных предельных значений, будем считать, что регион с этой задачей не справится и допустит нарушение.

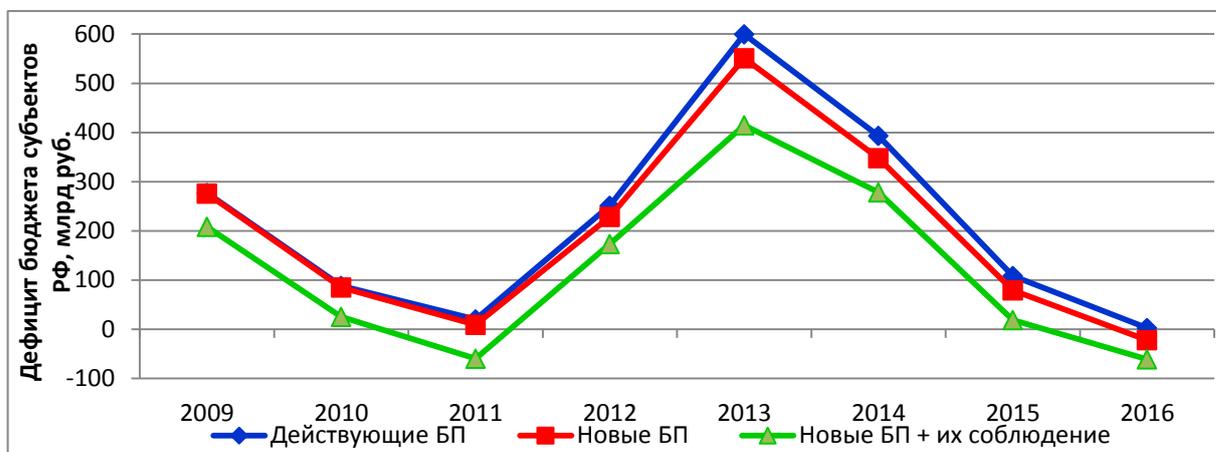
Таким образом, по каждому региону тестируется возможность сокращения его бюджетного дефицита до уровня, являющегося допустимым в условиях новых бюджетных правил. В соответствии с результатами тестирования производятся расчеты новых значений бюджетного дефицита и государственного долга, при этом учитываются более мягкие бюджетные ограничения в условиях кризиса⁵²² (чрезвычайные ситуации в тестовых расчетах не моделировались).

Очевидно, что указанные предположения являются довольно грубыми, но в отсутствие возможности провести эксперимент в реальных условиях придется моделировать ситуацию

⁵²² Под кризисом понимается ситуация, при которой реальные доходы региона снижаются по отношению к средним доходам за последние 3 года в реальном выражении более чем на 10%.

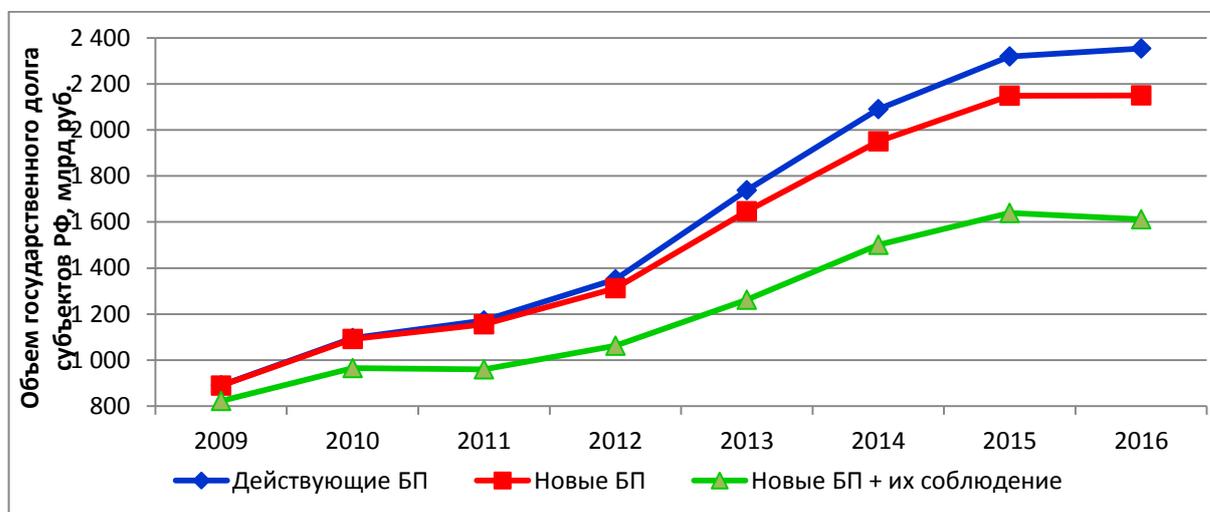
на основе отдельных гипотез и предположений. Реальное поведение регионов в новых условиях, скорее всего, будет между указанными вариантами.

Результаты изменения сбалансированности и государственного долга, суммарно полученные по всем регионам, представлены ниже (Рисунок 33 и Рисунок 34).



Источник: рассчитано авторами по данным Федерального казначейства и Росстата.

Рисунок 33 – Сравнение фактической (в рамках действующих бюджетных правил для регионов) и расчетной (в рамках предлагаемых бюджетных правил для регионов) сбалансированности региональных бюджетов, млрд руб.



Источник: рассчитано авторами по данным Федерального казначейства и Росстата.

Рисунок 34 – Сравнение фактического (в рамках действующих бюджетных правил для регионов) и расчетного (в рамках предлагаемых бюджетных правил для регионов) уровня государственного долга, млрд руб.

Расчеты показывают, что в условиях предлагаемых бюджетных правил (в целом более жестких) дефицит и долг оказываются несколько ниже фактических значений, и, даже учитывая большую степень условности предположений, при которых выполнялись эти расчеты, можно

считать, что результаты в целом будут сопоставимы, что подчеркивает эволюционность изменений.

Существенные отличия проявляются не на консолидированном уровне, а на уровне отдельных регионов. Так, количество субъектов Российской Федерации, в которых отношение объема государственного долга к объему налоговых и неналоговых доходов и выравнивающих дотаций на конец 2016 года превышает 75%, в рамках первого и второго вариантов поведения региональных властей в условиях действия новых бюджетных правил составило бы соответственно 10 и 0 против 21 по факту, что уже довольно существенно. Число субъектов Российской Федерации, имеющих накопленный уровень долга в 100%, уменьшилось бы в рамках первого варианта незначительно – с 5 до 4. Слабый эффект от новых бюджетных правил для регионов с максимальной долговой нагрузкой связан с тем, что в эту когорту попали субъекты, часто нарушавшие действующие бюджетные правила по дефициту и долгу, а в соответствии с нашими предпосылками в рамках первого варианта поведения региональных властей они будут их нарушать и в новых условиях (с более жесткими ограничениями). Здесь свое слово должны сказать меры поощрения регионов, проводящих ответственную бюджетную политику, и система санкций к нарушителям бюджетных правил, о которых говорилось выше.

Таким образом, на качественном уровне расчеты подтверждают заявленные свойства предлагаемых бюджетных правил: в целом они не приведут к существенному изменению сбалансированности региональных бюджетов, но при этом будут препятствовать быстрому наращиванию государственного долга у регионов, уже отличающихся высоким накопленным уровнем долговой нагрузки.

6.6 Подходы к повышению эффективности управления государственным долгом

6.6.1 Обоснованность концепции сверхнормативных внешних заимствований

В ближайшие три года процесс бюджетной консолидации продолжится: достижение нулевого сальдо первичного баланса федерального бюджета запланировано уже в 2019 г. В качестве основного источника покрытия запланированного дефицита федерального бюджета – в среднем около 1 трлн руб. – выбраны внутренние заимствования. Такой выбор согласно «Основным направлениям долговой политики на 2017-2019 гг.» объясняется исключительно наличием в финансовой системе свободных ресурсов.

Действительно, утверждение о наличии свободных финансовых ресурсов в текущий момент времени правомерно, однако ситуация профицита или дефицита ликвидности тесно связана с динамикой кредитования реального сектора, общим состоянием макроэкономики и

довольно быстро может измениться, реагируя на изменение спроса на кредитные ресурсы со стороны предприятий.

Таким образом, выбор исключительно в пользу внутренних займов, руководствуясь ситуацией профицита ликвидности в банковском секторе, можно трактовать как имплицитно подразумеваемую в ближайшие годы кредитную стагнацию и, как следствие, вялую экономическую динамику.

Такой подход несет в себе риски как для бюджета, так и для российской экономики в целом. Первый риск может реализоваться вследствие невыполнения плана по внутренним заимствованиям, а второй – вследствие реализации в определенной степени эффекта вытеснения частных инвестиций. Устранение первого риска требует от государства релевантной оценки потенциального спроса со стороны внутреннего финансового сектора, включая институциональных инвесторов (страховых компаний, пенсионных фондов) и нерезидентов. Оценка должна учитывать такие факторы, как «заморозку» накопительной части пенсии до 2020 г., распродажу Банком России всего портфеля ОФЗ и выпуск собственных облигаций, другие факторы. Устранение второго риска подразумевает осуществление займов в объеме, не приводящем к конкуренции с частным нефинансовым сектором за банковские ресурсы. Изъятие части внутренних сбережений для удовлетворения потребностей в финансировании дефицита может замедлить выход экономики на траекторию устойчивого роста.

В такой ситуации возрастает важность использования иных, отличных от внутренних займов, источников покрытия дефицита бюджета, в частности заимствований на внешнем рынке. До текущего времени внешние государственные займы преимущественно выполняли функцию формирования ориентира доходности для российских корпоративных заемщиков. К причинам их слабого применения в последние годы, помимо антироссийских санкций, можно отнести активное использование для покрытия дефицита средств Резервного фонда, а также нацеленность государства на развитие внутреннего финансового рынка. Именно такого подхода к финансированию дефицита будет придерживаться государство в ближайшие три года – не предполагается использование внешних займов в качестве источника покрытия дефицита бюджета (отрицательное сальдо по операциям с внешним долгом в 2018-2020 гг.).

Тем не менее исчерпание средств Резервного фонда в 2017 г., символические доходы от приватизации государственной собственности сужают спектр инструментов покрытия дефицита бюджета до государственных заимствований. С учетом всех рисков, а также ограниченности в наборе инструментов покрытия дефицита актуализируется и повышается востребованность в займах на внешнем рынке. Использованию этого источника благоприятствует, во-первых, обладание Россией достаточным «пространством» для безопасного наращивания долга в иностранной валюте. Во-вторых, монетарные и фискальные власти после валютного кризиса

конца 2014 г. выработали меры по стабилизации валютного рынка и повышению его устойчивости к внешним шокам (в частности, закупка валюты за счет дополнительных нефтегазовых доходов, что наблюдалось в 2017 г. и предположительно продолжится в дальнейшем). Кроме того, внешние займы в условиях относительно стабильного курса национальной валюты и низких (а зачастую отрицательных) процентных ставок в ряде европейских стран обеспечат снижение расходов на обслуживание государственного долга.

Однако следует также учитывать, что возможность осуществления внешних займов на фоне санкционного давления может быть серьезно ограничена в периоды обострения внешней политической ситуации. В свою очередь, это заставляет использовать «открывающиеся окна» для выхода на внешние рынки с максимальной пользой в рамках решения задачи устойчивого финансирования дефицита бюджета.

Привлечение государством внешних ресурсов может служить в качестве дополнительного важного ресурса, идущего на финансирование программ социально-экономического развития страны без ухудшения инвестиционного климата (эффект вытеснения инвестиций при внешних заимствованиях не возникает). Кроме того, увеличение объемов внешних заимствований решает важную задачу повышения репрезентативности кривой доходности облигаций в иностранной валюте, которая выступает базисом прайсинга облигаций для российских корпоративных заемщиков.

В этой связи актуальным является вопрос о допустимых объемах и условиях заимствований у нерезидентов как в целом, так и в контексте возможности и целесообразности привлечения государством средств с зарубежных рынков капитала в объемах, превышающих потребности финансирования текущего дефицита (условно назовем «сверхтребуемыми» внешними заимствованиями).

Итак, выбор в пользу внешнего или внутреннего долга в качестве основного источника финансирования дефицита в целом зависит от тех целей, которые ставит перед собой управляющий государственным долгом. Как правило, основная цель заключается в сокращении издержек по обслуживанию долга⁵²³. Однако могут быть и другие цели, как, например, привлечь валюту для нужд платежного баланса или для формирования валютных резервов, поддержать спрос со стороны инвесторов на корпоративные ценные бумаги отечественных предприятий, предоставить внутренним инвесторам высококачественный безрисковый инструмент, повысить емкость внутреннего долгового рынка и другие.

В то же время для внешнего и внутреннего долга присущи свои риски. К рискам внешнего долга относятся подверженность бюджета валютному риску в части расходов на его

⁵²³ Gray, Woo, 2000.

обслуживание, эпизоды внезапной остановки притока иностранного капитала, а также его быстрый отток, что может отразиться на возможностях рефинансировать тело внешнего долга. Риск дефолта по государственным обязательствам также следует относить в большей степени к внешнему долгу, чем к внутреннему – в случае внутренних займов дефолта можно избежать посредством раскручивания инфляционных процессов в экономике (монетизация долга), тогда как по внешним займам – только через реструктуризацию.

К потенциальным рискам внутреннего долга относятся: более высокие процентные ставки, короткий срок заимствований, вытеснение частных эмитентов с долгового рынка⁵²⁴. В частности, в работе Джарамилло и Вебера⁵²⁵ утверждается, что эффект роста объема долга в долях ВВП на 1 п.п. проявляется в повышении процентной ставки от 0,1 до 0,6 п.п. Такой широкий разброс оценки, в частности, может объясняться наличием нелинейных эффектов во взаимосвязи долга и ставки⁵²⁶. Кроме того, больший акцент на внутренних заимствованиях может привести к появлению эффекта вытеснения частных инвестиций⁵²⁷ – слишком активная внутренняя государственная долговая политика чрезмерно вытягивает финансовые ресурсы у институциональных и частных инвесторов⁵²⁸. Кроме того, проявление эффекта вытеснения инвестиций и его размер может быть обусловлен различными факторами, включая историческую динамику дефицита бюджета и уровня государственного долга, состоянием текущей фискальной позиции, степенью финансовой открытости, глубиной финансовых рынков, а также качеством институциональной среды⁵²⁹.

По данным Банка международных расчетов, соотношение внешнего и внутреннего долга в России на конец 2016 г. составило примерно 30%, что является далеко не самым высоким показателем среди других стран (Рисунок 35).

⁵²⁴ Prasetyo, Naoyuki, 2013.

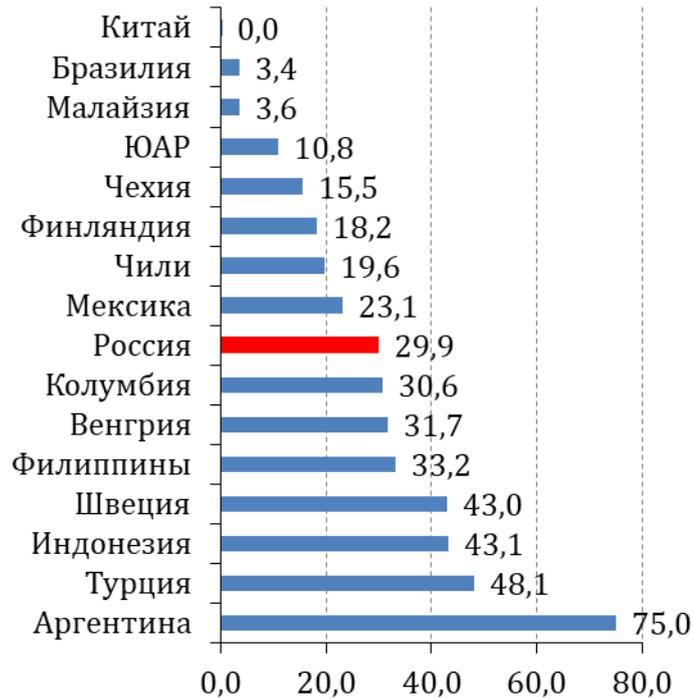
⁵²⁵ Jaramillo, Weber, 2012.

⁵²⁶ Baldacci, Kumar, 2010.

⁵²⁷ Muhdi, 2007.

⁵²⁸ Panizza, 2008.

⁵²⁹ Aisen, Hauner, 2008.



Источник: BIS, Debt securities statistics.

Рисунок 35 – Отношение внешнего к внутреннему долгу (по категории «долговые ценные бумаги»), %

Как было продемонстрировано ранее, бюджетные правила тесно связаны с механизмами управления государственным долгом. Однако если на фискальном уровне задаются общие ориентиры по объему и уровню долга, то в области управления государственным долгом решается задача, как в условиях рыночных ограничений сформировать эффективную композицию долга, чтобы выполнить план по заимствованиям с наименьшими издержками. Выбор в пользу той или иной структуры долга всегда является компромиссом между выгодой и риском, а также определяется рыночными условиями и возможностями осуществления займов в необходимых объемах. Высокая степень рыночной неопределенности, с которой имеет дело долговая политика, а также требование минимизации издержек по обслуживанию долга и покрытия бюджетных разрывов требуют формулирования определенных правил в области управления государственным долгом, а в условиях хронического бюджетного дефицита значимость таких правил резко возрастает.

Подход к «сверхтребуемым» внешним заимствованиям предполагает создание своего рода запаса валютной ликвидности в периоды наиболее благоприятной рыночной конъюнктуры для последующего его расходования в случае резкого ухудшения ситуации на финансовых рынках и невозможности проводить заимствований на приемлемых рыночных условиях. При этом в конструкции действующих и «новых» бюджетных правил эти дополнительные

средства могут использоваться на финансирование недопоступлений нефтегазовых доходов и структурного дефицита в текущем финансовом году, замещение государственных заимствований в условиях неблагоприятной экономической ситуации, когда возможности выхода на рынки капиталов сильно ограничены (в первую очередь, уровнем доходности), либо накапливаться. В свою очередь, накапливаемые избыточные средства, переведенные в рубли (валютный эквивалент будет находиться у ЦБ РФ в составе международных резервов), будут учитываться на едином казначейском счете федерального бюджета как остатки (возможно, на отдельном счете) с возможностью их размещения Федеральным казначейством на банковских депозитах.

Подход к «сверхтребуемым» внешним заимствованиям может выступать в качестве одного из элементов управления риском, в частности риска рефинансирования, наряду с другими подходами, например, повышением дюрации соответствующего портфеля облигаций.

Кроме того, данный подход потенциально обеспечивает рост эффективности внешних заимствований, так как предполагает, что «сверхтребуемые» заимствования будут проводиться при благоприятной рыночной конъюнктуре. Для государства неудачный момент выхода на долговой рынок (выход может быть и вынужденным) чреват не столько высокими валютными рисками, которые по существу могут быть захеджированы посредством производных финансовых инструментов, сколько рисками высоких расходов на их последующее обслуживание вследствие высокой премии за риск и достаточно высокой «наценки» (спрэда) к безрисковым «эталонным» облигациям первоклассных суверенных заемщиков.

В целом данный подход способен повысить эффективность государственной долговой политики при соответствии более высоким требованиям к качеству прогнозирования рисков и условий доступа к финансированию в России и за рубежом.

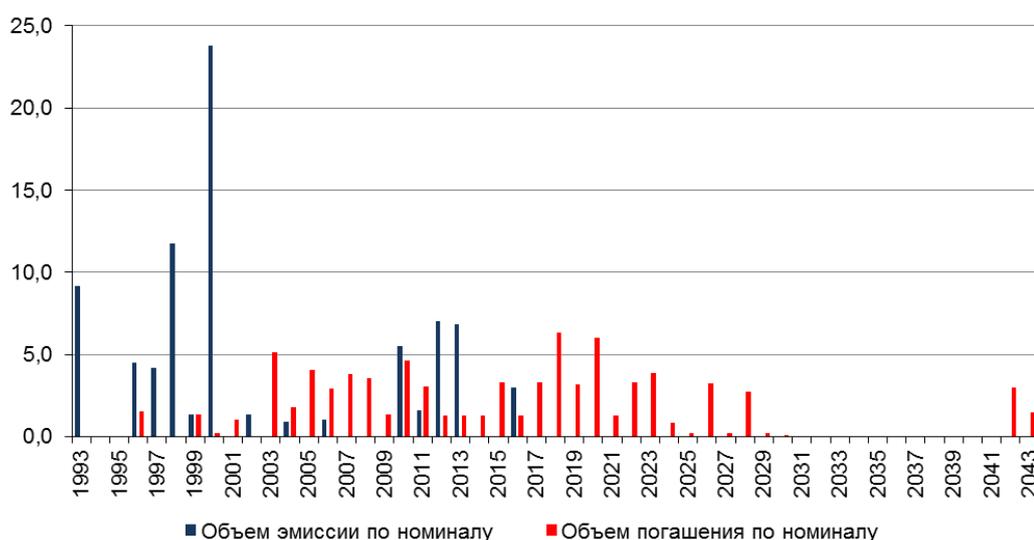
Идентификация «оптимальных» условий для проведения государством внешних заимствований должна рассматриваться в контексте проведения структурного анализа формирования ставки доходности к погашению российских еврооблигаций.

