

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

А. Кудрин, И. Соколов

Бюджетный маневр и структурная перестройка российской экономики

В работе обсуждается формирование параметров российской бюджетной системы на период до 2024 г. Для обеспечения ее долгосрочной устойчивости предлагается после достижения текущей сбалансированности стабилизировать доходы и расходы на уровнях, различающихся на стоимость обслуживания долга, и далее использовать модифицированную версию бюджетного правила. В качестве способа заметно ускорить экономический рост рассматривается проведение бюджетного маневра, предусматривающего повышение удельного веса производительных расходов (инвестиций в человеческий и физический капитал) за счет остальных статей. Дается краткое описание конкретных направлений использования дополнительного финансирования образования, здравоохранения и развития транспортной системы, а также приводятся возможные меры по оптимизации непроизводительных расходов.

Ключевые слова: бюджетная политика, бюджетный маневр, государственный бюджет, производительные расходы, структура бюджетных расходов, структурные реформы, экономический рост.

JEL: B22, H21, H30, H41, H51, H52, H54, H55, H56, H61, H62.

Краткосрочные и долгосрочные задачи бюджетной политики

В последние годы российская экономика столкнулась с серьезными проблемами. Физический объем ВВП в I кв. 2017 г. был ниже, чем в начале 2012 г. Иными словами, производство находится в состоянии продолжительной стагнации. Разумеется, отчасти эта ситуация объясняется действием негативных внешних факторов: резким падением цен на нефть в 2014 г. и введенными внешними санкциями. Однако в основном наши экономические проблемы имеют внутренние причины. В частности, на это указывает то, что торможение началось уже в 2013 г., когда рост ВВП составил лишь 1,3% и продолжил замедляться

Кудрин Алексей Леонидович, к. э. н., проф. Санкт-Петербургского государственного университета, председатель Совета фонда «Центр стратегических разработок» (Москва); *Соколов Илья Александрович* (Sokolov@ier.ru), к. э. н., завлабораторией исследований бюджетной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Москва).

в первой половине 2014 г. Ситуация усугубляется появлением новых, но вполне ожидаемых вызовов. Так, в 2017 г. Россия вступила в длительный период объективного ухудшения демографических показателей: численность рабочей силы в ближайшее десятилетие будет снижаться на 0,5–0,7% в год, что грозит дополнительным замедлением экономического роста в этот период в размере до 0,5 п. п. (Иванова и др., 2017). Аналитики единодушно предсказывают длительную стагнацию российской экономики, если не будут проведены серьезные структурные реформы. Согласно базовому сценарию Минэкономразвития России, рост российского ВВП в 2017–2020 гг. составит в среднем 1,6% в год, а по оценкам МВФ, средние темпы роста в ближайшие 6 лет ожидаются на уровне 1,5% в год.

Кардинальные проблемы возникли и в бюджетной системе. Так, из-за падения цен на нефть объем нефтегазовых доходов в 2016 г. сократился в реальном выражении¹ почти вдвое по сравнению с 2014 г. Однако проблемы коснулись и ненафтегазовых доходов, поскольку из-за спада производства уменьшилась база для начисления основных налогов. Закон о федеральном бюджете на 2014–2016 гг. предусматривал рост ВВП за три года на 9,7%, но в действительности производство упало на 2,3%. Суммарные доходы бюджетной системы в реальном выражении оказались в 2016 г. на 15% ниже, чем в 2013 г., и на 24% меньше, чем прогнозировало правительство в Основных направлениях бюджетной политики на 2014–2016 годы.

Бюджетные проблемы также сформировались до последнего падения цен на нефть. В работе: Goryunov et al., 2013, бюджетный разрыв (превышение ожидаемой долгосрочной приведенной суммы будущих расходов над соответствующей суммой будущих доходов) был оценен на уровне 8,4% ВВП². В более поздней публикации (Горюнов и др., 2015), с учетом резкого снижения текущих и ожидаемых цен на нефть, оценка бюджетного разрыва увеличилась до 13,6% ВВП. Таким образом, падение цен на нефть лишь усугубило сложившиеся ранее долгосрочные бюджетные дисбалансы.