Единственным существенным риском, ставящим под сомнение целесообразность данного подхода, является валютный риск, когда девальвация рубля приведет к удорожанию обслуживания номинированных в валюте заимствований и может перекрыть все те выгоды, о которых речь шла выше, в первую очередь за счет курсовой переоценки стоимости основного долга. В то же время Банк России и Минфин России (в рамках бюджетных правил и накопленных в Резервном фонде валютных активов) имеют возможности осуществлять валютные интервенции с целью демпфирования резких колебаний в периоды повышенной рыночной волатильности.

6.6.2 Анализ российской практики внешних заимствований и определение благоприятных условий для размещения российских облигаций на внешних рынках

На горизонте 1993-2017 гг. можно выделить три периода активного присутствия России в качестве заемщика на внешнем рынке капитала (Рисунок 36):

- 1993 - 2000 гг.: становление рыночной экономики, включающий эпизод суверенного долгового кризиса;
- 2010 - 2013 гг.: формирование рынка «нового» суверенного долга;
- 2016 - 2017 гг.: переход от точечных размещений после периода высокой неопределенности (2014-2015 гг.) к постепенному повышению активности в размещении облигаций на внешних рынках.



Источник: Cbonds.ru.

Рисунок 36 – Займы и погашения по еврооблигациям России (с учетом амортизации некоторых облигаций), млрд долл.

Существенный объем погашения, приходящийся на период 2017-2020 гг., требует от Минфина России повышенной активности в размещении еврооблигаций, кроме того, неустойчивость спроса со стороны внешних инвесторов в силу внешнеполитических факторов обуславливает необходимость использования всех возможностей с максимальной полезностью и эффективностью.

Начиная с 2010 г. Минфин России после десятилетней паузы возобновил размещения еврооблигаций на зарубежных рынках капитала. При этом объем таких размещений, как видно ниже (Таблица 49), превосходил потребности в рефинансировании, оставшаяся часть шла на покрытие дефицита федерального бюджета.

Таблица 49 – Статистика покрытия дефицита федерального бюджета за счет государственных ценных бумаг, номинальная стоимость которых выражена в иностранной валюте, млрд руб.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Размещение	0	0	160,1	0	202,3	225,3	0	0	194,3
Погашение	-80,1	-48,0	-38,6	-66,7	-38,7	-40,4	-47,4	-182,5	-85,5
Сальдо операций	-80,1	-48,0	121,6	-66,7	163,6	184,9	-47,4	-182,5	109,8
Дефицит (-)/ Профицит (+) федерального бюджета	1705,1	-2322,3	-1812,0	442,0	-39,4	-323,0	-334,7	-1961,0	-2956,4

Источник: отчеты об исполнении федерального бюджета по данным Федерального казначейства.

Помимо цели финансирования дефицита бюджета масштабные внешние займы были связаны с воссозданием рынка российских еврооблигаций и формированием репрезентативной кривой доходности по суверенным долговым ценным бумагам. К 2014 г. накопленный объем сальдо операций с еврооблигациями составил около 400 млрд руб. – средства, направленные на покрытие дефицитов бюджета с 2010 по 2013 гг.

В условиях разразившегося внешнеполитического кризиса и ввода обоюдных санкций в 2014 г. внешние рынки капитала для России оказались фактически закрыты. Так, при нулевых размещениях в 2014-2015 гг. необходимый объем для погашения внешнего облигационного долга составил около 230 млрд руб. Теоретически, в случае сохранения половины от объема чистых займов, сделанных с 2010 по 2013 гг., таких резервов почти хватило бы для оплаты долговых рыночных обязательств в 2014-2015 гг. Таким образом, данный исторический пример служит наглядной иллюстрацией необходимости наличия постоянно действующего, формализованного защитного механизма (помимо резервного фонда) для накопления валютной ликвидности на случаи закрытия внешних рынков капитала и образования бюджетных кассовых разрывов.

В настоящее время на зарубежном рынке обращаются 12 выпусков российских еврооблигаций, номинированных в долларах США и один выпуск еврооблигаций, номинированных в рублях. На начало 2017 г. доля государственного долга на руках у нерезидентов составляла менее 9% от совокупного частного внешнего долга российских банков и предприятий.

Переход Банка России к гибкому курсообразованию непосредственным образом отразился на соотношении доходностей между еврооблигациями, выраженными в рублях и в иностранной валюте (Рисунок 37). Если в 2013 г. разница в доходностях к погашению была минимальной, то начиная с 2014 г. она резко возросла и в дальнейшем устойчиво закрепились на более высоком уровне.



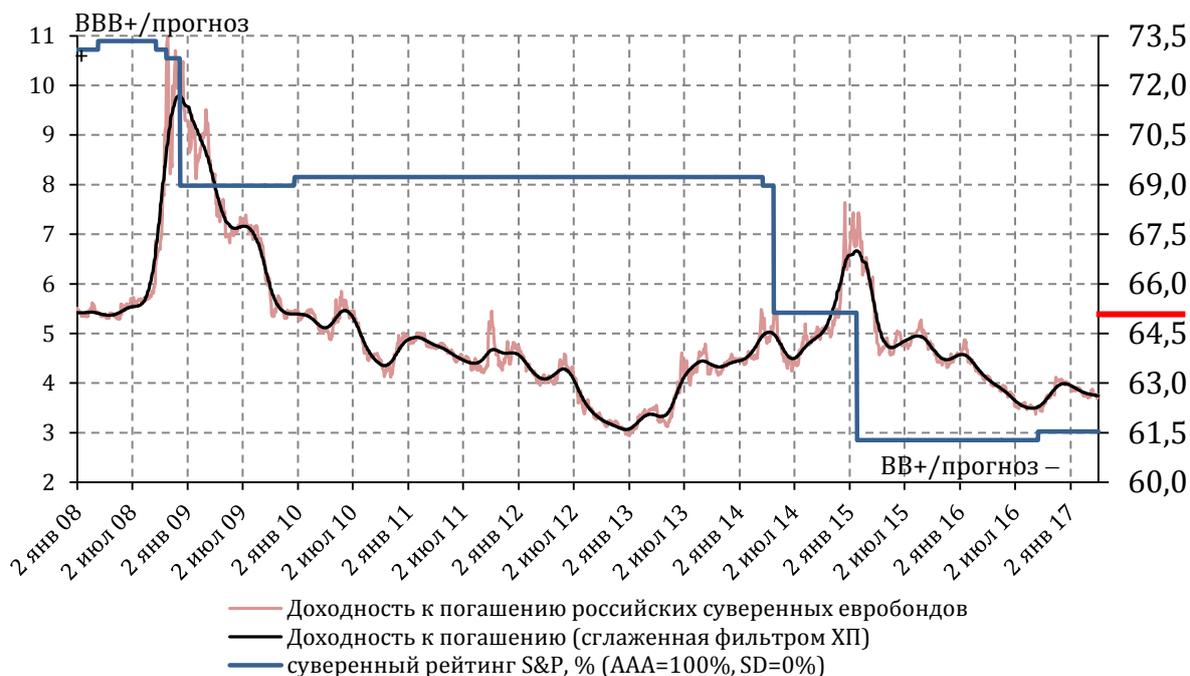
Примечание – Источник данных по доходности к погашению рублевых еврооблигаций – московская биржа. Индикативная цена означает, что в дни отсутствия сделок в качестве цены берется среднее между ценами заявок спроса и предложения.

Источник: Cbonds.ru, Банк России, расчеты автора.

Рисунок 37 – Динамика доходности российских рублевых еврооблигаций, ключевой ставки Банка России и премии за валютный риск

Такой рост означает то, что инвесторы требуют большую доходность по рублевым инструментам вследствие роста дифференциала внутренних ставок в России и за рубежом, так и увеличения рыночных колебаний курса рубля. В настоящее время высокая величина такого спреда (около 5 п.п.) выступает в качестве сдерживающего фактора возобновления рублевых размещений государственных ценных бумаг на зарубежных рынках (на данный момент на рынке обращается единственный выпуск рублевых суверенных еврооблигаций с объемом эмиссии в 90 млрд руб.).

В силу невысокой репрезентативности кривой доходности по российским еврооблигациям (отсутствие частых размещений выпусков «on-the-run») затруднительно определить текущую требуемую доходность зарубежных инвесторов на конкретный срок. В связи с этим целесообразно использовать агрегированную по всем обращающимся выпускам средневзвешенную доходность российских еврооблигаций. Динамика такой доходности и ее сглаженный ряд посредством фильтра Ходрика-Прескотта представлены ниже (Рисунок 38, левая шкала).



Примечание – Красной линией отмечена нижняя граница рейтинга инвестиционного класса согласно шкале S&P.

Источник: Cbonds.ru, расчеты автора.

Рисунок 38 – Динамика средневзвешенной доходности к погашению российских еврооблигаций, % годовых (фактический и сглаженный ряды) и суверенного кредитного рейтинга

В рассматриваемом периоде динамика доходности указывает на наличие одного значимого локального минимума в 3% годовых в конце 2012 - начале 2013 гг. Кроме того, в динамике доходности, за исключением кризисных эпизодов 2008-2009 гг. и конца 2014 г., прослеживаются три ярко выраженные тенденции: с конца 2009 г. до начала 2013 г. наблюдалась тенденция в сторону понижения доходности, с начала 2013 г. до середины 2014 г. – в сторону повышения, а с середины 2015 г. и по текущий момент – в сторону понижения. Таким образом, динамика доходности в рассматриваемом периоде позволяет утверждать о наличии заметной волатильности в ее динамике. Поэтому уровень локального минимума начала 2013 г. выступает в качестве слабого бенчмарка периода наибольшего благоприятствования выходу государства на внешние рынки капитала. В настоящее время уровень доходности находится в зоне значений этого локального минимума.

Одним из ключевых факторов, оказывающих влияние на уровень доходности, является премия за риск (кредитный риск заемщика). В зарубежных исследованиях премию за риск принято аппроксимировать величиной спреда по инструменту кредитно-дефолтный своп (credit default swap, далее – CDS). Спред представляет собой размер премии, которую покупатель CDS

обязан периодически выплачивать продавцу CDS в обмен на гарантию возмещения номинальной стоимости страхуемого портфеля облигаций в случае дефолта эмитента последних. Спрэд измеряется в базисных пунктах и означает, какой процент в годовом выражении от номинальной стоимости ценных бумаг покупатель CDS будет выплачивать (обычно ежеквартально) продавцу CDS. Динамика спреда по наиболее ликвидному инструменту CDS сроком на 5 лет представлена ниже (Рисунок 39).

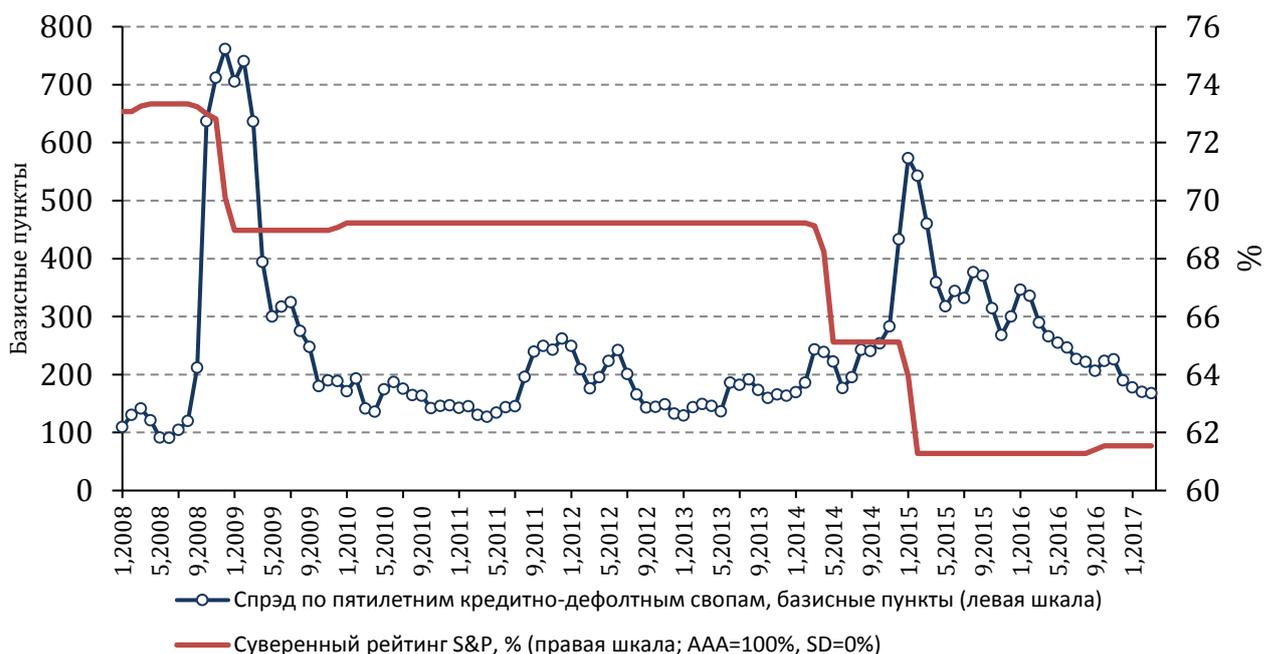


Источник: Cbonds.ru, расчеты автора.

Рисунок 39 – Динамика спреда по пятилетним кредитно-дефолтным свопам на российские еврооблигации и доходность еврооблигаций, % годовых

В рассматриваемом периоде динамика премии в условиях отсутствия выраженных кризисных проявлений относительно устойчива в границах 2-2,5% годовых. Наименьший размер премии за риск был зафиксирован в середине 2008 г. – около 1% годовых, при этом суверенный рейтинг России, выставяемый тройкой крупнейших рейтинговых агентства, достиг своего максимально высокого уровня за всю историю: BBB+ с позитивным прогнозом (с 11 марта 2008 г. от S&P). Премии за риск, составившей в начале 2013 г. 2% годовых, соответствовал суверенный рейтинг на одну ступень ниже – BBB со стабильным прогнозом по версии S&P. По сравнению с началом 2013 г. суверенный кредитный рейтинг в 2017 г. ниже на две ступени – уровень BB+ с позитивным прогнозом (с 19 марта 2017 г. от S&P). Динамика кредитного рейтинга естественным образом запаздывает относительно динамики цены CDS: требуется

существенное изменение рыночных условий, макроэкономических показателей для принятия решения рейтинговым агентством об изменении суверенного кредитного рейтинга (Рисунок 40).



Источник: Cbonds.ru, расчеты автора.

Рисунок 40 – Динамика спреда по пятилетним кредитно-дефолтным свопам на российские еврооблигации (левая шкала, базисные пункты) и суверенного кредитного рейтинга России от S&P (правая шкала; AAA=100%, SD=0%)

С этой точки зрения величина рейтинга не может выступать в качестве объясняющей динамику премии на рынке CDS переменной, скорее наоборот. Кажущееся опережающим снижение кредитного рейтинга в начале 2 кв. 2014 г. в действительности отражает введение санкций зарубежными странами против России. Дальнейшее снижение рейтинга до уровня ниже инвестиционного запаздывало по сравнению с динамикой цены CDS.

В то же время ценообразование CDS чувствительно к конъюнктуре нефтяного рынка, в особенности в кризисные периоды, когда наблюдалось резкое и существенно падение котировок нефти: конец 2008 и 2014 гг. (Рисунок 41). Тем не менее ярко выраженная линейная взаимосвязь между уровнями цен CDS и нефти отсутствует: так, для цены CDS в диапазоне 100-200 базисных пунктов в ретроспективе были характерны различные уровни цены на нефть: 80 долл./барр. (2010 г.), 100-120 долл./барр. (2012-2014 гг.), 60 долл./барр. (начало 2017 года).



Источник: Cbonds.ru, расчеты автора.

Рисунок 41 – Динамика спреда по пятилетним кредитно-дефолтным свопам на российские еврооблигации (левая шкала, базисные пункты) и цены нефти марки Brent (правая шкала, долл./барр.)

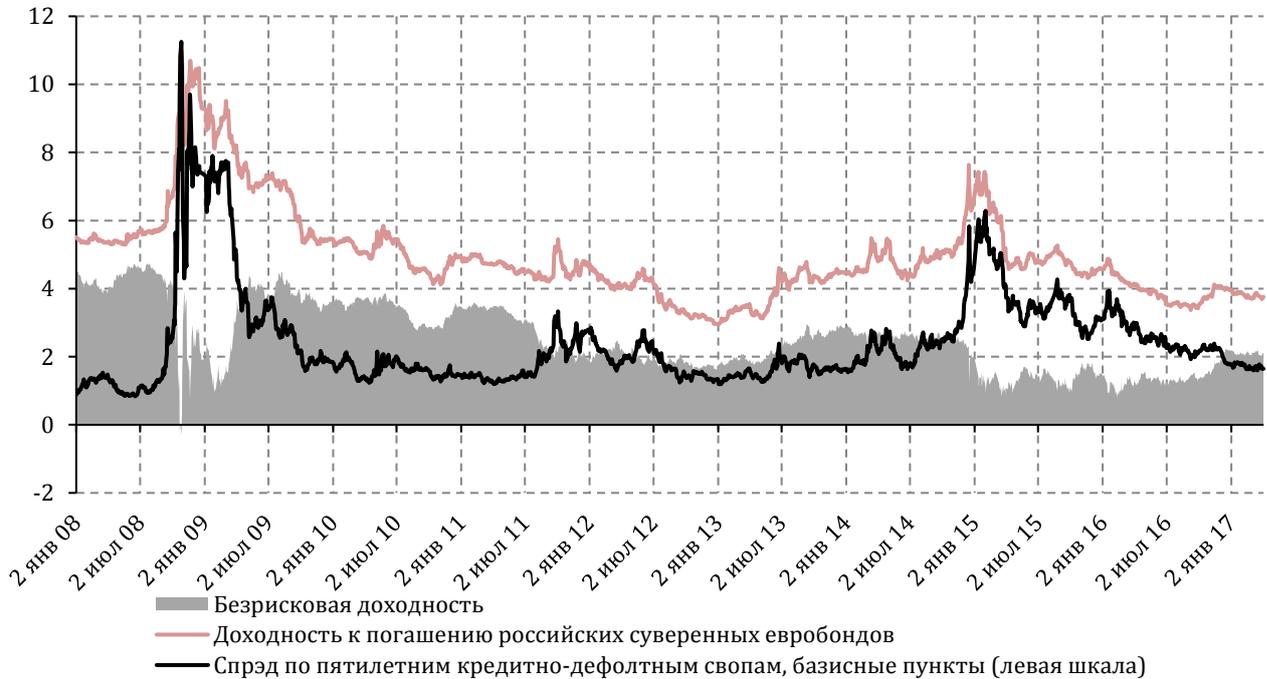
Таким образом, независимо от изменений суверенного рейтинга и в отсутствие шоков на нефтяном рынке премия за риск возвращается к своему устойчиво равновесному уровню в 2% годовых, который можно считать средним по силе бенчмарком для принятия решения государством о размещении облигаций на зарубежных рынках капитала.

Стоит отметить, что уровень премии за риск для суверенного заемщика определяется на внебиржевом рынке CDS и в этом смысле является экзогенно задаваемым параметром для определения государством условий размещения облигаций. Вследствие того, что возможности государства управлять размером премии за риск сильно ограничены, последний не может выступать в качестве конечного ориентира для момента выхода на рынок.

В ценообразовании еврооблигаций разница между доходностью и спрэдом по CDS задает уровень требуемой зарубежным инвестором безрисковой доходности. Эту величину можно иначе охарактеризовать как степень заинтересованности зарубежных инвесторов в долговых инструментах конкретной страны. С этой точки зрения именно эта остаточная, очищенная от кредитного риска компонента доходности⁵³⁰ представляет ключевой интерес: при прочих равных, чем ниже размер безрисковой доходности, тем выгоднее для государства размещать

⁵³⁰ Размер премии за ликвидность в рамках настоящего исследования будем считать нулевым.

облигации на внешнем рынке. Исключение составляют кризисные эпизоды, однако в эти периоды маловероятно размещение облигаций на внешних рынках ввиду неблагоприятных рыночных условий. Динамика безрисковой доходности инвестора представлена ниже (Рисунок 42).

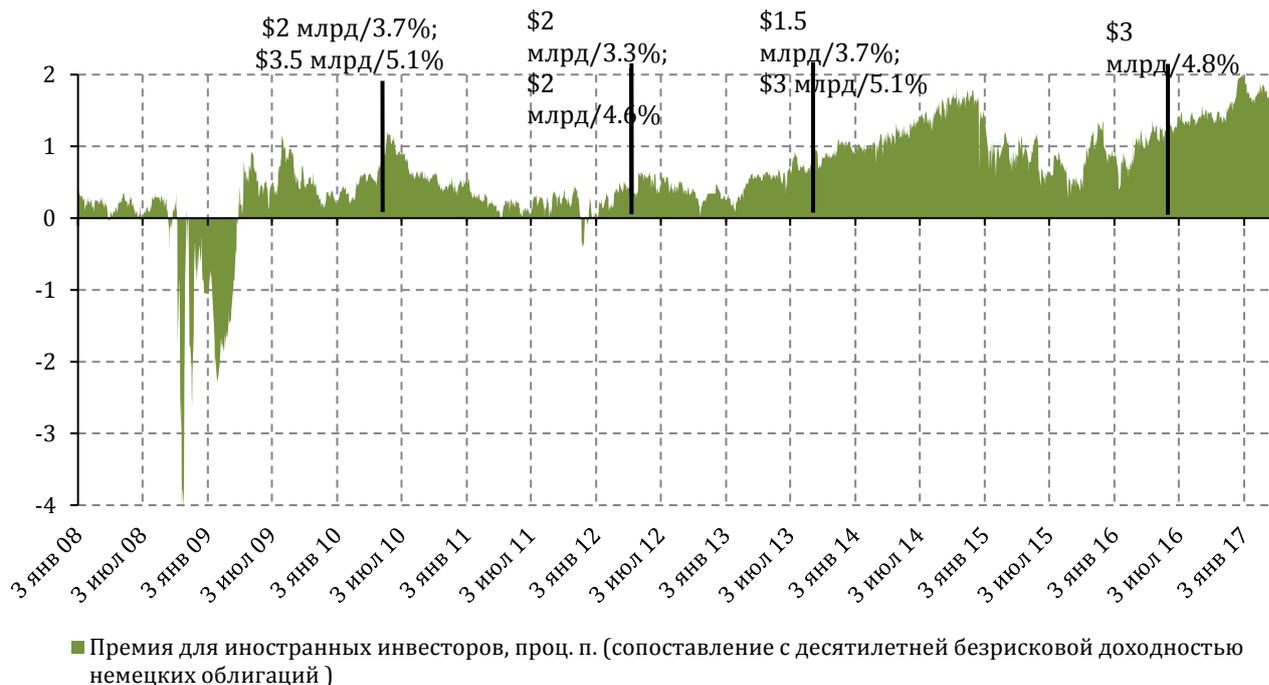


Источник: Cbonds.ru, расчеты автора.

Рисунок 42 – Динамика компоненты, отражающей безрисковый доход инвестора,
% годовых

Как видно выше (Рисунок 42), минимальный безрисковый доход, существенно менее 2%, соответствовал периоду с середины 2015 г. до конца 2016 г. Однако для получения адекватных оценок степени интереса зарубежных инвесторов к российским облигациям или той премии, которую государство должно заплатить за привлечение таких инвесторов, следует сопоставить безрисковые доходности по российским облигациям и облигациям, которые выступают для зарубежного инвестора в качестве внутреннего безрискового инструмента, например немецкие 10-летние облигации⁵³¹. Динамика такого расчетного показателя приведена ниже (Рисунок 43). При прочих равных, чем ниже разница между безрисковыми доходностями, тем на более выгодных условиях государство сможет размещать облигации на зарубежных рынках капитала.

⁵³¹ Размер премии за риск по немецким суверенным облигациям составляет незначительную величину, поэтому доходность к погашению можно принять за безрисковую доходность.



Источник: расчеты автора.

Рисунок 43 – Степень интереса зарубежных инвесторов к российским еврооблигациям, п.п. и моменты и условия заимствований Минфина России на зарубежном рынке капитала

Динамика расчетного показателя демонстрирует два ярко выраженных периода с наиболее благоприятной рыночной конъюнктурой: до кризиса 2008 г. и с середины 2011 г. до конца 2012 г. Отрицательная область связана с периодом кризиса конца 2008 – начала 2009 гг.: вследствие того, что цены на CDS и еврооблигации формируются на отдельных рынках, цены на облигации не всегда успевают подстраиваться под резко изменяющиеся оценки кредитного качества суверенного заемщика на рынке CDS, то есть по существу это свидетельствует о провале рынка. Начиная с 2016 г. степень интереса к российским бумагам находится на минимальных исторических уровнях – зарубежные инвесторы требуют довольно существенной безрисковой доходности по сравнению с безрисковой доходностью по внутренним немецким облигациям.

Сравнивая условия совершенных Минфином России займов со спрэдом, можно утверждать, что, несмотря на кажущиеся практически равными условия размещения Россией 10-летних еврооблигаций в середине 2012 и 2016 гг. (по уровням CDS и доходности к погашения в те моменты времени), в относительном выражении рыночные условия размещения в 2016 г. были менее благоприятны – на фоне снижения доходностей по европейским первоклассным инструментам зарубежные инвесторы «требовали» большую «надбавку» по сравнению с 2012 г.

Стоит отметить, что величина спреда не должна зависеть от соотношения динамики ключевых ставок в сравниваемых экономиках. Это проистекает из арбитражного принципа: когда процентные ставки в стране-первоклассного заемщика снижаются, это повышает интерес инвесторов к долговым инструментам стран с развивающимся рынком. В свою очередь рост спроса ведет к падению доходности, что в конечном итоге приводит доходность в новое равновесное состояние с аналогичным спредом к доходности первоклассного заемщика до снижения ключевой ставки. Именно поэтому увеличение спреда свидетельствует скорее о превышении предложения ценных бумаг над спросом среди зарубежных инвесторов, что толкает доходность вверх. Возможная причина такого рыночного состояния, как раз отчетливо проявившаяся в конце 1 кв. 2014 г., – внешний негативный политический фон, введение санкций против России и ответных мер. Кроме того, в качестве других важных факторов могут выступать повышение премии за ликвидность, рост конкуренции со стороны других стран в части их объемов и условий размещения еврооблигаций. Так, в 2016 г. количество размещений отдельными развивающимися странами более чем в 2 раза превысило показатель 2012 г., а соответствующий объем размещений 2016 г. – в 1,5 раза (Таблица 50).

Таблица 50 – Сравнительная статистика размещений еврооблигаций по ряду стран с развивающимся рынком

	2012 г.		2016 г.	
	Количество	Объем, млрд \$	Количество	Объем, млрд \$
Турция	3	4,8	2	4,0
Мексика	3	7,2	9	10,8
Бразилия	2	3,1	2	4,0
ЮАР	1	1,5	3	4,3
Китай	4	1,4	12	4,5
Итого	13	18,0	28	27,6

Источник: Cbonds.ru, расчеты автора.

Однако одно и то же соотношение безрисковой доходности по российским еврооблигациям и доходности по зарубежным бенчмарковым облигациям может наблюдаться в ситуациях с принципиально разными уровнями этих доходностей. Так, в 2010 г. уровень безрисковой доходности по российским еврооблигациям составлял примерно 3,5 п.п., тогда как в начале 2013 г. – примерно 2 п.п. Вместе с этим доходность по немецким облигациям за этот период также сократилась почти на 2 п.п., что во многом произошло на фоне снижения инфляции в еврозоне в целом. Стоит отметить, что ситуация с доходностью российских еврооблигаций в начале 2013 г. была значительно лучше, чем в начале 2010 г., несмотря на то, что формально все три перечисленных условия были выполнены для осуществления Минфином России «сверхтребуемых» займов, то есть, проводя «бэк-тестинг», уже на тот момент можно было бы

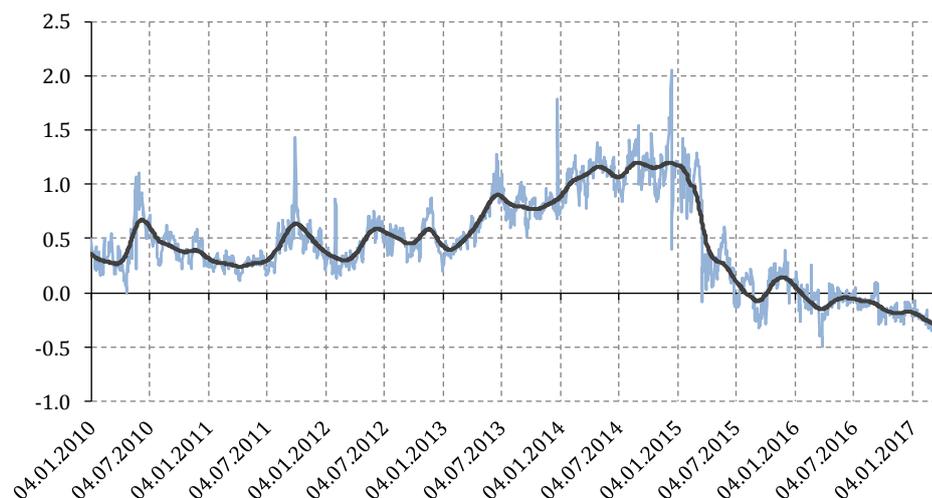
рекомендовать Минфину России осуществлять «сверхтребуемые займы». Однако выставить уровень безрисковой доходности, который был в 2013 г., в качестве нового четвертого условия обосновательно: потенциально возможна такая ситуация, когда равновесный уровень инфляции в еврозоне существенно возрастет и соответственно повысится уровень безрисковой доходности по российским еврооблигациям. В таком случае такое условие автоматически становится нереализуемым на фоне перехода к «новой экономической реальности» и не позволит Минфину России осуществить «сверхтребуемые займы» впрок на случай резкого ухудшения рыночной конъюнктуры.

Если относительно низкая величина спреда между безрисковой доходностью российских еврооблигаций и безрисковой доходностью облигаций эмитентов с рейтингом AAA выступает в качестве «условия выхода» на зарубежные рынки капитала, то сопоставление безрисковых доходностей со странами, относящимися к emerging markets (далее – EM) задает «условие объема» размещения еврооблигаций.

Для построения безрисковой доходности по EM были использованы:

- сводный индекс доходностей еврооблигаций EM, рассчитываемый Cbonds.ru. В него включаются суверенные эмитенты с рейтингом не ниже Вa3 по шкале Moody’s или ВВ- по шкале S&P и Fitch;
- сводный индекс CDS по EM – CDX.EM, рассчитываемый Markit Group. В его состав входят еврооблигации 14 стран, включая Россию, доля которой составляет 13%.

Динамика спреда между безрисковыми доходностями по России и EM представлена ниже (Рисунок 44).



Источник: Cbonds.ru, расчеты автора.

Рисунок 44 – Спред безрисковых доходностей российских еврооблигаций и еврооблигаций стран emerging markets

Как видно выше (Рисунок 44), до 2015 г. российские еврооблигации были менее привлекательны для зарубежного инвестора, чем по сопоставимым облигациям других стран ЕМ. Однако начиная с 2016 г. спрэд устойчиво закрепился ниже нулевой отметки, что отражает повышение спроса зарубежных инвесторов на российские еврооблигации.

Таким образом, наиболее благоприятный период для размещения на внешнем рынке российских еврооблигаций можно определить следующими условиями:

- «условие выхода 1»: уровень цены CDS;
- «условие выхода 2»: спрэд между безрисковыми доходностями российских еврооблигаций и еврооблигаций ведущих развитых стран;
- «условие объема»: отклонение между безрисковыми доходностями по России и странами ЕМ.

Количественно эти условия можно определить так:

- «условие выхода 1» – нахождение цены CDS вблизи бенчмаркового исторического уровня в 2%;
- «условие выхода 2» – размер спрэда должен быть невысоким: 0,5-1 п.п.;
- «условие объема»: размер спрэда должен быть либо отрицательным, либо минимально положительным.

В настоящее время «условие выхода 2» не позволяет говорить о благоприятной ситуации на внешних рынках, при этом «условие объема» свидетельствует о более хорошей оценке рынком российских еврооблигаций в среднем по сравнению с еврооблигациями стран ЕМ.

Для осуществления плановых заимствований, в том числе для целей поддержания кривой доходности и повышения ее репрезентативности (выпуск «on-the-run» облигаций), не обязательно строгое соблюдение лучших условий по заимствованиям. Однако это касается осуществления дополнительных займов, сверх текущей потребности – они оправданы в случае режима наибольшей благоприятности по всем трем условиям.

6.6.3 Подходы к реализации заимствований на внешнем рынке капитала

Покрытие дефицита российского федерального бюджета должно предусматривать иерархическую структуру источников покрытия. Так, в первую очередь на покрытие части дефицита бюджета следует направлять средства из Резервного фонда (в части недополученных нефтегазовых доходов вследствие превышения базовой цены на нефть над прогнозной), средства, полученные в ходе исполнения плана приватизации государственной собственности и остатки средств на счетах бюджета, сформированных по итогам прошлого года. Оставшаяся часть непокрытого дефицита должна финансироваться за счет заимствований. В целях недопущения

возникновения эффекта вытеснения инвестиций предлагается внутренние займы ограничить размером инвестиций по открытой части бюджета согласно ранее рассмотренному «золотому правилу». Оставшийся объем заимствований целесообразно делать на внешних рынках капиталов, но при условии благоприятной конъюнктуры для размещения. В случае сверхблагоприятной конъюнктуры следует осуществить дополнительные заимствования сверх установленного для данного года уровня и в последующие годы использовать этот объем для покрытия дефицита бюджета будущих лет. В противном случае (при неблагоприятной конъюнктуре) на внешнем рынке капиталов следует осуществлять лишь заимствования с целью рефинансирования тела долга, а в непокрытый дефицит в конечном итоге финансировать за счет привлечения средств с внутреннего рынка капитала.

Минимальный уровень внешних заимствований (условно ЦИФРА 1 – нижняя граница)

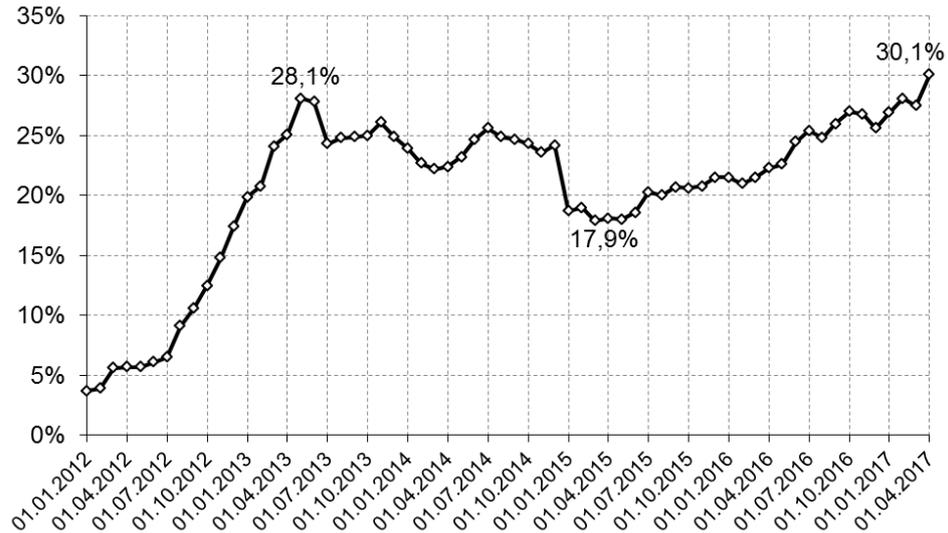
Так как внешние займы вполне могут быть источником финансирования структурных реформ (во избежание отвлечения средств внутренних институциональных инвесторов), их объем будет возрастать. На 01.01.2017 доля внешнего долга (по методологии Минфина)⁵³² в общем объеме рыночного долга (внутреннего и внешнего) составляла 27%. Целевой уровень для этой доли может быть установлен в пределах от 30 до 40%, что соответствует схожему показателю для Турции (36%), Индонезии (41%) и ряда других стран.⁵³³

Привлечение дополнительных средств в иностранной валюте предполагается осуществлять исключительно на внешнем рынке. Это ограничение вызвано в первую очередь стремлением не ослабить инвестиционный потенциал российских финансовых институтов. При этом конечный реальный владелец этих еврооблигаций (резидент или нерезидент) для Минфина России уже не имеет значения – покупки таких еврооблигаций отечественными инвесторами будут зависеть от ситуации с доходностями альтернативных объектов вложений. В то же время возможности привлечения средств от нерезидентов с внутреннего рынка также ограничены: так, спрос нерезидентов на внутреннем российском долговом рынке имеет ярко выраженный спекулятивный характер, движимый операциями «carry-trade». Помимо спекулятивного характера полагаться на привлечение капитала от данной группы рыночных игроков нецелесообразно ввиду различного экономического интереса между государством и такими инвесторами: для последних рост выгоды напрямую связан с повышением реальной ставки в экономике, тогда как для государства это означает ухудшение рыночных условий

⁵³² Методология Минфина России отличает внешние займы от внутренних по валюте эмиссии, тогда как для Банка России характеристикой разбивки на внутренние и внешние займы служит резидентство владельца государственных ценных бумаг.

⁵³³ По данным МВФ на 2 квартал 2017 г.

заимствований. Так, в России после 2014 г. (Рисунок 45) приток нерезидентов на внутренний рынок был связан с посткризисным периодом, когда монетарные власти проводили жесткую процентную политику в целях подавления высоких инфляционных ожиданий. В такие периоды высоких внутренних ставок государство несет повышенные процентные издержки.



Источник: Банк России.

Рисунок 45 – Доля нерезидентов на рынке ОФЗ, %

Государство прибегает к внешним заимствованиям для решения следующих дополняющих друг друга задач:

- покрытие определенной части дефицита государственного бюджета. Поступая так, государство смягчает степень изъятия внутренних финансовых ресурсов у экономических агентов;
- создание ликвидного рынка внешних суверенных обязательств. С ростом ликвидности повышается ценовая репрезентативность суверенных облигаций. Это важно, так как на базе кривой доходности по государственным ценным бумагам инвесторы формируют представление о ценовых уровнях по корпоративным облигациям.

В условиях планируемого значительного дефицита федерального бюджета в течение ближайших 3-5 лет Минфин России, вероятнее всего, будет поддерживать текущий уровень внешней задолженности. Это означает рефинансирование всех внешних обязательств, сроки которых подходят к концу. Текущий график погашения номинальной стоимости еврооблигаций представлен ниже (Рисунок 46).



Источник: Банк России, Минфин России.

Рисунок 46 – Объем погашения основной суммы («тела») внешнего долга, млрд долл.

В соответствии с этим графиком погашения средний объем рефинансирования в 2017-2019 гг. составит 2,8 млрд долл., в 2020-2022 гг. – 2,1 млрд долл., в 2023-2025 гг. – 1,0 млрд долл. В среднем же за 2017-2025 гг. объем ежегодного рефинансирования составляет 2 млрд долл. Ежегодные заимствования данного объема поддерживают, с одной стороны, текущий уровень внешнего долга, а с другой, ликвидность российских еврооблигаций.

Для принятия решения о дополнительных заимствованиях, направленных исключительно для решения задачи повышения ликвидности и насыщения рынка российских еврооблигаций, необходимо оценить его текущее состояние. Сделать это можно в разрезе количества обращающихся выпусков по каждому сроку⁵³⁴. В качестве эталона могут выступить, например, аналогичные показатели долговых рынков ведущих зарубежных стран. Также можно предположить, что для глубокого и насыщенного рынка еврооблигаций будет характерно размещение выпусков на короткие сроки с периодичностью раз в один-два года, а на длинные (10 лет и более) – раз в 3-4 года. В настоящее время заимствования Минфина России носят преимущественно долгосрочный характер, при этом кривую доходности по его еврооблигациям можно назвать репрезентативной только лишь в двух точках – 10 и 30 лет.

Несмотря на выбранную стратегию долгосрочных заимствований, на сроки в 5 и 7 лет приходится мало обращающихся выпусков: один пятилетний выпуск и два семилетних. Таким образом, Минфину России возможно следует увеличить заимствования на краткосрочном

⁵³⁴ В данном случае под сроком понимается не оставшийся срок до погашения (maturity), а срок до погашения при первоначальном размещении облигации (term).

участке кривой доходности (3, 5, 7 лет) в целях повышения ее репрезентативности. Объем таких заимствований может составить 1-2 млрд долл., что примерно соответствует объему выпусков на 5, 7 лет, размещенных Минфином с 2013 г. График таких займов может быть составлен следующим образом: например, в 2018 г. размещается 5-летний выпуск на 1 млрд долл., а в 2019 г. – 7-летний выпуск на 1 млрд долл. и так далее, чередуясь до достижения примерно 5 постоянно обращающихся выпусков в каждый момент времени по каждому из этих сроков.

Таким образом, нижняя граница ежегодного объема внешних заимствований равна объему внешних займов, необходимому для рефинансирования, – около 2 млрд долл.

Рост объема внешнего долга и его доли в совокупном долге означает, что Минфин России как минимум вынужден на постоянной основе рефинансировать «тело» внешнего долга. Помимо задачи рефинансирования, Минфин России также должен решать задачу повышения ликвидности рынка еврооблигаций, для чего, например, следует наращивать ликвидность в выпусках с ключевыми сроками (2, 5, 10, 15 лет), то есть каждые 1-2 года необходимо размещать новые выпуски облигаций для каждого такого срока.

Ежегодные плановые внешние заимствования (условно ЦИФРА 2 – верхняя граница)

На основе долгосрочного бюджетного прогноза и долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2035 года был рассчитан ежегодный дефицит федерального бюджета (Таблица 51):

Таблица 51 – Расчет объема дефицита федерального бюджета на прогнозном периоде⁵³⁵, в текущих ценах

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Дефицит федерального бюджета ⁵³⁶ , млрд руб.	1924	1271	819	870	927	988	1052	1120	1193
Дефицит федерального бюджета, покрываемый займами ⁵³⁷ , млрд руб.	1010	786	806	1045	927	988	1052	1120	1193

Источник: составлено автором.

⁵³⁵ Значения макроэкономических параметров (курс, инфляция, темп роста ВВП) соответствуют базовому сценарию долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2035 года.

⁵³⁶ 2017 г. – оценка Минфина. На периоде 2018-2020 гг. – федеральный закон о федеральном бюджете на 2018 г. и на плановый период 2019-2020 гг. На периоде после 2020 г. – 0,8% ВВП согласно долгосрочному прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2035 года.