Увеличение масштабов бюджетного разрыва станет следствием снижения доходов государства (их долгосрочная оценка составляет 27,8% ВВП по сравнению с 32,8% ВВП в среднем в 2015–2016 гг.), и роста его расходов (среднее долгосрочное значение оценивается на уровне 41,5% ВВП по сравнению с 36,4% ВВП в последние два года). Текущий (средний за два последних года) дефицит бюджета расширенного правительства в размере 3,5% ВВП при сохранении действующего фискального режима в долгосрочной перспективе увеличится еще на 10 п. п. ВВП, из которых 5 п. п. будут обусловлены тенденцией к снижению бюджетных доходов, а оставшиеся 5 п. п. — неизбежным ростом расходов. Результатом могут стать стремительное наращивание госдолга с эффектом «снежного кома» и долговой кризис.

¹ Если не указано особо, то показатели в реальном выражении рассчитываются с помощью дефляторов внутреннего спроса, что, по нашему мнению, максимально точно оценивает покупательную способность бюджетных средств.

² Бюджетный разрыв рассчитывается на основе долгосрочных дисконтированных сумм прогнозируемых доходов и расходов бюджетной системы и величины ВВП.

Чтобы не допустить реализации подобного сценария, надо серьезно пересмотреть базовые положения проводимой бюджетной политики. Изменения должны быть направлены на решение трех взаимосвязанных задач:

- восстановление кратко- и среднесрочной бюджетной сбалансированности и защищенности от рисков;
- обеспечение долгосрочной бюджетной устойчивости;
- создание благоприятных условий для экономического роста.

Для решения первой задачи нужно преодолеть последствия резкого падения цен на нефть, которое обусловило не только рост бюджетного дефицита, но и почти 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 средства Резервного фонда. Представляется, что критерием достаточности резервных активов можно считать нормативную величину, установленную Бюджетным кодексом при создании Резервного фонда (7% ВВП)³.

Правительство активно принимает меры по адаптации параметров бюджетной политики к новым реалиям. Расходы федерального бюджета за 2017–2019 гг. должны быть сокращены в реальном выражении на 13%, а расходы бюджетной системы — на 14% (в обоих случаях дефлятирование проводится по ИПЦ), что позволит к 2020 г. адаптировать параметры бюджетной политики к низким ценам на нефть. Объединение ликвидных средств ФНБ с Резервным фондом позволит временно защитить федеральный бюджет от внешних шоков, а новое бюджетное правило создает необходимые условия для дополнительного накопления резервных активов, если цены на нефть окажутся выше консервативных прогнозных значений (40 долл. США за 1 баррель, индексируемых начиная с 2018 г. на 2% ежегодно).

Однако, на наш взгляд, новое бюджетное правило, предлагаемое правительством, носит избыточно жесткий характер, при его определении следовало бы в большей степени учитывать потребность в финансировании структурных преобразований. В качестве «компромиссной» (промежуточной) версии бюджетного правила можно установить базовую цену на нефть на уровне 45 долл./барр. с индексацией на величину долларовой инфляции, а также повысить предельные расходы на объем поступлений от приватизации в ближайшие три года в размере до 0,5% ВВП. Подобное смягчение бюджетного правила не увеличит бюджетные риски, так как обе цены (40 и 45 долл./барр.) находятся близко к нижней границе существующего в настоящее время консенсус-прогноза международных организаций (МВФ, Всемирного банка, Международного энергетического агентства, Американского энергетического агентства, ОПЕК) относительно цен на нефть на ближайшие годы (50–60 долл./барр.). В то же время по мере накопления резервов и для придания бюджетной политике более выраженного

³ Вопрос определения минимально достаточного объема накопленных резервных активов требует дополнительного обоснования.

контрциклического характера определенное ужесточение бюджетного правила вполне оправданно. В частности, впоследствии целесообразно отказаться от «приватизационной надбавки» к расходам и перейти к нулевому первичному балансу.

Разумеется, цель донастройки бюджетных правил в том, чтобы не просто сократить государственные расходы, а сделать это по возможности без ущерба для прямых и косвенных бенефициаров выплат из бюджета — граждан, бюджетных организаций и бизнеса. Для этого нужно систематически выявлять резервы бюджетной экономии, отказываться от неэффективных расходов, совершенствовать механизмы финансирования в бюджетной сети и государственном секторе экономики. Основные направления такой работы сформулированы в докладе Минфина России (2015).