⁵³⁷ На периоде с 2017 по 2020 г. объем займов соответствует законам о федеральном бюджете на 2017 г. и на 2018-2020 гг. После 2020 г. грубо предполагается, что дефицит федерального бюджета будет полностью покрываться займами.

Предположим, что достижение к 2025 г. заданного целевого значения доли внешнего долга в совокупном долге происходит равномерно от 27% в 2016 г. до 30% в 2025 г. Тогда при заданных ежегодных уровнях дефицита федерального бюджета и значениях доли внешнего долга в совокупном долге (согласно равномерному/линейному накоплению) объем внешних заимствований по итогам планового года вычисляется по следующей формуле:

$$X_t = \left(D_t + \frac{X_{t-1}}{K_{t-1}} \right) * K_t, \quad (15)$$

где (X_t) – объем внешнего долга в долларах США по итогам планового года, долл.; (K_t) – необходимая доля внешнего долга в совокупном долге для планового года (при условии равномерного достижения целевого значения в 30%), %; (X_{t-1}) – объем внешнего долга в долларах США по итогам предшествующего плановому года, долл.; (K_{t-1}) – необходимая доля внешнего долга в совокупном долге для предшествующем плановому года (при условии равномерного достижения целевого значения в 30%), %; (D_t) – объем дефицита федерального бюджета, покрываемый займами в плановом году, долл.

После расчета планового значения объема привлекаемых внешних заимствований для покрытия дефицита федерального бюджета $(X_t - X_{t-1})$ для планового года можно рассчитать объем чистых внутренних заимствований, привлекаемых государством на покрытие оставшегося объема (не покрытого за счет прироста внешнего долга) дефицита федерального бюджета. При этом целесообразно по аналогии с известным «золотым правилом» ввести ограничение, что объем внутренних займов не должен превышать текущие бюджетные потребности в капитальных затратах, тем самым предотвратив использование внутренних займов для финансирования «текущего потребления» в ущерб частным инвестициям. В случае, если предварительный расчет показывает превышение объема внутренних займов над бюджетными инвестициями, тогда эту разницу следует компенсировать за счет внешних займов.

Согласно расчетам, на периоде по 2020 г. объем чистых внутренних займов будет меньше, чем размер бюджетных инвестиций (Рисунок 47).



Источник: составлено автором.

Рисунок 47 – Чистое привлечение средств на внутреннем рынке согласно предлагаемому механизму и размер бюджетных инвестиций, млрд руб.

Таким образом, ежегодный плановый объем внешних заимствований равен сумме средств, идущих на рефинансирование, на покрытие дефицита федерального бюджета и на восполнение внутренних займов в той части, которая превышает размер запланированных бюджетных инвестиций. Динамика ежегодного планового объема внешних займов представлена ниже (см. Рисунок 48).



Источник: составлено автором.

Рисунок 48 – Ежегодный плановый и максимальный объемы внешних заимствований, млрд долл.

6.6.4 Объем заимствований в зависимости от ценовой конъюнктуры рынка еврооблигаций

Как было показано выше, состояние рыночной конъюнктуры и момента выхода на зарубежный долговой рынок определяются исходя из:

- цены CDS;
- спреда между безрисковой доходностью по российским еврооблигациям и доходность по бенчмарковым еврооблигациям развитых зарубежных стран;
- спреда между безрисковыми доходностями по российским еврооблигациям и еврооблигациям стран с развивающимся рынком.

Для каждого параметра может быть установлен пороговый уровень, пересечение которого свидетельствует о благоприятном или неблагоприятном моменте выхода на рынок. Чем больше условий отражают благоприятную ситуацию (в идеале должны соблюдаться все три условия одновременно), тем более высокий объем еврооблигаций следует предлагать зарубежным инвесторам. Тем самым, руководствуясь данным условиями и их порогами, можно определить, как «сдвинется» объем привлекаемых внешних заимствований не только в пределах между верхней и нижней границами (ЦИФРЫ 2 и 1), так и между годами планового периода.

Ранжирование условий от минимально выгодного до сверхвыгодного представлено ниже (Таблица 52).

Таблица 52 – Ранжирование условий выхода на внешний долговой рынок

цена CDS < 2%		спред между безрисковой доходностью по российским еврооблигациям и доходность по бенчмарковым еврооблигациям развитых зарубежных стран	
		низкий уровень спреда: 0,5-1 п.п.	высокий уровень спреда: >1 п.п.
спред между безрисковыми доходностями по российским еврооблигациям и еврооблигациям стран с развивающимся рынком	Околонулевой или отрицательный спред	Сверхвыгодно ЦИФРА 2 плюс сумма объемов внешних займов, идущих на финансирование дефицита как планового года, так и двух последующих	Более выгодно ЦИФРА 2
	положительный спред	Менее выгодно ЦИФРА 2 минус ½ объема внешних займов, идущих на финансирование дефицита планового года	Минимально выгодно ЦИФРА 1

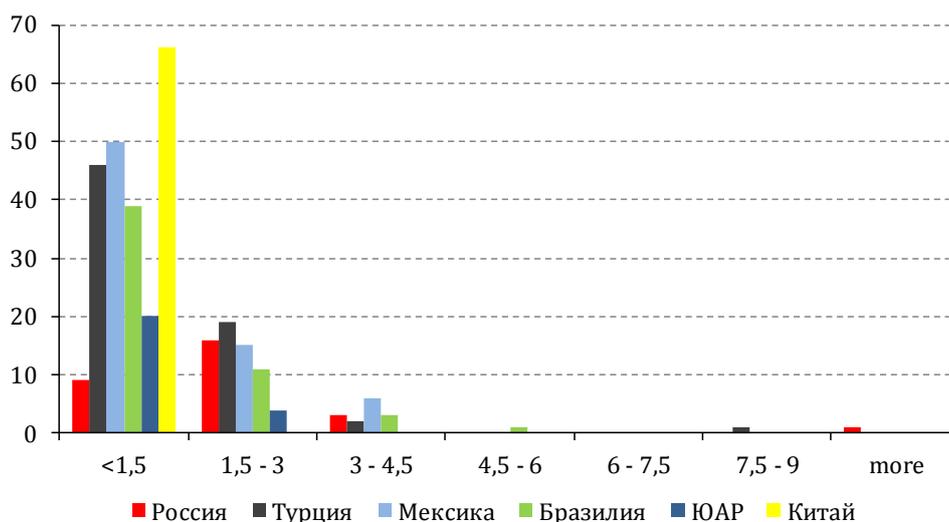
Источник: составлено автором.

В случае если цена CDS превысит пороговое значение в 2% годовых, но не достигнет высоких значений, соответствующих кризисным периодам (более 3,5-4% годовых), Минфину

России следует привлекать внешние займы в объеме минимально необходимом, чему соответствует рассчитанный нижний пороговый уровень в 2 млрд долл., необходимый для рефинансирования и поддержания ликвидности рынка российских еврооблигаций.

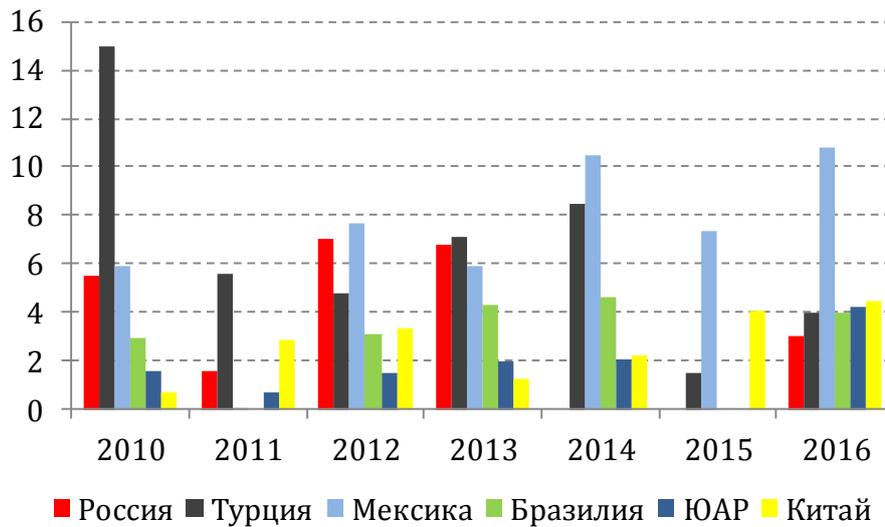
В случае выполнения всех трех условий Минфину предлагается привлечь дополнительно внешних займов (помимо планового объема – ЦИФРА 2) в размере, равном сумме планового финансирования внешними займами дефицита бюджета для двух лет, следующих за плановым годом. Допустим, что в 2018 г. ожидается сверхблагоприятная рыночная конъюнктура, тогда следует рассмотреть при составлении федерального бюджета и определении предельных объемов внешнего долга возможность размещения в течение текущего года еврооблигаций в размере, равном: а) плановому объему на 2018 г. – 5,8 млрд долл. (2 млрд долл. – рефинансирование, 3,8 млрд долл. – покрытие дефицита согласно плану), б) расчетного объема дефицита бюджета в 2019-2020 гг. в части покрытия внешними займами – 9,1 млрд долл. Таким образом, максимально возможный объем привлекаемых в 2018 г. внешних заимствований составит порядка 15 млрд долл.

Стоит отметить, что данный уровень не выглядит невероятным с точки зрения потенциала размещения. Так, анализ статистики размещения еврооблигаций странами emerging markets с 2010 г. (Рисунок 49) показал, что, хотя страны наиболее часто размещали еврооблигации объемом менее 1,5 млрд долл., встречаются и случаи точечных масштабных займов на гораздо большие суммы: Бразилия – 4,6 млрд долл., Турция – 15 млрд долл. (Рисунок 50). Наличие таких объемов привлечения средств свидетельствует о возможностях рынка еврооблигаций предоставить значительные ресурсы под потребности отдельных государств.



Источник: составлено автором по данным Cbonds.ru.

Рисунок 49 – Распределение количества размещений еврооблигаций по их объемам, млрд долл. США



Источник: составлено автором по данным Cbonds.ru.

Рисунок 50 – Объем размещений еврооблигаций, млрд долл. США

Следовательно, к странам, наиболее стабильно привлекающим зарубежные средства (низкий разброс годовых значений), могут быть отнесены Бразилия, ЮАР, Китай, а к странам с высоковолатильными объемами ежегодного привлечения – Турция, Мексика, Россия.

Также можно утверждать, что емкость еврооблигационного рынка позволяет привлечь разово значительный объем займов при складывающейся сверхблагоприятной рыночной конъюнктуре.

6.6.5 Апробация предложенных подходов к реализации заимствований на внешнем рынке капитала

После глобального финансового кризиса 2007-2008 гг. самым благоприятным периодом для размещения российских еврооблигаций можно считать вторую половину 2011 – первый квартал 2013 гг. В этот период безрисковая доходность российских еврооблигаций колебалась на уровне доходности еврооблигаций стран-первоклассных заемщиков и лишь немного превышала безрисковую доходность стран с развивающимся рынком. При этом цена CDS на российские пятилетние еврооблигации находилась на устойчиво низком уровне, колеблясь около 2% годовых.

Стоит отметить, что в 2011 г. Минфин России разместил рублевый выпуск еврооблигаций на общую сумму 90 млрд руб., что на тот период было эквивалентно 1,6 млрд долл. Уже через год, в 2012 г., Минфин России разместил на зарубежном рынке капитала три еврооблигационных

выпуска со сроком обращения 5, 10 и 30 лет на общую сумму в 7 млрд долл. Следует признать, что момент выхода на внешние рынки был выбран вполне удачно, однако впоследствии стало очевидно, что, возможно, следовало бы увеличить объем внешних заимствований.

Имплементация стратегии внешних займов на ближайшую трехлетку представлена ниже (Таблица 53) и сделана для ситуации, когда в течение трех лет величина CDS сохраняется на уровне менее 2% годовых, спрэд между безрисковой доходностью по российским еврооблигациям и доходностью по бенчмарковым еврооблигациям развитых зарубежных стран не превысит 1 п.п., а в сравнении с еврооблигациями стран с развивающимся рынком будет наблюдаться нулевой (отрицательный) спрэд.

Таблица 53 – Возможная структура заимствований на 2018-2020 гг. для покрытия дефицита федерального бюджета, в млрд руб.

	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Заимствования всего:	1010	786	806	1045
Внутренние:				
Потенциально	705	536	546	712
Предусмотрено в законе		817	783	1211,7
Внешние:				
Потенциально	306	250	260	333
Предусмотрено в законе		-31	23	-167
Справочно: бюджетные инвестиции	743	728	727	759
Справочно: доля внешних займов в рыночном финансировании дефицита бюджета, %	30,3	31,8	32,3	31,9

Источник: составлено автором.

Если пересмотреть ожидания условий для трехлетки, то это повлечет либо «переброску» расчетных сумм покрытия дефицита между годами рассматриваемого периода, либо сократить их объем (в ситуации совсем неблагоприятных конъюнктуры).

Естественным результатом имплементации стратегии «сверхтребуемых» займов является повышение доли внешнего долга в совокупном объеме государственного долга страны. Так как происходит постепенное равномерное накопление внешнего долга, это не окажет сколь-нибудь существенного влияния на валютный курс и соответственно на инфляцию на фоне внешних капитальных операций частного сектора⁵³⁸.

В нормативно-правовом процессе внедрение данного механизма возможно в рамках подготовки проекта федерального бюджета на 2019-2021 гг. Так как в основном меняющаяся

⁵³⁸ Так, с 2010 по 2013 гг. среднее значение по разделу «принятие обязательств» Платежного баланса в части банков составило почти 20 млрд долл. в год, а в части прочих секторов – более 45 млрд долл.

часть объема заимствований приходится на внешний рынок, то отдельным положением следует предусмотреть возможность осуществления дополнительных внешних займов в соответствующем объеме.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Влияние бюджетных расходов на экономический рост многогранно. Во-первых, государственные расходы непосредственно формируют спрос на приобретаемые для удовлетворения общественных нужд товары и услуги. Во-вторых, через бюджет перераспределяют ресурсы в пользу отдельных категорий населения и бизнеса, тем самым формируя их спрос. В-третьих, государство организует деятельность сектора государственного управления, который в широком смысле охватывает не только органы государственной власти, но и бюджетную сеть, публичные институты развития, компании с государственным участием. То есть государство участвует в экономике как с позиции спроса, так и посредством предложения отдельных товаров и услуг на рынке.

Очевидно, что влияние этих направлений бюджетных расходов на экономический рост различается. Эмпирически определено, что государство более эффективно в качестве потребителя (заказчика) благ, нежели их производителя. В целом же приходится констатировать, что проводимая за последние годы политика в сфере государственных финансов скорее затягивала выход на траекторию долгосрочного экономического роста, нежели была его катализатором. Так, растущая нагрузка на бюджет со стороны социальных расходов вследствие откладывания пенсионной реформы и крайне медленного перевода социального обеспечения и защиты на принцип нуждаемости, а также возросшие расходы на оборону и правопорядок ограничивали возможности изменения структуры бюджетных расходов в пользу наиболее производительных статей: расходы на человеческий капитал (здравоохранение, образование, наука, спорт) за последние десятилетие практически не изменились в долях ВВП. А начиная с 2013 г. темпы роста непроизводительной части расходов бюджета расширенного правительства стали опережать темпы роста производительных расходов, причем в 2016 г. доля производительных расходов достигла своего десятилетнего минимума, составив менее 30% от общего объема расходов. Как результат, непроизводительные направления расходов (на оборону, правопорядок, социальную политику, государственное управление), заметно увеличенные за период с конца 2000-х по середину 2010-х гг. в расчете на продолжение динамичного роста бюджетных доходов, при изменении возможностей бюджета сохранили «расходную инерцию». Очевидно, что ресурсы на осуществление чрезмерных для текущего уровня экономического развития непроизводительных расходов вынужденно изымаются из других отраслей экономики, что в конечном итоге негативно влияет на динамику экономического роста. Справедливости ради следует отметить, что в 2017 г. наметились первые признаки перелома данной тенденции, в основном за счет заметного снижения расходов на оборону.

В отсутствие в последние годы значимого роста российской экономики и на фоне существенного падения бюджетных доходов обеспечение устойчивости федерального бюджета, а, значит, и всей бюджетной системы страны осуществлялось путем реализации мер бюджетной консолидации, преимущественно через урезание финансирования программ долгосрочного развития и «переноса вправо» инвестиционных расходов и иных производительных трат. По большому счету только наличие Резервного фонда способствовало тому, что России удалось избежать жесткой консолидации в периоды 2009-2010 гг. и в 2014-2016 гг., при которой чрезмерные оптимизационные меры были способны еще более затянуть процесс возвращения российской экономики на докризисные уровни.

Однако на фоне исчерпания Резервного фонда и судя по параметрам федерального бюджета на 2018-2020 гг., не говоря о долгосрочных проектировках, бюджетная консолидация, особенно в части производительных расходов, несет в себе существенные риски торможения экономического роста. Эмпирически подтверждено, что, во-первых, для стран с небольшим уровнем долга, к которым относится и Россия, «расходные» консолидации имеют негативный краткосрочный эффект в виде затягивания выхода из рецессии; во-вторых, их позитивное воздействие на экономику в долгосрочном периоде оказывается намного меньшим, чем в странах с высоким уровнем долга.

Низкая эффективность бюджетной консолидации в России еще связана и с тем, что она не решала накопившихся в экономике и социальной сфере структурных проблем, например в пенсионной системе в связи с глобальной тенденцией старения населения. Поэтому в основе ответственной бюджетной политики должны лежать, в первую очередь, приоритеты структурных реформ, подкрепленные бюджетным финансированием.

Соответственно, в качестве стратегической цели бюджетной политики можно назвать поддержание такого уровня и такой структуры расходов бюджета, которые способны обеспечить оптимальное соотношение достижения бюджетной устойчивости и развития, т.е. чтобы бюджет был в состоянии выполнять свои социально-экономические функции наиболее эффективным способом и при этом обеспечивать требуемую долгосрочную устойчивость.

Бюджетная эффективность в первую очередь является производной от реализуемой государственной политики, а лишь во вторую очередь – предопределена качеством существующих процедур и инструментов управления бюджетными расходами. Остро стоящая в настоящее время перед страной задача перехода на инвестиционно-инновационную модель развития предполагает форсированное проведение технологической модернизации с упором на повышение совокупной факторной производительности, снятие инфраструктурных ограничений и развитие человеческого капитала. Для этого должны быть не только созданы

необходимые для активизации частных инвестиций условия, но и увеличено государственное финансирование вложений в физический и человеческий капитал.

Экономисты единодушны в том, что развитие транспортной системы или системы водоснабжения ведет к сокращению производственных издержек, то есть повышает конкурентоспособность экономики. Важное условие положительного эффекта государственных инфраструктурных инвестиций состоит в том, что они должны дополнять и стимулировать, а не заменять частные инвестиции. Очень важно и качество государственных инвестиционных проектов, а также уровень организации их реализации, иначе эффект может быть незначимым или даже негативным.

Расходы на образование улучшают качество человеческого капитала, а расходы на здравоохранение прежде всего приводят к снижению заболеваемости и смертности населения, обеспечивая повышение продолжительности жизни, в том числе здоровой. Как итог, увеличение численности рабочей силы и повышение качества человеческого капитала способствуют ускорению экономического роста.

Также существуют многочисленные эмпирические свидетельства негативных последствий наращивания непроизводительных расходов. Например, как правило, увеличение фонда оплаты труда в государственном секторе негативно сказывается на экономическом росте. Этот результат согласуется с моделями, в которых занятость в государственном секторе создает давление на заработные платы в частном секторе. Кроме того, работники частного сектора могут реагировать на увеличение налогов, требуя более высокие реальные заработные платы (до вычета налогов) или уменьшая предложение труда, тем самым оказывая дополнительное понижающее влияние на прибыль и инвестиции частного сектора. Также опасно увлекаться выделением бюджетных субсидий (за исключением случаев, когда они направлены на коррекцию «провалов» рынка), так как они искажают распределение экономических ресурсов и ограничивают рыночную конкуренцию.

Следовательно, в целях финансирования структурных преобразований в экономике и формирования условий для реализации инвестиционной модели долгосрочного экономического роста потребуется проведение в период 2019-2024 гг. активной бюджетной политики, для чего оправданным является поддержание расходов расширенного правительства в рассматриваемой перспективе на уровне 33,5-34,0% ВВП, а по федеральному бюджету – порядка 16,5-17,0% ВВП.

В дальнейшем, после завершения основного набора стратегических преобразований, станет возможным перейти к контрциклической, поддерживающей экономический рост бюджетной политике с совокупным объемом государственных расходов на уровне не ниже 33,0% ВВП (на горизонте до 2035 г., далее автором соответствующие расчеты не проводились). Данный целевой уровень бюджетных расходов в долгосрочной перспективе позволит соблюсти баланс

между обеспечением потребностей граждан в образовании, здравоохранении, социальной поддержке, общественной безопасности и формированием достаточно благоприятных условий для ведения бизнеса.

При этом могут рассматриваться различные варианты осуществления бюджетного маневра в пользу увеличения инвестиций в человеческий капитал и транспортную инфраструктуру, однако обязательными условиями к их реализации должны стать:

- во-первых, формирование условий для долгосрочного устойчивого экономического роста на уровне 3,5-4,0% ВВП в год;
- во-вторых, обеспечение нулевого первичного дефицита бюджетов бюджетной системы РФ;
- в-третьих, недопущение нарастания разрыва в бюджетной обеспеченности регионов.

Представляется важным уже к 2024 г. нарастить объем производительных расходов с текущих 11% ВВП до почти средневропейского уровня в 13,5-14,0% ВВП, тем самым преодолев хроническое недофинансирование (как по международным меркам, так по требованиям приоритетов внутренней политики) расходов, обеспечивающих долгосрочное развитие и одновременно являющихся приоритетными для граждан. В частности, предлагается нарастить совокупные бюджетные расходы на образование с 3,5% ВВП в 2017 г. до 4,4% ВВП в 2024 г., на здравоохранение – с 3,1% ВВП до 4,0% ВВП и на транспортную инфраструктуру – с 2,5% ВВП до 3,0% ВВП соответственно.

В этом случае рост по производительным статьям в реальном выражении составит к 2024 г. порядка 60-70% к уровню 2017 г., а непроизводительные статьи вырастут в среднем на 10-15%. Другими словами, предлагается весь будущий прирост налогов и поступлений в бюджет в основном переориентировать в пользу производительных статей, практически «заморозив» непроизводительные статьи на текущем уровне финансирования – в данных сферах деятельности должны быть преимущественно задействованы резервы, высвобождаемые вследствие внутренней оптимизации. При этом важно обеспечить требуемую эффективность расходования бюджетных средств: они должны направляться только в те проекты, которые имеют наибольшую готовность к структурным преобразованиям.

На горизонте до 2035 г. данные производительные расходы будут также оставаться приоритетными направлениями государственной поддержки, а непроизводительные расходы в долях ВВП сократятся не менее чем на 2% ВВП.

Согласно осуществленной автором оценке влияния расходов на экономический рост в условиях сохранения текущей институциональной среды и существующего уровня эффективности использования бюджетных средств, перераспределение ресурсов от непроизводительных расходов к производительным в результате бюджетного маневра могло

бы повысить среднегодовые темпы роста на 0,5 п.п. на горизонте 3-5 лет, а на более длинной перспективе обеспечить вплоть до 1 п.п. дополнительного ежегодного прироста. Если же бюджетный маневр будет сопровождаться ростом эффективности использования ресурсов, то эффект на экономический рост будет еще выше.

Таким образом, бюджетные расходы способны играть важную роль в ускорении экономического роста, а также в обеспечении его устойчивости благодаря проведению контрциклической бюджетной политики. Второе обстоятельство особенно важно, так как бюджетная устойчивость является обязательным условием преодоления неопределенности относительно будущего фискального режима в стране и способом завоевания доверия инвесторов к государству, без чего в принципе невозможно активизировать процесс накопления капитала.

Неизбежной долгосрочной перспективой текущего фискального режима является устойчивое сокращение доходов бюджета расширенного правительства приблизительно до 30% ВВП уже к 2030-м годам вследствие ряда факторов: изменения условий торговли, снижения доли нефтегазового сектора в ВВП, низкого в сопоставлении со средним по ОЭСР уровня базовых ставок налогов, большого числа налоговых льгот, высокой доли теневого сектора в экономике.

В целях необходимости поддержания целевого уровня бюджетных расходов при обеспечении приемлемой бюджетной сбалансированности (поддержания нулевого первичного дефицита) потребуются предусмотреть меры по компенсации устойчиво сокращающихся доходов бюджета расширенного правительства, сохраняя их поступления на уровне непроцентных расходов.

Учитывая избыточную жесткость принятого в 2017 г. бюджетного правила, вполне приемлемым является предложение уже в рамках бюджетного цикла 2018 г. несколько смягчить в правиле определение базовой цены на нефть: повысить ее значение с 40 до 45 долл./барр. в постоянных ценах. Эта мера, имея минимальные риски для бюджетной устойчивости, позволит дополнительно перераспределить ресурсы в размере порядка 0,5-0,6% ВВП на расходы, хотя и в одиночку не в состоянии решить проблему нарастающего разрыва между требуемыми и потенциально располагаемыми доходами бюджета расширенного правительства.

При данных обстоятельствах для того, чтобы бюджетная политика смогла оказывать значимое воздействие на объем производства и на скорость роста экономики, «цена», которую необходимо за это заплатить в виде дополнительного налогового бремени, должна быть минимально возможной. Другими словами, характер воздействия фискальной политики на экономическое развитие страны имеет смысл обсуждать с учетом не только содержания государственных расходов (в какой мере они нацелены на поддержку роста), но и состава налогов, за счет которых данные расходы финансируются.

Идеальным решением является финансирование потребностей бюджетного маневра за счет повышения поступлений от неискажающих налогов. Современные экономисты (например, Nagemann, 2012) причисляют налоги на недвижимое имущество к налогам со слабым искажающим эффектом. Более того, рост ставок по налогу на недвижимое имущество может снизить неравенство, не вызывая большие потери выпуска.

Экологические налоги также являются предпочтительными из-за того, что они интернализируют внешние эффекты (в т.ч. межпоколенческие), связанные с загрязнением окружающей среды, и также благоприятно влияют на эффективность.

Эксперты ОЭСР также рекомендуют повышать другие налоги и сборы, характеризующиеся низкими (или даже «отрицательными») искажающими эффектами (например, пошлины за использование государственных услуг, плату за использование городских транспортных систем и т.п.).

В то же время, даже при существенном увеличении ставок по этим налогам и сборам, их бюджетный потенциал весьма ограничен и, по мнению автора, оценивается в пределах 0,1% ВВП.

Гораздо большие резервы для пополнения бюджета имеет оптимизация налоговых расходов. Частичный отказ от льгот позволяет не только сократить эрозию налоговой базы, но и упростить налоговое администрирование, сделать налогообложение более нейтральным. В частности, распространение базовой ставки НДС на продовольственные товары уменьшит имеющиеся искажения. Руководствуясь соображениями социальной справедливости, следует либо заменить льготы на НДС на продовольственные товары комбинацией из плоской ставки НДС и альтернативных перераспределяющих инструментов (субсидий, продовольственных талонов на бесплатные продукты), либо отменить льготную ставку НДС только для продовольственных товаров, не являющихся товарами первой необходимости. Бюджетный эффект при сохранении текущего уровня собираемости НДС составит порядка 0,2% ВВП.

Вызывают сомнение обоснованность нулевой ставки налога на прибыль для сельхозтоваропроизводителей и рыбохозяйственных организаций от деятельности, связанной с реализацией произведенной ими сельскохозяйственной продукции, применение повышающего коэффициента (не выше 3) к основной норме амортизации по основным средствам, являющимся предметом договора финансовой аренды (лизинга), и ряд других федеральных льгот.

Также заметные льготы имеются по налогу на имущество физических лиц. В частности, по НИФЛ в настоящее время предоставляются значительные льготы для пенсионеров, инвалидов, военнослужащих и «чернобыльцев», полностью освобождающие от налога (хотя и не более чем на один объект недвижимости в каждой категории) около 35% налогоплательщиков.

При этом проблема малоимущих собственников, которые столкнутся с существенным ростом налоговых платежей, не решается, поскольку основания для предоставления льгот не связаны с фактором дохода и большинство малоимущих льготниками де-факто не является.

Помимо перехода к базовой ставке НДС для продовольственных товаров, в целом оптимизация налоговых расходов должна происходить плавно, поэтапно, а, следовательно, бюджетный эффект до 0,3% ВВП дополнительных доходов может быть получен лишь в долгосрочной перспективе (в основном за горизонтом 2024 г.).

Важным источником балансировки бюджета может являться повышение основной ставки НДС, что в краткосрочном периоде хотя и повысит неравенство, однако этот эффект ослабнет в долгосрочной перспективе. Повышение НДС также сопряжено с относительно небольшими потерями эффективности в экономике, а, значит, является гораздо более экономически обоснованным решением, нежели увеличение прямых налогов. Расчеты показывают, что возможно ступенчатое, заранее определенное и публично объявленное повышение ставки налога сначала до 20%, а после 2030 г. (исключительно исходя из требований перехода к нулевому структурному балансу) и до 21%. Данная бюджетная мера способна обеспечить дополнительных доходов в размере 0,5-0,8% ВВП соответственно.

Особое место в вопросе изыскания дополнительных бюджетных доходов отводится завершению налогового маневра в нефтяном и нефтеперерабатывающем секторе. Помимо форсированной модернизации и повышения конкурентоспособности отечественной нефтепереработки, налогообложение экспортирующих сырьевых отраслей является наряду со стерилизацией получаемой валютной прибыли одним из наиболее очевидных способов борьбы с «голландской болезнью».

«Полный» налоговый маневр подразумевает единовременно снижение до нуля экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты с одновременным повышением НДС таким образом, чтобы оно было полностью компенсировано как снижением ставок вывозной пошлины, так и ростом прибыли вертикально интегрированных компаний от продажи нефти на внутренний рынок. При этом в качестве компенсационного механизма, нивелирующего потери при реорганизации наиболее эффективных нефтеперерабатывающих заводов, вводится паушальная субсидия. Итоговый чистый эффект от данного маневра не превысит 0,6% ВВП.

По расчетам автора, данные налоговые меры в совокупности позволят сохранить общую величину налоговой нагрузки на уровне 2016-2017 годов, а, значит, есть основания полагать, что рост производительных расходов, финансируемый указанной комбинацией снижения непроизводительных расходов и роста относительно неискажающих налогов, способен привести к заметному ускорению экономического роста.

Наращивание доходной части бюджета может происходить не только за счет налоговой составляющей, но и за счет неналоговых доходов, например, продажи государственных активов и приватизации государственных предприятий.

По экспертным оценкам, доля государства в экономике РФ достигла 47,5% ВВП на начало 2018 года, при том что в большинстве развивающихся стран доля государственного сектора заметно ниже 40%. Это означает наличие существенного потенциала для разгосударствления, важной частью которого является проведение масштабной приватизации крупных государственных компаний в 2018-2024 гг. Следствием большой доли государства в экономике является снижение эффективности функционирования рыночных механизмов, а именно, нарушение принципа равенства компаний во взаимоотношениях с государством (конфликт интересов собственника и контролера за соблюдением равных правил игры), замещение конкурентных механизмов (конкуренция через повышение эффективности или улучшение потребительских свойств выпускаемой продукции) административным ресурсом и лоббистскими возможностями. Как следствие, начинается снижение темпов экономического роста, а также усиливается технологическое отставание от более успешных стран.

Государство является менее эффективным собственником, чем частные структуры, прежде всего в конкурентных отраслях. Возможности менее эффективного хозяйствования определяются особенностями государственной собственности, воспринимаемой обычно как некая коллективная («общая») собственность. Нельзя однозначно утверждать, что государственные компании априори менее эффективны в сравнении с частными. Однако при прочих равных условиях государству сложнее быть эффективным собственником, чем собственнику частному. Масштабы государственной собственности обостряют управленческие проблемы.

Одним из значимых следствий указанных процессов становится неформальное огосударствление частного сектора экономики и одновременно происходит сужение пространства для частной инициативы, эрозия цивилизованных имущественных отношений, ограничено развивается фондовый рынок.

Проведение масштабного разгосударствления экономики позволит приблизиться к решению указанных проблем. Систематическая приватизация крупных пакетов государственных компаний в течение длительного периода времени позволит лучше адаптироваться к рыночной конъюнктуре и выводить на рынок наиболее готовые к продаже активы по максимально высоким ценам. В итоге бюджет может получать среднегодовой доход в объеме 0,1-0,2% ВВП.

Вышеуказанные источники дополнительных поступлений в бюджет в целом позволяют его сбалансировать на требуемом уровне первичного дефицита: не более -0,5% ВВП до 2024 г.

включительно, а в последующее десятилетие планируется поддерживать нулевой первичный дефицит. Согласно расчетам, низкое значение общего дисбаланса бюджета при темпах экономического роста в 3,5-4,0% в год позволяет в рассматриваемом периоде не наращивать долг, тем самым обеспечивая необходимую бюджетную сбалансированность. Рассчитанный для данного режима бюджетной политики показатель бюджетного разрыва оказывается на одну треть ниже, чем в случае сохранения действовавшего на начало 2017 г. фискального режима (7,5% против 11,3% соответственно). В то же время хотя стабилизирующий эффект от снижения расходов, обусловленных старением населения, весьма нагляден, ответ дальнейшее изменение структуры доходных источников и перечня расходных полномочий государства в целях минимизации величины бюджетного разрыва еще предстоит искать в будущем.

Важным направлением обеспечения бюджетной устойчивости является формирование новых или доработка действующих бюджетных регуляторов (процедур и инструментов бюджетного процесса). С момента создания Стабилизационного фонда в 2004 г. по текущий момент времени последовательно сменилось несколько версий бюджетных правил, применяющихся на федеральном уровне. И хотя бюджетные правила в какой-то мере способствовали и стерилизации избыточной валютной выручки от экспорта российских энергоресурсов, и накоплению суверенных резервов, и сдерживанию роста бюджетных расходов, тем не менее их частая смена свидетельствует о недостаточной приспособленности их конструкции для стабильного функционирования на всех стадиях экономического цикла. В 2017 г. была принята очередная, четвертая модификация бюджетных правил. По мнению автора, данное правило чрезвычайно жесткое: при прогнозной цене на нефть в 55-65 долл. США за баррель в ближайшие 6-7 лет и замедляющихся темпах нефтедобычи, установление в 2017 г. базовой цены в 40 долл. США за баррель с последующей ежегодной индексацией на 2% приведет к довольно парадоксальной ситуации – сочетанию устойчивого снижения расходов федерального бюджета в долях ВВП (или вынужденного роста налогов для поддержания текущего уровня бюджетных расходов) и ежегодного фактического профицита бюджета вследствие поступления дополнительных нефтегазовых доходов.

Очевидно, что действующее бюджетное правило должно быть в большей степени скоординировано с решением задачи финансирования структурных преобразований. В частности, для периода 2019–2020 гг. может быть реализовано уже принятое бюджетное правило, «смягченное» путем повышения базовой цены на нефть до 45 долл./барр. (в постоянных ценах) и увеличения рассчитанных по правилу предельных расходов на 0,5% ВВП при аналогичном росте первичного дефицита, покрывать которой предлагается посредством поступлений от приватизации в размере 0,1-0,2% ВВП и в оставшейся части за счет государственных заимствований. Подобное смягчение бюджетного правила не увеличит

бюджетные риски, так как оба значения базовой цены (40 и 45 долл./барр.) находятся близко к нижней границе консенсус-прогноза международных организаций.

В то же время по мере накопления резервов и для придания бюджетной политике более выраженного контрциклического характера определенное ужесточение бюджетного правила вполне оправдано. Так, начиная с 2021 г. можно перейти к новой модели бюджетных правил, при которой расходы федерального бюджета (как планируемые, так и фактические) должны быть ограничены суммой структурных (очищенных от циклических колебаний экономического развития) нефтегазовых доходов и нефтегазовых доходов на уровне «цены отсечения», а также расходов на обслуживание госдолга (не более 1% ВВП) и разрешенной величины первичного дефицита (не более 0,5% ВВП).

Впоследствии (предварительно, после 2024 г.) для обеспечения долгосрочной сбалансированности федерального бюджета можно ужесточить бюджетные правила за счет перехода к нулевому первичному или даже общему дефициту в границах пятилетнего периода: при недополучении доходов или необходимости увеличить расходы для контрциклической поддержки экономики можно временно повысить дефицит под обязательство погасить его в течение последующих четырех лет.

Бюджетные правила по своей сути должны устанавливать долгосрочные «правила игры», поэтому частый их пересмотр подрывает саму идею их применения. Поскольку высокие дефициты в период рецессии являются естественным следствием циклических факторов, а не слабой бюджетной дисциплины, то бюджетные правила не могут быть устойчивыми в отсутствие специальных оговорок и условий для шоковых изменений в экономике. Поэтому в условиях экстремальных шоков вместо временного отказа от правил должны быть активированы предусмотренные в бюджетных правилах особые режимы таким образом, чтобы сами правила сохраняли устойчивость как к неожиданно положительной, так и к резко отрицательной динамике цен на нефть. По мнению автора, дополнительную гибкость в целях лучшей адаптации бюджета может обеспечить:

– право правительства при экстремальных шоках (сокращение реальной величины доходов федерального бюджета, например, не менее чем на 10–15% в течение одного года) краткосрочно (на один-два года) увеличивать первичный структурный дефицит;

– ввести потолок ежегодного расходования суверенных резервов. Например, можно ввести ограничение по числу лет, на которые должно хватить накопленных ликвидных суверенных активов для финансирования расходных обязательств при среднесрочном падении цены на нефть (например, на три года – период составления федерального бюджета), или ввести ограничение на ежегодные траты – например, не более 30% остатков средств в ФНБ на начало каждого года.

Наряду с федеральными бюджетными правилами нуждаются в изменении установленные Бюджетным кодексом ограничения для региональных финансов. В частности, необходимо перейти от привязки бюджетных ограничений исходя из уровня дотационности к установлению более жестких требований к регионам с высокой долговой нагрузкой. При этом должна быть установлена обратная зависимость предельного размера бюджетного дефицита от накопленного уровня государственного долга, при которой при долге в 75% совокупного объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ и более начинает применяться требование нулевого бюджетного дефицита: сначала в среднем за пятилетний период, а после достижения долгом 100% отметки – на ежегодной основе.

Вся система правил должна препятствовать накоплению регионами долга выше 100% объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ. В том числе это должно обеспечено за счет формирования встроенных механизмов повышения бюджетной дисциплины.

Для повышения гибкости субнациональных бюджетных правил предлагается установить возможность временного смягчения ограничений по дефициту и долгу в условиях кризиса и чрезвычайных ситуаций. Проведенные автором модельные расчеты подтверждают эффективность предлагаемых бюджетных правил в решении вопроса предотвращения дальнейшего наращивания государственного долга у регионов, уже отличающихся высоким накопленным уровнем долговой нагрузки.

Традиционная уязвимость бюджетных правил к политическим и экономическим циклам, приводящая к отходу от ранее принятых «правил игры» в ущерб бюджетной устойчивости с последующим вынужденным переходом к процедурам бюджетной консолидации, предъявляет дополнительные требования к системе бюджетных институтов.

Первым шагом в этом направлении стало накопление резервов в суверенных фондах, использование средств которых было выведено за рамки стандартных процедур бюджетного процесса. Неустойчивость и недостаточная эффективность существовавших в тандеме с суверенными фондами бюджетных правил за период с 2014 по 2017 гг. практически не позволила сформировать приемлемые и сопоставимые с лучшими международными аналогами размеры этих фондов. Учитывая ограниченные возможности России занимать на внешних рынках и основываясь на опыте других ресурсозависимых экономик, а также принимая во внимание стоящие перед бюджетной системой долгосрочные вызовы, представляется целесообразным и возможным (на основе сделанных расчетов) в перспективе 6-7 лет нарастить размер суверенных резервов минимум до 10% ВВП, а к 2035 и 2050 гг. – до 15% и 25% ВВП соответственно.

Изменению также подлежат подходы к управлению средствами ФНБ. Основным предназначением фонда должно стать выполнение функции оперативного сглаживания последствий волатильности мировых цен на углеводородные ресурсы для доходов федерального бюджета. Если прогнозная цена на нефть ниже базовой, то отклонение нефтегазовых доходов финансируется за счет средств ФНБ, в противном случае дополнительные нефтегазовые доходы направляются в него. При этом замещение средствами фонда недополученных доходов бюджета, не связанных с отклонением фактических цен на нефть от прогнозных, или источников финансирования дефицита допускать не следует. Также целесообразно прекратить практику направления средств ФНБ в новые инфраструктурные проекты, при этом ранее вложенные средства в инфраструктурные проекты уместно либо передать в управление отдельно создаваемому фонду развития инфраструктуры, либо дождаться их возвращения по завершении реализации инфраструктурных проектов.

Второй важный шаг, который только предстоит сделать на пути к высокой бюджетной дисциплине и последовательности бюджетной политики, – это создание бюджетного совета, стоящего на страже интересов бюджета с тем, чтобы вопросы социально-экономического развития не решались в ущерб поддержания сбалансированности и прочности бюджета. Несмотря на относительную новизну этой мировой практики, можно заключить, что успешность бюджетных советов напрямую зависит как от уровня их политической и финансовой автономности, так и от закрепленных за ними компетенций. В частности, бюджетные советы должны, как минимум, отвечать за увязывание макроэкономических и бюджетных прогнозов при подготовке бюджетов (путем прогнозирования или предложения разумных уровней основных параметров), а также осуществлять контроль за соблюдением бюджетных правил и оценку обоснованности распределения бюджетных ресурсов между направлениями (проектами) социально-экономического развития. Формирование исходя из лучших требований бюджетных советов российского аналога не только позволит повысить точность, объективность и согласованность макроэкономического и бюджетного прогнозирования, но и защитит федеральные и субнациональные бюджетные правила, суверенные резервы от лоббистских и политических притязаний.

Бюджетная политика, ориентированная на разворот в сторону производительных расходов и поддержания относительно постоянного уровня налоговой нагрузки и последовательно реализуемая при наличии эффективно действующих бюджетных правил, процедур и институтов, способна обеспечить требуемую сбалансированность и снизить степень уязвимости бюджета к разного рода макроэкономическим рискам. В свою очередь это не только улучшит финансовую стабильность, но и обеспечит достаточное пространство для долговой политики в качестве буфера, за счет которого абсорбируются структурные, несырьевые шоки.