Вместе с тем наибольший потенциал сокращения расходов без значимых негативных последствий связан с проведением структурных реформ. Соответственно 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 огромный разрыв между будущими потоками доходов и расходов. Понижательный тренд будущих бюджетных доходов (в процентах 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 утрачивает 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 уже к 2020 г. объем добычи вообще начнет снижаться.

Что касается растущих расходов, то основной причиной этого выступает старение населения. Это 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 последствий (Кудрин, Гурвич, 2012).

Таким образом, вторая задача связана с необходимостью устранить последствия накопившихся структурных проблем. Ее можно решить многими способами, различающимися сочетанием мер по увеличению доходов и уменьшению расходов, а также 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 обеспечить сделанные инвестиции. Таким образом, обеспечение краткой 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 активности (МВФ, 2014; Mougougane et al., 2016). Большое внимание этим вопросам в последнее время уделяли также ОЭСР, МВФ и другие международные организации. Согласно их исследованиям, налогово-бюджетная политика способна ускорять экономическую динамику за счет как повышения макроэкономической устойчивости (этот аспект достаточно хорошо изучен, см.: IMF, 2015a; 2015b), так и совершенствования структуры налогов и государственных расходов. Последние позволяют поддерживать инвестиционный процесс и трудовую активность, повышать уровень образования работников (и тем самым — качество человеческого капитала) и ускорять рост совокупной факторной производительности.

Как показало проведенное МВФ исследование (IMF, 2015b), 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-2020 (Мау, Кузьминов, 2013; Идрисов, Синельников-Мурылев, 2013). Сегодня потребность в таком маневре стала особенно настоятельной.

Взаимосвязь бюджетной политики и экономического роста: теоретический и эмпирический анализ

Современные теоретические представления о взаимосвязи общих параметров налогово-бюджетной политики и развития экономики основаны преимущественно на работах Р. Барро в рамках теории эндогенного роста (Barro, 1990). В его модели учитывается, что некоторые государственные расходы вносят позитивный вклад в экономическое развитие, снижая производственные издержки или увеличивая эффективность использования факторов производства. В то же время поддержание высоких бюджетных расходов требует соответствующего уровня налоговой нагрузки, что, в свою очередь, оказывает негативное воздействие

на рост. Поэтому общий эффект фискальной политики определяется сочетанием объема и состава доходов и расходов бюджетной системы.

В базовой модели расходы разделены на производительные (повышающие объем потенциального выпуска) и непроизводительные (остальные). К производительным расходам относят прежде всего инвестиции в человеческий и физический капитал, расходы на фундаментальные исследования и другие аналогичные виды расходов. К непроизводительным традиционно относят социальные расходы, которые с экономической точки зрения представляют собой перераспределение ресурсов между группами населения, не оказывающее значимого положительного воздействия на экономический рост, а также расходы на национальную оборону, правопорядок, частично на государственное управление. В целом можно сказать, что производительные расходы работают на развитие, на будущий устойчивый экономический рост, а непроизводительные идут на выполнение повседневных функций государства или на текущее потребление.

Налоги также делятся на два основных типа: неискажающие и искажающие. К неискажающим относятся аккордные (паушальные) налоги, не зависящие от фактических результатов деятельности фирмы. При этом стоит учитывать, что все реально используемые в экономике налоги так или иначе искажают действия ее участников и поэтому тормозят экономический рост.

Основные выводы 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.

Объединяя эти положения и отбрасывая сугубо умозрительную возможность получать доходы за счет взимания только аккордных налогов, можно заключить, что а) *увеличение непроизводительных расходов снижает долгосрочный уровень экономического роста*; б) *зависимость долгосрочных темпов экономического роста от уровня производительных расходов имеет некое пороговое значение: до определенного предела увеличение таких расходов ускоряет рост, а после достижения этого предела начинает его замедлять*. Для каждой страны существует оптимальный уровень производительных расходов, при котором их положительное влияние уравнивается негативным действием налогов. При этом целесообразность непроизводительных расходов должна обсуждаться исходя из других соображений (например, в случае социальной политики — важности борьбы с бедностью), но с точки зрения развития экономики они ассоциируются с чистыми потерями темпа роста ВВП.