Предлагается осуществлять гибкую долговую политику, что предполагает возможность внешних заимствований в большем объеме, чем это необходимо для финансирования текущих потребностей бюджетной сбалансированности при благоприятной внешнеэкономической ситуации. В этом случае избыточные средства будут учитываться на едином казначейском счете федерального бюджета как остатки (возможно, на отдельном счете) с возможностью их размещения Федеральным казначейством на банковских депозитах. Они могут использоваться при недопоступлении нефтегазовых доходов для финансирования структурного дефицита в текущем финансовом году или замещения государственных заимствований в условиях неблагоприятной экономической ситуации, когда возможности выхода на рынки капиталов сильно ограничены (в первую очередь, уровнем доходности), либо накапливаться. Данная мера способна повысить эффективность государственной долговой политики при соблюдении более высоких требований к прогнозированию рисков и следовании определенным автором условиям выхода на внутренние и внешние рынки капитала.

С учетом того, что критичен не сам размер долга, а объем расходов на его обслуживание, для ограничения уровня государственных и муниципальных заимствований следует установить предельный объем расходов на обслуживание долга (например, ежегодно не более 1% ВВП для федерального бюджета и не более 10% объема налоговых и неналоговых доходов бюджета и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта РФ доходов бюджета без учета межбюджетных трансфертов для регионального бюджета), а также осуществлять своевременную реструктуризацию долга с целью снижения расходов на его обслуживание.

Для реализации потенциала предлагаемых изменений в части структуры бюджетных расходов и формирования устойчивых бюджетных правил и институтов, безусловно, нужно заметно улучшить качество государственного управления. От неэффективной иерархической системы, сосредоточенной на решении текущих проблем и преимущественно «ручном» управлении, необходимо перейти к современной системе управления изменениями, нацеленной на решение стратегических проблем развития общества и основанной на сочетании цифровых технологий с практикой бюджетирования по результатам.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

ЕЦБ	Европейский центральный банк
МВФ	Международный валютный фонд
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ВВП	Валовой внутренний продукт
СФП	Совокупная факторная производительность
ЖКХ	Жилищно-коммунальное хозяйство
ЕС	Европейский союз
ВРП	Валовой региональный продукт
НДС	Налог на добавленную стоимость
ЦБ РФ	Центральный банк Российской Федерации
БК РФ	Бюджетный кодекс Российской Федерации
ФЗП	Федеральная целевая программа
КоАП РФ	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
ГРБС	Главные распорядители бюджетных средств
ОФЗ	Облигации федерального займа
Инвестфонд РФ	Инвестиционный фонд Российской Федерации
МЭА	Международное энергетическое агентство
Стабфонд	Стабилизационный фонд Российской Федерации
ВЭБ	Внешэкономбанк, Банк развития и внешнеэкономической деятельности
ФНБ	Фонд национального благосостояния
НДПИ	Налог на добычу полезных ископаемых
АЭА	Американское энергетическое агентство
ВИНК	Вертикально-интегрированные нефтяные компании
НПЗ	Нефтеперерабатывающий завод
НИФЛ	Налог на имущество физических лиц
CDS	Кредитно-дефолтный своп (credit default swap)
EM	Развивающиеся рынки (emerging markets)

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Acemoglu D., Johnson S., Robinson J., Thaicharoen Y. (2003) «Institutional causes, macroeconomic symptoms: volatility, crises and growth» // *Journal of Monetary Economics* 50.
2. Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.A. (2006) «Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth» // *Handbook of Economic Growth*, Elsevier.
3. Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.A., Yared P. (2008) «Income and Democracy» // *American Economic Review*, 98(3), P. 808-842.
4. Acosta-Ormaechea S., Morozumi A. (2013) «Can a government enhance long run growth by changing the composition of public expenditure?» // *IMF Working Paper*, WP/13/162.
5. Adam C.S., Bevan D.L. (2005) «Fiscal deficits and growth in developing countries» // *Journal of Public Economics*, № 89.
6. Addison T., Levin J. (2006) «Tax policy reform in developing countries» // Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs.
7. Afonso A., Jalles J.T. (2013) «Fiscal composition and long term growth» // *Applied Economics*, Vol. 46, P. 349-358.
8. Aisen A., Hauner D. (2008) «Budget Deficits and Interest Rates: A Fresh Perspective» // *IMF Working Paper* WP/08/42.
9. Alesina A. (2010) «Fiscal Adjustments: Lessons from Recent History» // *Working Paper*.
10. Alesina A., Ardagna S. (2010) «Large changes in fiscal policy: taxes versus spending» // *Tax policy and the economy*, Vol. 24, № 1, P. 35-68.
11. Alesina A., Ardagna S., Perotti R., Schiantarelli (1999) «Fiscal Policy, Profits and Investment» // *NBER Working Paper* 7207.
12. Alesina A., Favero C., Giavazzi F. (2014) «The output effect of fiscal consolidation plans» // *Journal of International Economics*.
13. Alesina A., Passalacqua A. (2015) «The Political Economy of Government Debt» // *NBER Working Paper*, No. 21821.
14. Alesina A., Rodrik, D. (1994) «Distributive politics and economic growth» // *Quarterly Journal of Economics*, 109(2), P. 465-490.
15. Alesina A., Tabellini G. (1987) «Rules and discretion with noncoordinated monetary and fiscal policies» // *Economic Inquiry*, Vol. 25, No. 4, P. 619-630.
16. Alexiou C. (2009) «Government spending and economic growth: Econometric evidence from the South Eastern Europe (SEE)» // *Journal of Economic and Social Research*, 11(1), P. 1-16.
17. Alfaro L., Charlton A., Kanczuk F. (2008) «Plant-size distribution and cross-country income differences» // *NBER working Papers* 14060.

18. Allen M., Caruana J. (2008) «Sovereign Wealth Funds» // A Work Agenda, February 29 /International Monetary Fund; Prepared by the Monetary and Capital Markets and Policy Development and Review Departments in collaboration with other departments.
19. Anderson B., Curristine T., Merk O. (2006) «Budgeting in Norway» // OECD Journal On Budgeting, Vol. 6, No. 1.
20. Ardagna S., Caselli F., Lane T. (2006) «Fiscal Discipline and the Cost of Public Debt Service: Some Estimates for OECD Countries» // The B.E. Journal of Macroeconomics, Vol. 7, No. 1.
21. Arrow K.J., Dasgupta P., Goulder L.H., Mumford K. (2010) «Sustainability and the Measurement of Wealth» // Working Paper 16599. NBER, Cambridge, MA.
22. Aschauer D. (1989) «Is public expenditure productive?» // Journal of Monetary Economics, Vol. 23, Issue 2, P. 177-200.
23. Atkinson A.B., Stiglitz J.E. (1980) «Lectures on Public Economics» // McGraw-Hill, New-York.
24. Attinasi M.G., Checherita C., Nickel Ch. (2009) «What Explains the Surge in Euro Area Sovereign Spreads During the Financial Crisis of 2007-2009?» // ECB Working Paper 1131.
25. Attinasi M.G., Metelli L. (2017) «Is fiscal consolidation self-defeating? A Panel-VAR analysis for the Euro area countries» // Journal of International Money and Finance.
26. Auerbach A. (1994) «The US fiscal problem: where we are, how we got here, and where we're going» // NBER Macroeconomics Annual, Vol. 9, P. 141-186.
27. Auerbach A., Gale W., Orszag P. (2003) «Reassessing the Fiscal Gap: Why Tax-Deferred Saving Will Not Solve the Problem» // Tax Notes, No. 100, P. 567-584.
28. Auerbach A., Gokhale J., Kotlikoff L.J. (1991) «Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting» // NBER Chapters, in: Tax Policy and the Economy, Vol. 5, P. 55-110.
29. Auerbach A., Gorodnichenko Y. (2012) «Measuring the Output Responses to Fiscal Policy» // American Economic Journal, 4(2), P. 1-27.
30. Auerbach A.J., Gokhale J., Kotlikoff L.J. (1992) «Generational accounting: A new approach to understanding the effects of fiscal policy on saving» // The Scandinavian Journal of Economics, P. 303-318.
31. Auerbach A.J., Gokhale J., Kotlikoff L.J. (1994) «Generational accounting: a meaningful way to evaluate fiscal policy» // The Journal of Economic Perspectives, Vol. 8, No. 1, P. 73-94.
32. Bahl R.W. (1971) «A Regression Approach to Tax Effort and Tax Ratio Analysis» // Staff Papers (International Monetary Fund), Vol. 18, No. 3, P. 570-612.
33. Balassone F., Franco D. (2000) «Assessing fiscal sustainability: a review of methods with a view to EMU» // Banca d'Italia.

34. Baldacci E, Kumar M. (2010) «Fiscal Deficits, Public Debt, and Sovereign Bond Yields» // IMF WP/10/184.
35. Baldacci E., Clements B., Gupta S., Cui Q. (2008) «Social Spending, Human Capital, and Growth in Developing Countries» // World Development, 36(8), P. 1317-1341.
36. Barbiero O., Cournède B. (2013) «New Econometric Estimates of Long-term Growth Effects of Different Areas of Public Spending» // OECD Economics Department Working Papers, No. 1100, OECD Publishing.
37. Barrell R., Davis E.P., Pomerantz O. (2006) «Costs of Financial Instability, Household-sector Balance Sheets and Consumption» // Journal of Financial Stability, Vol. 2, P. 194-216.
38. Barrell R., Holland D., Hurst I. (2012) «Fiscal multipliers prospects for consolidation» // OECD Journal: Economic Studies, Vol. 2012/1.
39. Barrios S., Iversen P., Lewandowska M., Setzer R. (2009) «Determinants of Intra-euro Area Government Bond Spreads During the Financial Crises» // European Commission Economic Papers 338.
40. Barro R.J. (1974) «Are government bonds net wealth?» // Journal of Political Economy, Vol. 82, 36, P. 1095-1117.
41. Barro R.J. (1979) «On the Determination of the Public Debt» // Journal of Political Economy, 87(5), P. 940-971.
42. Barro R.J. (1990) «Government spending in a simple model of endogenous growth» // Journal of Political Economy, Vol. 98, No. 5, P. 103-126.
43. Barro R.J. (1991) «Economic Growth in a Cross Section of Countries» // The Quarterly Journal of Economics, 106(2), P. 407-443.
44. Barro R.J. (1996) «Determinants of Economic Growth: a Cross-Country Empirical Study» // NBER Working Paper 5698. Washington.
45. Barro R.J., Lee J.W. (1993) «International Comparisons of Educational Attainment» // Journal of Monetary Economics, Vol. 32, No 3, P. 363-394.
46. Barro R.J., Redlick C.J. (2011) «Macroeconomic Effects from Government Purchases and Taxes» // Quarterly Journal of Economics, Vol. 126, P. 51–102.
47. Barro R.J., Sala-i-Martin X. (1992) «Convergence» // Journal of Political Economy, 100, P. 223–258.
48. Baum A., Checherita-Westphal C., Rother P. (2012) «Debt and growth: new evidence for the euro area» // ECB mimeo.
49. Bayrak M., Esen Ö. (2014) «Examining the validity of Wagner's law in the OECD economies» // Research in Applied Economics, Vol. 6, No. 3, P. 1-16.

50. Bell S. (2000) «Do Taxes and Bonds Finance Government Spending?» // *Journal of Economic Issues*, Vol. 34, № 3.
51. Benoit E. (1978) «Growth and defence in LDCs» // *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 26, P. 271-280.
52. Bentham J. (1834) «Deontology or, The science of morality» // ed. John Bowring, London: Longman, Rees, Orme, Brown, Green and Longman.
53. Benzell S.G., Goryunov E., Kazakova M. et al. (2015) «Simulating Russia's and Other Large Economies' Challenging and Interconnected Transitions» // NBER Working Paper No. 21269.
54. Bernanke B.S. (2003) «A Perspective on Inflation Targeting» // Speech to.
55. Bernheim D. (1988) «Ricardian Equivalence: An Evaluation of Theory and Evidence» // NBER Working Paper 2330.
56. Bi H., Leeper E.M., Leith C. (2013) «Uncertain fiscal consolidations» // *The Economic Journal*, Vol. 123, No. 566, P. F31-F63.
57. Biggs A., Hassett K., Jensen M. (2010) «A Guide for Deficit Reduction in the United States Based on Historical Consolidations That Worked» // American Enterprise Institute, Economic Policy Working Paper 2010–04.
58. Bird G. (2004) «Growth, poverty and the IMF» // *J. Int. Dev.*, 16, P. 621–636.
59. Bird G. (2006) «The Revolutionary Kant: A Commentary on the Critique of Pure Reason» // *Open Court*, 879 c.
60. BIS (2013) «83rd Annual Report».
61. Blanchard O. (1985) «Debt, deficits and finite horizons» // *Journal of Political Economy*, 93(2).
62. Blanchard O. (1990) «Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators» // OECD Working Paper, No. 79.
63. Blanchard O., Chouraqui J.-C., Hangemann R., Sartor N. (1990) «The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question» // *OECD Economic Studies*, No. 15.
64. Blanchard O., Perotti R. (2002) «An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output» // *The Quarterly Journal of Economics*, 117(4), P. 1329–1368.
65. Bom P., Ligthart J. (2014) «What have We Learned From Three Decades of Research on the Productivity of Public capital?» // *Journal of Economic Surveys*, Volume 28, Issue 5.
66. Bose N., Haque M.E., Osborn D.R. (2007) «Public Expenditure and Economic Growth: A Disaggregated Analysis for Developing Countries» // *The Manchester School*, 75(5), P. 533-556.
67. Buchanan J. M. (1958) «The public principles of public debt» // *Homewood*.
68. Buchanan J.M., Tullock G. (1962) «The calculus of consent» // *Ann Arbor*.

69. Burnside C. (2005) «Fiscal Sustainability in Theory and Practice: a Handbook» // The World Bank, Washington, D.C.
70. Calderón C., Moral-Benito E., Servén L. (2015) «Is Infrastructure Capital Productive? A Dynamic Heterogeneous Approach» // *Applied Econometrics*, Vol. 30, Issue 2.
71. Caner M., Grennes T.J, Koehler-Geib F. (2010) «Finding the tipping point – when sovereign debt turns bad» // World Bank Policy Research Working Paper, No. 5391.
72. Cashin P. (1995) «Government spending, taxes, and economic growth» // *IMF, Staff Papers*, 42(2), P. 237-269.
73. Catão L., Terrones M., (2005) «Fiscal deficits and inflation» // *Journal of Monetary Economics*, Vol. 52, issue 3, P. 529-554.
74. Cecchetti S., Mohanty M., Zampolli F. (2011) «The real effects of debt» // *BIS Working Papers*, No. 352.
75. Cekin S. (2013) «Monetary and Fiscal Policy Interactions in Turkey: A Markov Switching Approach» // Texas Tech University, Texas.
76. Cevik E.I., Dibooglu S., Kutan A.M. (2014) «Monetary and fiscal policy interactions: Evidence from emerging European economies» // *Journal of Comparative Economics*, Vol. 42, No. 4, P. 1079-1091.
77. Charnavoki V., Dolado J. (2014) «The Effects of Global Shocks on Small Commodity-Exporting Economies. Lessons from Canada» // *American Economic Journal: Macroeconomics*, Vol. 6, No. 2, P. 207-237.
78. Checherita C., Rother P. (2010) «The impact of high and growing government debt on economic growth: An empirical investigation for the euro area» // *ECB Working Paper*, No. 1237.
79. Chelliah R.J. (1971) «Trends in Taxation in Developing Countries» // *International Monetary Fund*, 18, P. 254-331.
80. Chenery H., Syrquin M. (1975) «Patterns of development 1950-1970 (English)» // A World Bank research publication. New York, NY : Oxford University Press.
81. Clarida R., Gall J., Gertler M. (1997) «Monetary Policy Rules and Macroeconomic Stability: Evidence and Some Theory» // *NBER Working Paper*, No. 6442.
82. Clements B., Bhattacharya R., Nguyen T.Q. (2003) «External Debt, Public Investment, and Growth in Low-Income Countries» // *IMF WP/03/249*.
83. Clements B., Coady D., Gupta S. (2012) «The Economics of Public Health Care Spending in Advanced and Emerging Economies» // Washington: International Monetary Fund.
84. Clower R. (1967) «A reconsideration of the microfoundations of monetary theory» // *Economic Inquiry*, 6(1), 1-8.

85. Cochrane J. (1999) «A frictionless view of US inflation» // NBER Macroeconomics Annual, Vol. 13, P. 323-421.
86. Coddington A. (1976) «Keynesian Economics: The Search for First Principles» // Journal of Economic Literature, 14(4), P. 1258-1273.
87. Cordes T., Kinda T., Muthoora P., Weber A. (2015) «Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?» // IMF Working Paper WP/15/29.
88. Corsetti G., Meier A., Muller G.J. (2012) «Fiscal Stimulus with Spending Reversals» // Review of Economics and Statistics, 94 (4), P. 878-895.
89. Cournède B., Goujard A., Pina Á., de Serres A. (2013) «Choosing fiscal consolidation instruments compatible with growth and equity».
90. Dabla-Norris E., Brumby J., Kyobe A., Mills Z., Papageorgiou C. (2011) «Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency» // IMF Working Paper 11/37.
91. Dadkhah K. (2009) «The Evolution of Macroeconomic Theory and Policy» // Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg.
92. Davig T., Leeper E.M. (2007) «Fluctuating macro policies and the fiscal theory» // NBER Macroeconomics Annual, Vol. 21, P. 247-316.
93. De La Maisonneuve C., Martins O. (2013) «A projection method for public health and long-term care expenditures» // OECD Economics Department, Working Papers, No. 1048.
94. De Mooij R., Keen M. (2012) «Fiscal Devaluation and Fiscal Consolidation: The VAT in Troubled Times. Fiscal policy after the financial crisis» // University of Chicago Press, P. 443-485.
95. Devarajan S., Swaroop V., Zou H. (1997) «The Composition of Public Expenditure and Economic Growth» // Journal of Monetary Economics, 37, P. 313-344.
96. Diamond P.A. (1965) «National Debt in a Neoclassical Growth Model» // American Economic Review, Vol. 55(5).
97. Dicle B., Dicle M.F. (2010) «Military Spending and GDP Growth: Is There a General Causal Relationship?» // Journal of Comparative Policy Analysis., 12(3), P. 311-345.
98. Doi T., Hoshi T., Okimoto T. (2011) «Japanese government debt and sustainability of fiscal policy» // Journal of the Japanese and international economies, Vol. 25, No. 4, P. 414-433.
99. Downs A. (1957) «An economic theory of democracy» // New York.
100. Dunne J. P., Uye M. (2009) «Military Spending and Development. The Global Arms Trade. Europa» // A. Tan (ed.). London: Routledge.
101. Dunne J.P. (1996) «Economic Effects of Military Expenditure in Developing Countries: A Survey» // Vol. Gleditsch, Nils Petter, Adne Cappelen, Olav Bjerkholt. London: PRIO, Sage.
102. Dunne J.P., Tian N. (2013) «Military Spending and Economic Growth: A Survey» // The Economics of Peace and Security Journal, Vol. 8, No. 1, P. 5-11.

103. Durlauf S., Johnson P., Temple J. (2006) «Growth Econometrics. Handbook of Economic Growth» // Elsevier.
104. Easterly W., Rebelo S. (1993) «Fiscal Policy and Economic Growth» // *Journal of Monetary Economics*, 32(3), P. 417-458.
105. Égert B. (2012) «Public Debt, Economic Growth and Nonlinear Effects: Myth or Reality» // OECD Economics Department Working Paper, No. 993.
106. Égert B. (2015), «The 90% public debt threshold: the rise and fall of a stylised fact» // *Applied Economics*, Vol. 47, P. 3756-3770.
107. Eichengreen B., Hausmann R., Panizza U. (2003) «Currency Mismatch, Debt Intolerance and Original Sin: Why They Are not The Same and Why it Matters» // NBER Working paper 10036.
108. Eichengreen B., Hausmann R., Panizza U. (2003) «The Pain of Original Sin» // In "Other people's Money" ed. Eichengreen B. Hausmann R., Chicago, United States: University of Chicago Press.
109. Elmendorf D.W., Mankiw N.G. (1998) «Government Debt» // NBER Working Paper 6470.
110. Elmeskov J., Sutherland D. (2010) «Post-Crisis Debt Overhang: Growth and Implications across Countries» // OECD Economics Department mimeo.
111. Elmeskov J., Sutherland D. (2012) «Post-crisis debt overhang: growth implications across countries» // OECD Economics Department, conference paper at Reserve Bank of India's second international research conference.
112. Enders R., Walter D. (2015) «Trends and univariate decompositions» // In: *Applied econometric time series* (Third ed.). New York: Wiley, P. 247–270.
113. Engen E., Hubbard G. (2004) «Federal Government Debt and Interest Rates» // NBER Working Paper 1068.
114. Estevao M., Samake I. (2013) «The Economic Effects of Fiscal Consolidation with Debt Feedback» // IMF Working Paper, No. 13/136.
115. Eucalitto C. (2013) «Unbalanced: Why State Balanced Budget Requirements Are Not Enough» // The American Legislative Exchange Council, Working Paper.
116. European Commission (2012) «The Quality of Public Expenditures in the EU» // European Commission - European Economy, Occasional Papers No. 125.
117. Evans R., Kotlikoff L., Phillips K. (2012) «Game Over: Simulating Unsustainable Fiscal Policy» // NBER Working Paper, No. 17917.
118. Faini R. (2006) «Fiscal Policy and Interest Rates in Europe» // *Economic Policy*, Vol. 21, Issue 47.
119. Fatás A., Summers L.H. (2016) «The Permanent Effects of Fiscal Consolidations» // NBER Working Paper w22374.

120. Favero C., Monacelli T. (2005) «Fiscal policy rules and regime (in) stability: evidence from the U.S.» // Università Bocconi, Milano, Working Paper No. 282, P. 1-30.
121. Feld L.P., Kalb A., Moessinger M-D., Osterloh S. (2013) «Sovereign Bond Market Reactions to Fiscal Rules and No-Bailout Clauses – The Swiss Experience» // Centre for European Economic Research.
122. Feldstein M. (1985) «Debt and taxes in the theory of public finance» // Journal of Public Economics, Vol. 28.
123. Feldstein M. (1996) «The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform» // The American Economic Review, 86(2), P. 1-14.
124. Fialho M.P.M., (2005) «Monetary and fiscal policy interactions in Brazil: an application of the fiscal theory of the price level» // Estudos Econômicos (São Paulo), Vol. 35, No. 4, P. 657-685.
125. Fournier J., Fall F. (2015) «Limits to government debt sustainability» // OECD Economics Department Working Papers, No. 1229, OECD Publishing, Paris.
126. Fournier J., Johansson A. (2016) «The Effect of the Size and the Mix of Public Spending on Growth and Inequality» // OECD Economics Department Working Papers, No. 1344, OECD Publishing, Paris.
127. Frankel J., Romer D. (1999) «Does Trade Cause Growth?» // The American Economic Review, No. 89(3).
128. Frankel J.A. (2011) «A Solution to Fiscal Procyclicality: The Structural Budget Institutions Pioneered by Chile» // NBER Working Paper No. 16945.
129. Galbraith J.K. (1958) «The affluent society» // Houghton Mifflin Harcourt.
130. Gale W.G., Orszag P.R. (2003) «Economic effects of sustained budget deficits» // Tax Notes 4.
131. Geier A. (2011) «The debt brake – The Swiss fiscal rule at the federal level» // Working Paper of the FFA, No. 15.
132. Gemmell N., Kneller R., Sanz I. (2011) «The timing and persistence of fiscal policy impacts on growth: evidence from OECD countries» // Economic Journal, Vol. 121, P. F33–F58.
133. Gemmell N., Kneller, R., Sanz, I. (2015) «Does the Composition of Government Expenditure Matter for Long- Run GDP Levels?» // Oxford Bulletin of Economics and Statistics.
134. Ghosh A., Kim J., Mendoza E., Qureshi M. (2011) «Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies» // NBER Working Paper 16782.
135. Ghosh A.R., Kim J.I., Mendoza E.G. et al. (2013) «Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies» // Economic Journal, Royal Economic Society, Vol. 0, P. F4-F30, 02.

136. Ghura D. (1998) «Tax Revenue in Sub-Saharan Africa: Effects of Economic Policies and Corruption» // IMF Working Paper, P. 1-25.
137. Gini C.W. (1912) «Variability and mutability, contribution to the study of statistical distribution and relations» // Studi Economico-Giuridici della R.
138. Giordano R., Momigliano S., Neri S., Perotti R. (2008) «The Effects of Fiscal Policy in Italy: Evidence from a VAR Model» // Banca d'Italia working papers.
139. Giudice G., Turrini A., Veld J. (2003) «Can Fiscal Consolidations be Expansionary in the EU? Ex-post Evidence and Ex-ante Analysis» // European Commission, Economic Paper №195.
140. Gokhale J., Raffelhuschen B. (1999) «Population Aging and Fiscal Policy in Europe and the United States» // Economic Review, Federal Reserve Bank of Cleveland, Q4.
141. Gorodnichenko Y., Mendoza E.G., Tesar L.L. (2012) «The Finnish Great Depression: From Russia with Love» // American Economic Review, Vol. 102, No. 4, P. 1619–1644.
142. Goryunov E., Kazakova M., Kotlikoff L. et al. (2013) «Russia's Fiscal Gap» // NBER, Working paper, No.19608.
143. Gray S., Woo D. (2000) «Reconsidering External Financing of Domestic Budget Deficits: Debunking Some Received Wisdom» // IMF Policy Discussion Paper PDP/00/08.
144. Grier K.B., Tullock, G. (1989) «An empirical analysis of cross-national economic growth, 1951–1980» // Journal of monetary economics, 24, P. 259-276.
145. Groneck M. (2009) «A Golden Rule of Public Finance or a Fixed Deficit Regime? Growth and Welfare Effects of Budget Rules» // Center for Public Economics, University of Cologne.
146. Gupta S., Clements B., Baldacci E., Mulas-Granados (2005) «Fiscal Policy, Expenditure Composition, and Growth in Low-income Countries» // Journal of International Money and Finance, 24(3), P. 441-463.
147. Gupta S., Kangur A., Papageorgiou C., Wane A. (2014) «Efficiency-Adjusted Public Capital and Growth» // World Economic Development, Vol. 57, Issue C, P. 164-178.
148. Haavelmo T. (1945) «Multiplier effects of a balanced budget» // Econometrica: Journal of the Econometric Society, P. 311-318.
149. Hagemann R.P. (2012) «Fiscal Consolidation: Part 6. What Are the Best Policy Instruments for Fiscal Consolidation» // OECD Economics Department Working Papers, No. 937.
150. Hansen A. (1941) «Fiscal Policy and Business Cycles» // Routledge, 2010.
151. Hansen B.E. (2017) «Regression kink with an unknown threshold» // Journal of Business and Economic Statistics, Vol. 35, P. 228-240.
152. Hausmann R. (2003) «Good Debt Ratios, Bad Credit Ratings: The Role of Debt Structure» // Cambridge, United States: Harvard University. Mimeo.

153. Hayek F.A. (1944) «The road to serfdom: Text and documents: The definitive edition» // Vol. 2. Routledge, 2014.
154. Heinemann F. (1994) «Staatsverschuldung: Ursachen und Grenzen» // Köln.
155. Helpman E. (2004) «The Mystery of Economic Growth» // Harvard University Press.
156. Heylen F., Hoebeeck A., Buyse T. (2013) «Government efficiency, institutions, and the effects of fiscal consolidation on public debt» // European Journal of Political Economy, Vol. 31, P. 40-59.
157. Hicks J.A. (1950) «Contribution to the Theory of the Trade Cycle» // Oxford: Clarendon.
158. Hinrichs H.H. (1965) «Determinants of Governments Revenue Shares Among Less Developed Countries» // Economic Journal 75, P. 546-556.
159. Hinrichs H.H. (1966) «A General Theory of Tax Structure Change during Economic Development» // Cambridge, Harvard Law School.
160. Hodrick R., Prescott Ed.C. (1997) «Postwar U.S. business cycles: An empirical investigation» // Journal of Money, Credit, and Banking, Vol. 29, No. 1, P. 1–16.
161. Horne J. (1991) «Indicators of Fiscal Sustainability» // IMF WP/91/5.
162. Hory M.-P. (2016) «Fiscal multipliers in Emerging Market Economies: Can we learn something from Advanced Economies?» // International Economics, Vol. 146, P. 59-84.
163. Ilzetzki E., Mendoza E.G., Vegh C.A. (2013) «How Big (Small?) Are Fiscal Multipliers?» // Journal of Monetary Economics, Vol. 60, P. 239–254.
164. IMF (1995) «Unproductive Public Expenditures: A Pragmatic Approach to Policy Analysis» // IMF Pamphlet Series. No. 48.
165. IMF (2002) «Assessing Sustainability».
166. IMF (2008) «World Economic Outlook, October. Chapter 5: Fiscal Policy as a Countercyclical Tool» // Washington.
167. IMF (2009) «Fiscal rules: Anchoring expectations for sustainable public finances».
168. IMF (2010-a) «Macro-Fiscal Implications of Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies».
169. IMF (2010-b) «Regional Economic Outlook: Europe: building confidence» // Washington.
170. IMF (2011-a) «Modernizing the Framework for Fiscal policy and Public Debt Sustainability Analysis».
171. IMF (2011-b) «The Challenge of Public Pension Reform in Advanced and Emerging Economies».
172. IMF (2012-a) «Fiscal monitor. Taking Stock: A Progress Report on Fiscal Adjustment».
173. IMF (2012-b) «Fiscal Monitor: Balancing Fiscal Policy Risks».

174. IMF (2013) «Fiscal monitor. Fiscal Adjustment in an Uncertain World. Apr 2013».
175. IMF (2013) Country Report No. 13/333, Mexico. Selected Issues.
176. IMF (2013-a) «IMF Facilitates Debate on Private Sector, Growth, Jobs in Mideast» // IMF Survey, November 27.
177. IMF (2014) «Government Finance Statistics».
178. IMF (2014-a) «A Simple Method to Compute Fiscal Multipliers» // Washington.
179. IMF (2014-b) «Is it time for an infrastructure push? the macroeconomic effects of public investment» // Chapter 3, Washington.
180. IMF (2015) «Fiscal Rules at a Glance».
181. IMF (2015a) «Fiscal Monitor. Now is the time: Fiscal policies for sustainable growth» // Washington, DC: International Monetary Fund.
182. IMF (2015b) «Fiscal policy and long-term growth» // IMF Policy Paper, Washington, DC: International Monetary Fund.
183. IMF (2016) «Fiscal monitor. Debt, use it wisely. October 2016».
184. IMF (2017a) «Fiscal Monitor. Tackling Inequality. October 2017».
185. Iradian G. (2007) «Rapid Growth in Transition Economies: Growth-Accounting Approach» // IMF Working Paper WP/07/164.
186. Ito T. (2000) «Perspectives on Asian Economic Growth: Neoclassical Growth vs. Flying Geese Growth» // East Asian Economic Growth with Structural Change: Neoclassical Growth Theory vs. Flying Geese Pattern / T. Ito, T. Sonobe, A. Shibata, K. Fukao (eds.).
187. Jaramillo L., Weber A. (2012) «Bond Yields in Emerging Economies: It Matters What State You Are In» // IMF Working Paper No. 12/198.
188. Kellermann K. (2004) «Allocative Inefficiency of Debt Financing of Public Investment - an Ignored Aspect of «The Golden Rule of Public Sector Borrowing» // University of Fribourg.
189. Kenny L., Winer S.L. (2001) «Tax Systems in the World: An Empirical Investigation into the Importance of Tax Bases, Collection Costs, and Political Regime» // Carleton Economic Papers.
190. Keynes J.M. (1936) «The General Theory of Employment, Interest and Money» // London: Macmillan.
191. Khattry B., Rao J.M. (2002) «Fiscal Faux Pas?: An Analysis of the Revenue Implications of Trade Liberalization» // World Development, Vol. 30, issue 8, P. 1431-1444.
192. King R., Plosser C., Rebelo S. (1988) «Production, Growth and Business Cycle 1. The Basic Neoclassical Model» // Journal of Monetary Economics, 21, P. 195-232.
193. Klein L. (1950) «Economic Fluctuations in the United States 1921–1940» // New York: Wiley.

194. Kneller R., Bleaney M., Gemell N. (1999) «Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries» // *Journal of Public Economics*, 74, P. 171-190.
195. Kotlikoff L. (2013) «Assessing fiscal sustainability».
196. Kouretas G.P., Vlamis P. (2010) «The Greek crisis: causes and implications» // *Panoeconomicus*, Vol. 57, № 4, P. 391-404.
197. Kraay A. (2012) «How large is the Government Spending Multiplier? Evidence from World Bank Lending» // *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 127, No. 2, P. 829–887.
198. Krueger A.O. (1990) «Government Failures in Development» // *Journal of Economic Perspectives*, 4(3), P. 9-23.
199. Krugman P. (1988) «Financing vs Forgiving a Debt Overhang» // *Journal of Development Economics*, Vol. 29, Issue.3.
200. Kumar M.S., Woo J. (2010) «Public Debt and Growth» // IMF WP/10/174.
201. Kydland F.E., Prescott E.C. (1977) «Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans» // *Journal of Political Economy*, 85 (3), P. 473-491.
202. Kydland F.E., Prescott E.C. (1982) «Time to Build and Aggregate Fluctuations» // *Econometrica*, 50, P. 1345-1370.
203. Lam W.R., Rodlauer M., Schipke A. (2016) «Modernizing China. Investing in soft infrastructure» // Washington, DC: International Monetary Fund.
204. Lamartina S., Zaghin A. (2011). Increasing public expenditure: Wagner’s law in OECD countries. *German Economic Review*, Vol. 12, No. 2, P. 149-164.
205. Larsen D.A., Ehlers N., Bek T. (2004) «Thyroid-associated orbitopathy (TAO) treated by lateral orbital decompression» // *Acta Ophthalmologica Scandinavica*, 82, P. 108–109.
206. Laubach Th. (2009) «New Evidence on the Interest Rate Effects of Budget Deficit and Debt» // *Journal of European Economic Association*, Vol. 7, Issue 4.
207. Lee S., Park H., Seo M.H., Shin Y. (2017) «Testing for a Debt-Threshold Effect on Output Growth» // *Fiscal Studies*, 38, P. 701-717.
208. Leeper E.M. (1991) «Equilibria under ‘active’ and ‘passive’ monetary and fiscal policies» // *Journal of Monetary Economics*, Vol. 27, No. 1, P. 129-147.
209. Leeper E.M., Leith C. (2016) «Understanding inflation as a joint monetary-fiscal phenomenon» // NBER No. 21867.
210. Leeper E.M., Walker T. (2012) «Perceptions and misperceptions of fiscal inflation» // NBER, Working Paper w17903.
211. Leigh D., Devries P., Freedman C. et al. (2010) «Will It Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation» // In “World Economic Outlook: Recovery, Risk, and Rebalancing,” IMF.

212. Leijonhufvud A.S. (1973) «Effective demand failures» // *The Swedish Journal of Economics*, P. 27-48.
213. Levine R., Renelt D. (1992) «A sensitivity analysis of cross-country growth regressions» // *The American Economic Review*.
214. Lin H.-Y., Chu H.-P. (2013) «Are fiscal deficits inflationary?» // *Journal of International Money and Finance*, Vol. 32, issue C, P. 214-233.
215. Lindahl E. (1919) «Just taxation—a positive solution» // *Classics in the theory of public finance*. Palgrave Macmillan, London, 1958, P. 168-176.
216. Lotz J.R., Morss E.R. (1967) «Measuring “Tax Effort” in Developing Countries» // *IMF Staff Papers*, 14:1, P. 478-495.
217. Lotz J.R., Morss E.R. (1970) «A Theory of Tax Level Determinants for Developing Countries» // *Economic Development and Cultural Change*, 18:3, April.
218. Lucas Jr.R.E. (1988) «On the Mechanics of Economic Development» // *Journal of Monetary Economics*, 22(1), P. 3-42.
219. Lucas Jr.R.E., Sargent T.J. (1978) «After Keynesian Macroeconomics» // *After the Phillips Curve: Persistence of High Inflation and High Unemployment*. Federal Reserve Bank of Boston, P. 49-72.
220. Malthus T. (1798) «An Essay on the Principle of Population, as it Affects the Future Improvement of Society, with Remarks on the Speculations of Mr. Godwin, M. Condorcet, and Other Writers» // The Lawbook Exchange, Ltd.
221. Malthus T.R. (1820) «Principles of Political Economy» // Online Library of Liberty.
222. Manasse P., Roubini N. (2005) «“Rules of Thumb” for Sovereign Debt Crises» // *IMF WP/05/42*.
223. Mankiw N.G. (2000) «The savers-spenders theory of fiscal policy» // *The American economic Review*, 90(2), P. 120-125.
224. Marshall A. (1927) «Principles of economics: unabridged eighth edition» // Cosimo, Inc., 2009.
225. Mauro P. (1998) «Corruption and the Composition of Government Expenditure» // *Journal of Public Economics*, 69, P. 263-279.
226. Meltzer A.H., Richard S.F. (1978) «Why Government Grows (and Grows) in a Democracy» // *Public interest* 52, P. 111-118.
227. Meltzer A.H., Richard S.F. (1981) «A Rational Theory of the Size of Government» // *Journal of Political Economy*, 89, 5, 914-27.
228. Mendoza E., Oviedo P. (2006) «Fiscal Policy and Macroeconomic Uncertainty in Developing Countries: The Tale of the Tormented Insurer» // *NBER Working Paper 12586*.

229. Milesi-Ferretti G.M. (2000) «Good, Bad or Ugly? On The Effects of Rules with Creative Accounting» // IMF Working Paper No. 172.
230. Mill J.S. (1848) «Principles of Political Economy with Some of their Applications to Social Philosophy» // 6 ed., London: Longmans, Green, Reader & Dyer, 2014.
231. Miller S., Russek, F. (1993) «Fiscal structures and economic growth: international evidence» // Mimeo, University of Connecticut.
232. Mishkin F.S. (2000) «Inflation targeting in emerging market countries» // NBER. No. 7618.
233. Mitchell D.J. (2005) «The impact of government spending on economic growth» // The Heritage Foundation, 1831, P. 1-18.
234. Modigliani F. (1961) «Long-run implications of alternative fiscal policies and the burden of the national debt» // Economic Journal, 71 (284).
235. Mokyr J. (2006) «Long-term Economic Growth and the History of Technology» // Handbook of Economic Growth. Elsevier.
236. Monacelli T., Perotti R. (2008) «Fiscal Policy, Wealth Effect and Markups» // NBER. Working Paper.
237. Moreno-Dodson B. (2013) «Is Fiscal Policy the Answer? A Developing Country Perspective» // World Bank. Washington, DC.
238. Mountford A., Uhlig H. (2008) «What Are the Effects of Fiscal Policy Shocks?» // NBER Working paper. No 14551.
239. Mourougane A., Botev J., Fournier J-M. et al. (2016) «Can an Increase in Public Investment Sustainably Lift Economic Growth?» // OECD Economics Department Working Papers, No. 1351, OECD Publishing, Paris.
240. Muhdi (2007) «Changes in Composition of Government Borrowing: Conceptual Design and Framework of Empirical Testing for Indonesia» // Working Paper, Socio-Economic Information Science, Graduate School of Information Sciences (GSIS), Tohoku University.
241. Musgrave R.A. (1939) «The nature of budgetary balance and the case for a capital budget» // American Economic Review, 29, P. 260-271.
242. Musgrave R.A. (1969a) «Fiscal systems. New Haven: Yale University Press.
243. Musgrave R.A. (1985) «A Brief History of Fiscal Doctrine» // Handbook of Public Economics, 1(1), P. 1-59.
244. Nashabibi K., Bazzoru S. (1994) «Exchange Rate Strategies and Fiscal Performance in Sub Sahran Afhca» // Staff Papers, International Monetary Fund, Vol. 41, P. 76-122.

245. Nordhaus W., Schulze C., Fisher S. (1994) «Policy games: coordination and independence in monetary and fiscal policies» // *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1994, No. 2, P. 139-216.
246. Nowotny E. (1990) «Der öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft» // Berlin. Springer-Verlag.
247. OECD (2001) «Competition policy in subsidies and state aid» // Paris: OECD Publishing.
248. OECD (2013b) «Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators» // OECD Publishing.
249. OECD (2015) «Health at a Glance» // OECD Publishing.
250. Ostry J., Ghosh A., Kim J. et al. (2010) «Fiscal Space» // IMF SPN/10/11.
251. Owyang, M.T., Ramey V.A., Zubairy S. (2013) «Are Government Spending Multipliers Greater During Periods of Slack? Evidence from 20th Century Historical Data» // NBER Working Paper, No. 18769 (Cambridge: National Bureau of Economic Research).
252. Özatay F. (2008) «Expansionary fiscal consolidations: new evidence from Turkey» // TOBB University of Economics and Technology, Department of Economics, Working Paper, No. 08-05.
253. Padoan P.C., Sila U., van den Noord P. (2012) «Avoiding debt traps: financial backstops and structural reforms» // OECD Economics Department Working Paper, No. 976.
254. Paesani P., Strauch R., Kremer M. (2006) «Public Debt and Long-Term Interest Rate. The Case of Germany, Italy and USA» // ECB Working Paper 656.
255. Panizza U. (2008) «Domestic and External Public Debt in Developing Countries» // United Nations Conference on Trade and Development Discussion Paper No. 188.
256. Panizza U., Presbitero A. (2012) «Public debt and economic growth: is there a causal effect?» // MOFIR Working Paper, No. 65.
257. Papageorgiou D., Vourvachaki E. (2016) «Macroeconomic effects of structural reforms and fiscal consolidations: Trade-offs and complementarities» // *European Journal of Political Economy*.
258. Pappa E., Sajedi R., Vella E. (2015) «Fiscal consolidation with tax evasion and corruption» // *Journal of International Economics*, Vol. 96, P. S56-S75.
259. Pareto V. (1896) «Cours d'économie politique» // Vol. 1. Librairie Droz, 1964.
260. Pareto V. (1916) «The Mind and Society: A Treatise on General Sociology» // New York: Harcourt Brace, 1935.
261. Pattillo C., Poirson H., Ricci L. (2002) «External Debt and Growth» // IMF WP/02/69.
262. Pattillo C., Poirson H., Ricci L. (2004) «What Are the Channels Through Which External Debt Affects Growth?» // IMF WP/04/15.

263. Peacock A.T., Wiseman J. (1961) «The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom» // Princeton, N.J., Princeton Univ. Press.
264. Perotti R. (2012) «The "austerity myth": gain without pain?» // Fiscal policy after the financial crisis, University of Chicago Press, P. 307-354.
265. Perroux F. (1955) «Note sur la notion de "pôle de croissance"» // éditeur inconnu.
266. Piancastelli M. (2001) «Measuring the tax effort of developed and developing Countries. Cross country Panel data analysis 1985/95» // Instituto de Pesquisa Economica Aplicada, P. 1-18.
267. Pigou A.C. (1932) «The Economics of Welfare» // 4 ed., London: Macmillan and Co.
268. Prasetyo A., Naoyuki Y. (2013) «Improving the Government Debt Market Quality by Determining the Optimal Structure of Government Debt Portfolio» // No 2012-038, Keio/Kyoto Joint Global COE Discussion Paper Series, Keio/Kyoto Joint Global COE Program.
269. Presbitero A.F. (2011) «Total public debt and growth in developing countries» // MOFIR Working Paper 44.
270. Raffelhüschen B. (1999) «Generational accounting in Europe» // The American Economic Review, Vol. 89, No. 2, P. 167-170.
271. Rajaram A., Minh Le T., Kaiser K., Kim J.-H., Frank J. (2014) «The Power of Public Investment Management. Transforming Resources into Assets for Growth» // Washington, DC: World Bank Group.
272. Ram R. (1995) «Handbook of Defense Economics» // Elsevier, chap. Defense Expenditure and Economic Growth, P. 251-273
273. Ramey V. (2011) «Identifying Government Spending Shocks: It's all in the Timing» // Quarterly Journal of Economics, Vol. 126, No. 1, P. 1-50.
274. Ramsey F.P. (1927) «A Contribution to the Theory of Taxation» // The Economic Journal, 37(145), P. 47-61.
275. Ravn M., Uhlig H. (2002) «On adjusting the Hodrick–Prescott filter for the frequency of observations» // The Review of Economics and Statistics, Vol. 84, No. 2, P. 371-380.
276. Rawdanowicz, Ł., Wurzel E., Christensen A. (2013) «The Equity Implications of Fiscal Consolidation» // OECD Economics Department Working Papers, No. 1013.
277. Rawls J. (1971) «A Theory of Justice» // Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press.
278. Reinhart C., Reinhart V., Rogoff K. (2012) «Debt Overhang: Past and Present» // NBER Working Paper 18015.
279. Reinhart C., Rogoff K. (2011) «From Financial Crash to Debt Crisis» // The American Economic Review, Vol. 101, No. 5, P. 1676-1706.

280. Reinhart C.M., Rogoff K.S. (2010) «Growth in a Time of Debt» // *American Economic Review*, American Economic Association, Vol. 100(2), P. 573-578.
281. Reinhart C.M., Rogoff K.S., Savastano M.A. (2003) «Debt Intolerance» // *Brookings Papers on Economic Activity*, 34, 2003-1, P. 1-74.
282. Reissen H. (1989) «Public Debt: North and South» // *The World Bank, Policy Research Working Papers series 253*.
283. Ricardo D. (1820) «Essay on the Funding System. The Works of David Ricardo» // McCulloch, ed, 1888.
284. Ricardo D. (1821) «On the Principles of Political Economy and Taxation» // 3 ed., London: John Murray.
285. Rodrik D. (2003) «In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth» // Princeton University Press.
286. Rodrik D. (2006) «Growth Strategies» // *Handbook of Economic Growth*. Elsevier.
287. Rogoff K., Obstfeld M. (1996) «Foundations of International Macroeconomics» // Cambridge: MIT Press.
288. Romer D. (2006) «Advanced Macroeconomics» // 3ed., McGraw-Hill Irwin.
289. Romer P.M. (1994) «The Origins of Endogenous Growth» // *The Journal of Economic Perspectives*, 8(1), P. 3-22.
290. Ruffner M., Sevilla J. (2006) «Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control» // *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 4/2, P. 135.
291. Sachs J. (1989) «The Debt Overhang Problem of Developing Countries in Debt Stabilization and Development» // *Essays in Memory of Carlos Diaz Alejandro*, ed. by Guillermo Calvo and others, Oxford, Basil Blackwell.
292. Sala-I-Martin X. (1997) «I Just Ran Two Million Regressions» // *American Economic Review*, Vol. 87, No. 2, P. 178-183.
293. Samuelson P. (1939) «Interaction between the Multiplier Analysis and the Principle of Acceleration» // *Review of Economic and Statistics*, 21, P. 75-78.
294. Samuelson P. (1958-1) «An Exact consumption-loan model of interest with or without the Social Contrivance of Money» // *Journal of political Economy*, Vol. 66.
295. Samuelson P. A. (1958-2) «Aspects of Public Expenditure Theories» // *The Review of Economics and Statistics*, 40(4), P. 332-338.
296. Samuelson P.A. (1947) «Foundations of Economic Analysis» // Harvard University Press, 1983.
297. Santos J.C. (2013) «Fiscal federalism in Brazil: the importance of data disclosure of subnational governments» // A chapter in *Proceedings of the Sixth IFC Conference on "Statistical issues*

and activities in a changing environment", Basel, 28-29 August 2012, Vol. 36, P. 405-414, from Bank for International Settlements.

298. Sargent T., Wallace N. (1975) «Rational Expectations, the Optimal Monetary Instrument and the Optimal Money Supply Rule» // *Journal of Political Economy*, 83, P. 241-254.

299. Sargent T., Wallace N. (1981) «Some Unpleasant Monetarist Arithmetic» // *Federal Reserve Bank of Minneapolis, Quarterly review*, No. 5, P. 1-17.

300. Schuknecht L., von Hagen J., Wolswijk G. (2010) «Government Bond Risk in the EU Revisited: the Impact of the Financial Crisis» // *ECB Working Paper* 1152.

301. Semmler W., Zhang W. (2004) «Monetary and fiscal policy interactions in the euro area» // *Empirica*, Vol. 21, No. 2-3, P. 205-227.

302. Sen A. (1997) «On Economic Inequality» // Oxford New York: Clarendon Press Oxford University Press.

303. Shin K. (1969) «International Difference In Tax Ratio» // *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 51, P. 213-220.

304. Sims C. (1994) «A simple model for study of the determination of the price level and the interaction of monetary and fiscal policy» // *Economic theory*, Vol. 4, No. 3, P. 381-399.

305. Slemrod J., Gale W.G., Easterly W. (1995) «What do cross-country studies teach about government involvement, prosperity, and economic growth?» // *Brookings papers on economic activity*, 1995(2), P. 373-431.

306. Smaldone J.P. (2006) «African military spending: Defence versus development?» // *African Security Review*, Vol. 15, P. 18-32.

307. Smith A. (1776) «An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations» // London: W. Strahan; T. Cadell.

308. Smith B. (2014) «Dutch Disease and the Oil and Boom and Bust» // *OxCarre Working Papers*, No. 133.

309. Smith R.P. (2000) «Defence Expenditure and Economic Growth» // Vol. Gleditsch, Nils Petter, Goran Lindgren, Naima Mouhleb, Sjoerd Smit and Indra de Soysa. California: Regina Books.

310. Snowdon B., Vane H.R. (2005) «Modern Macroeconomics: It's Origins, Development and Current State» // Northampton, M Ass.: Edward Elgar.

311. Solow R. (1956) «A Contribution to the Theory of Economic Growth» // *Quarterly Journal of Economics*, No. 70, P. 65-94.

312. Solow R. (1957) «Technical Change and Aggregate Production Function» // *Review of Economics and Statistics*, 39, P. 312-320.

313. Spatafora N., Warner A. (1999) «Macroeconomic and Sectoral Effects of Terms-of-Trade Shocks: The Experience of the Oil-Exporting Developing Countries» // *IMF Working Paper*, No. 99/134.

314. Spencer R.W., Yohe W.P. (1970) «The 'Crowding Out' of Private Expenditures by Fiscal Policy Actions» // Federal Reserve Bank of St. Louis Review.
315. Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J.-P. (2010) «Mismeasuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add up» // Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. New York and London: New Press.
316. Sutherland D., Hoeller P., Merola R. (2012) «Fiscal Consolidation: Part 1. How Much is Needed and How to Reduce Debt to a Prudent Level?» // OECD Economics Department Working Papers, No. 932.
317. Sutherland D., Price R., Joumard I. (2005) «Sub-central Government Fiscal Rules» // OECD Economic Studies, Vol. 2.
318. Tabellini G. (1986) «Money, debt and deficits in a dynamic game» // Journal of Economic Dynamics and Control, Vol. 10, No. 4, P. 427-442.
319. Tabellini G., La Via V. (1989) «Money, deficit and public debt in the United States» // The Review of Economics and Statistics, Vol. 71, No. 1, P. 15-25.
320. Tait J.F., Tait S.A.S. (1979) «Recent perspectives on the history of the adrenal cortex» // J. Endocrinol, 83, P. 3-24.
321. Tang H.C., Liu P., Cheung E.C. (2010) «Changing Impact of Fiscal Policy on Selected ASEAN Countries» // ADB Working Paper, No. 70. Washington: Asian Development Bank.
322. Tanzi V. (2011) «Government Versus Markets: The Changing Economic Role of the State» // Cambridge University Press, 392 c.
323. Tanzi V., Schuknecht L. (1997) «Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective» // American Economic Review, 87 (2), P. 164-168.
324. Tanzi V., Schuknecht L. (2000) «Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective» // Cambridge: Cambridge University Press.
325. Tanzi V., Zee H. (1997) «Fiscal Policy and Long Run Growth» // International Monetary Fund, Staff Papers, 44(2), P. 179-209.
326. Thornton J., Altunbas Y. (2015) «Why Do Countries Adopt Fiscal Rules?» // Manchester School.
327. Thuc C.T. (1984) «Tich Luy va Tieu Dung» // Tap Chi Cong San.
328. Tobin J. (1965) «Money and economic growth» // Econometrica: Journal of the Econometric Society, P. 671-684.
329. Wagner A. (1883). Three extracts on public finance. In: R. A. Musgrave, A. T. Peacock (eds.) (1958). Classics in the theory of public finance. London: Macmillan, P. 1-15.
330. Wagner A.H. (1892) «Grundlegung der politischen Ökonomie» // Part 1, vol. 1. 3rd edn. Leipzig: Winter.

331. Wicksell K. (1896) «Finanztheoretische Untersuchungen und das Steuerwesen Schwedens (Fisher, Jena)» // For translation of excerpts, see Musgrave and Peacock, eds. 1958.
332. Woodford M. (1994) «Monetary policy and price level determinacy in a cash-in-advance economy» // *Economic theory*, Vol. 4, No. 3, P. 345-380.
333. Woodford M. (1995) «Price-level determinacy without control of a monetary aggregate» // *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, North-Holland, Vol. 43, P. 1-46.
334. Woodford M. (2001) «Fiscal Requirements for Price Stability» // *Journal of Money, Credit, and Banking*, Vol. 33, No. 3, P. 669-728.
335. World Bank (2006) «Fiscal Policy for Growth and Development: An Interim Report» // *Background Paper for the Development Committee Meetings*, Development Committee.
336. World Bank (2007) «Fiscal Policy for Growth and Development: Further Analysis and Lessons from Country Case Studies» // *Background Paper for the Development Committee Meetings*, Development Committee.
337. World Bank (2010) «The Changing Wealth of Nations: Measuring Sustainable Development» // *Background Paper for the Development Committee Meetings*, Development Committee.
338. World Economic Forum (2013). *The Global Competitiveness Report 2013–2014*.
339. World Economic Forum (2017). *The Global Competitiveness Report 2017–2018*.
340. Wyplosz C. (2014) «Fiscal rules: theoretical issues and historical experiences» // In: Alesina, A., Giavazzi, F. (Eds.) «Fiscal Policy After the Financial Crisis», University of Chicago Press and NBER, Chicago and London, P. 495–529.
341. Zee H.H. (1996) «Taxation and Unemployment» // *IMF Working Papers 96/45*, International Monetary Fund.
342. Акерлоф Дж., Шиллер Р. (2010) «Spiritus Animalis, или Как человеческая психология управляет экономикой и почему это важно для мирового капитализма» // ООО «Юнайтед Пресс».
343. Баткибеков С., Золотарева А., Киреева А. и др. (2003) «Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения» // М: ИЭПП, 337 с.
344. Блауг М. (1994) «Экономическая мысль в ретроспективе» // Москва: Дело ЛТД.
345. Бокарев А.А., Богачева О.В., Смородинов О.В. (2017) «Развитие методологии оценки эффективности управления государственными инвестициями в инфраструктуру» // *Финансовый журнал*, № 4.

346. Власов С., Дерюгина Е., Власова Ю. (2013) «Исследование устойчивости государственных финансов России в краткосрочном и долгосрочном периодах» // Вопросы экономики, № 3, С. 33-49.
347. Гайдар Е.Т. (1997) «Аномалии экономического роста» // Евразия.
348. Гайдар Е.Т. (2005) «Долгое время. Россия в мире: очерки экономической истории» // Дело, 3-е изд.
349. Горюнов Е., Котликофф Л., Синельников-Мурылев С. (2015) «Бюджетный разрыв: оценка для России» // Вопросы экономики, № 7, С. 5-25.
350. Гурвич Е. (2010а) «Нефтегазовая рента в российской экономике» // Вопросы экономики, № 11, С. 4-24.
351. Гурвич Е. (2010b) «Реформа 2010 года: решены ли долгосрочные проблемы пенсионной системы?» // Журнал Новой экономической ассоциации, № 2 (6).
352. Гурвич Е., Соколов В., Улюкаев А. (2008) «Оценка вклада эффекта Балассы–Самуэльсона в динамику реального обменного курса рубля» // Вопросы экономики, С. 1-29.
353. Гурвич Е., Соколов И. (2016) «Бюджетные правила: избыточное ограничение или неотъемлемый инструмент бюджетной устойчивости?» // Вопросы экономики, № 4, С. 5-29.
354. Дробышевский С., Назаров П. (2012) «Оценка бюджетного и налогового мультипликатора в Российской Федерации» // М.: РАНХиГС.
355. Дробышевский С., Синельников-Мурылев С. (2012) «Макроэкономические предпосылки реализации новой модели роста» // Вопросы экономики, № 9, С. 4-24.
356. Дробышевский С., Синельников-Мурылев С., Трунин П. (2011) «Решения G20 о скоординированной антикризисной экономической политике и российский опыт» // Российский внешнеэкономический вестник, № 5–6.
357. Иванова Н., Каменских М. (2011) «Эффективность государственных расходов в России» // Экономическая политика, № 1, С. 176-192.
358. Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. (2013) «Бюджетная политика и экономический рост» // Вопросы экономики, № 8, С. 35-59.
359. Истерли У. (2006) «В поисках роста. Приключения и злоключения экономистов в тропиках» // Институт комплексных стратегических исследований.
360. Казакова М.В., Синельников-Мурылев С.Г. (2009) «Конъюнктура мирового рынка энергоносителей и темпы экономического роста в России» // Экономическая политика, № 5, С. 118-135.
361. Кудрин А.Л. (2006-10) «Реальный эффективный курс рубля: проблемы роста» // Вопросы экономики, № 10, С. 4-18.

362. Кудрин А.Л. (2006-2) «Стабилизационный фонд: зарубежный и российский опыт» // Вопросы экономики, № 2, С. 28-45.
363. Кудрин А.Л. (2006-8) «Механизмы формирования ненефтегазового баланса бюджета России» // Вопросы экономики, № 8, С. 4-16.
364. Кудрин А.Л. (2007) «Инфляция: российские и мировые тенденции» // Вопросы экономики, № 10, С. 4-26.
365. Кудрин А.Л. (2008-1) «Макроэкономические проблемы российской экономики» // Экономическая политика, № 1, С. 13-33.
366. Кудрин А.Л. (2008-12) «Бюджет – основа обеспечения долгосрочной финансовой устойчивости страны» // Финансы, № 12, С. 3–8.
367. Кудрин А.Л. (2009) «Мировой финансовый кризис и его влияние на Россию» // Вопросы экономики, № 1, С. 9-27.
368. Кудрин А.Л. (2011) «Бюджет модернизации экономики России» // Финансы, № 1, С. 3-10.
369. Кудрин А.Л. (2012) «Чего мы ждем от нового правительства» // Экономическая политика, № 2, С. 59-72.
370. Кудрин А.Л. (2013) «Влияние доходов от экспорта нефтегазовых ресурсов на денежно-кредитную политику в России» // Вопросы экономики, № 3, С. 4-19.
371. Кудрин А.Л., Гурвич Е. (2012). Старение населения и угроза бюджетного кризиса // Вопросы экономики. № 3 С. 52-79.
372. Кудрин А.Л., Гурвич Е.Т. (2014) «Новая модель роста для российской экономики» // Вопросы экономики, № 12, С. 4-36.
373. Кудрин А.Л., Гурвич Е.Т. (2015) «Государственное стимулирование или экономические стимулы?» // Журнал Новой экономической ассоциации, №2 (26), С.179–186.
374. Кудрин А.Л., Дерюгин А.Н. (2018) «Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт» // Экономическая политика, № 1, С. 8-35.
375. Кудрин А.Л., Кнобель А. (2017) «Бюджетная политика как источник экономического роста» // Вопросы экономики, № 10, С. 1-22.
376. Кудрин А.Л., Сергиенко О. (2011) «Последствия кризиса и перспективы социально-экономического развития России» // Вопросы экономики, № 3, С. 4-19.
377. Кудрин А.Л., Соколов И.А. (2017-11) «Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики» // Вопросы экономики, № 11, С. 1-28.
378. Кудрин А.Л., Соколов И.А. (2017-9) «Бюджетный маневр и структурная перестройка российской экономики» // Вопросы экономики, № 9, С. 5-27. С. 1-23.

379. Лебединская Е. (2012) «Роль нефтегазовых фондов в России» // Вопросы экономики, № 3, С. 108.
380. Леонтьева Е.А., Перевышин Ю.Н. (2015) «Эффект переноса процентных ставок в России. Влияние монетарной политики на объемы банковского кредитования» // РАНХиГС, Москва, Препринт.
381. Мау В.А., Кузьминов Я.И. (ред.) (2013) «Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика» // Издательский дом «Дело».
382. Морозкина А. (2015) «Эффективность государственных инвестиций в инфраструктуру и риски для бюджетной системы» // Экономическая политика, № 4, С. 47-59.
383. Мусаев Р., Малахов А. (2014) «Бюджетное правило в России: опыт и перспективы» // Экономическая политика, № 6, С. 164-165.
384. Назаров В.С., Авксентьев Н.А. (2017) «Российское здравоохранение: проблемы и перспективы» // Финансовый журнал, № 4.
385. Пекарский С.Э. (2000) «Нелинейные эффекты воздействия инфляции на бюджетный дефицит и государственный долг» // Экономический журнал ВШЭ, Т. 4, № 3, С. 309-332.
386. Пекарский С.Э. (2001) «Координация макроэкономической политики: случай неустойчивой динамики инфляции и государственного долга» // Экономический журнал ВШЭ, Т. 5, № 4, С. 492-518.
387. Пекарский С.Э. (2004) «Взаимодействие правительства и центрального банка: можно ли обойти «неприятную монетарную арифметику» // Экономический вестник, Т. 4, № 4, С. 653-664.
388. Пекарский С.Э., Атаманчук М. А., Мерзляков С. А. (2007) «Взаимодействие фискальной и монетарной политики в экспортоориентированной экономике» // Высшая школа экономики, Серия WP12 «Научные доклады лаборатории макроэкономического анализа», № 02.
389. Пекарский С.Э., Атаманчук М.А., Мерзляков С.А. (2010) «Стратегическое взаимодействие фискальной и монетарной политики в экспортно ориентированной экономике» // Деньги и кредит, С. 52-63.
390. Перевышин Ю.Н., Белова Е.А. (2017) «Особенности взаимодействия денежно-кредитной и фискальной политики при режиме инфляционного таргетирования» // РАНХиГС, Москва, Препринт.
391. Синельников-Мурылев С.Г., Трунин П.В. (2015) «Суверенные фонды благосостояния и денежная политика России» // Финансовый журнал, № 3, С. 26-34.
392. Трунин П. (2012) «Основные факторы формирования денежного предложения в РФ в 2007 - первой половине 2011 годов» // Российский внешнеэкономический вестник, № 4.

393. Харрод Р.Ф. (1997) «К теории экономической динамики» // В «Классики кейнсианства», Москва: Экономическое наследие.

394. Шишкин С.В., Власов В.В., Боярский С.Г. и др. (2017) «Здравоохранение: современное состояние и возможные сценарии развития» // М., Изд. дом НИУ ВШЭ.

395. Энтов Р., Радыгин А., Межераупс И., Швецов П. (2006) «Корпоративное управление и саморегулирование в системе институциональных изменений» // М.: ИЭПП.

396. Юдаева К. (2011) «Эффективность госрасходов в России» // Обзор Центра макроэкономических исследований Сбербанка России.