Общий вывод в рамках моделей эндогенного роста: фискальная политика может оказывать значимое воздействие не только на объем

производства, но и на скорость роста экономики, однако возможности такого воздействия ограничены «ценой», которую необходимо за него платить в виде дополнительного налогового бремени. Обратим внимание на еще одно важное следствие из теоретического анализа: эффект фискальной политики имеет смысл обсуждать только с учетом содержания государственных расходов (в какой мере они нацелены на поддержку роста) и состава налогов, за счет которых расходы финансируются.

В долгосрочной перспективе, к которой относятся результаты модели Барро, приведенная стоимость суммарных за все годы бюджетных доходов и расходов не может существенно различаться. Однако в отдельные периоды бюджет может исполняться с существенным дефицитом, что не позволяет избежать негативных последствий применения искажающих налогов. Так, в работе: Adam, Bevan, 2005, на основе панели, включающей 45 развивающихся стран, было показано, что значительный дефицит существенно замедляет экономический рост.

Отрицательное влияние бюджетного дефицита на экономику (особенно в развивающихся странах) обусловлено ускорением инфляции с соответствующими негативными последствиями для нормы сбережений, уровня процентных ставок и вызванных этими факторами дальнейших последствий. Эмпирические подтверждения наличия значимой связи между бюджетным дефицитом и инфляцией представлены, в частности, в: Catão, Terrones, 2005; Lin, Chu, 2013.

Исторически первая теория связи между бюджетными расходами и экономическим ростом была выдвинута А. Вагнером (Wagner, 1883). Анализируя динамику государственных расходов, он выявил их опережающий рост по мере увеличения подушевого дохода. Таким образом, отношение бюджетных расходов к ВВП последовательно увеличивается, что можно интерпретировать как тенденцию «повышения роли государства». Такую зависимость можно объяснить различными факторами: а) государство расширяет свое участие в выполнении некоторых общественно важных функций (например, образование и здравоохранение); б) по мере развития экономики возрастает потребность в ее регулировании (например, в части деятельности естественных монополий); в) увеличение подушевых доходов сопровождается старением населения, что требует дополнительных расходов на социальную политику; г) производительность труда в общественном секторе растет значительно медленнее, чем в рыночном, поэтому при той же структуре производства товаров и услуг доля занятости в бюджетной сфере постепенно увеличивается.

Другой механизм зависимости между уровнем экономической активности и государственными расходами предложил Дж. М. Кейнс: государственные расходы в периоды снижения спроса стимулируют производство. В итоге бюджетные расходы также оказываются связаны с объемом ВВП, однако логика носит противоположный характер: направление причинно-следственной зависимости идет от расходов к производству.

Наконец, третья гипотеза состоит в том, что увеличение расходов обуславливает необходимость повышать налоги или расширять заимствования, что тормозит экономический рост.

Таким образом, разные концепции связи госрасходов с уровнем экономической активности подразумевают различные ее количественные и качественные свойства. Конечно, теория Кейнса имеет в виду преимущественно кратко- и среднесрочное влияние, а другие концепции — долгосрочное, однако в любом случае очевидно принципиальное расхождение между указанными вариантами: по Кейнсу, бюджетные

расходы выступают как управляемый правительством показатель; по Вагнеру, они следуют за общественным спросом, который, в свою очередь, зависит от объема ВВП; в третьей концепции связь носит скорее двусторонний характер.

Попытки эмпирически проверить справедливость закона Вагнера дают неоднозначные результаты. Сопоставляя построенные модели, экономисты убедились, что получаемые выводы недостаточно устойчивы и меняются в зависимости от выбора страны, анализируемого периода и способа эконометрического анализа.

В последние годы получил распространение новый подход, в рамках которого изучается долгосрочная коинтеграционная связь между бюджетными расходами и ВВП (см., например: Lamartina, Zaghin, 2011; Bayrak, Esen, 2014). Направление причинно-следственной зависимости при этом не постулируется заранее, а оценивается дополнительно. Во многих работах изучаются данные по группам стран, иногда объединяемые в панели, что дает более широкую картину. Такие группы в одних случаях включают развитые страны ОЭСР или ЕС, в других — как развитые, так и развивающиеся страны. Данный подход позволил получить достаточно определенные, согласующиеся между собой результаты, которые можно резюмировать следующим образом.

1. В большинстве стран наблюдается долгосрочная коинтеграционная связь между бюджетными расходами и величиной ВВП.

2. В развивающихся странах и странах с переходной экономикой эластичность расходов по ВВП намного выше, чем в развитых. 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.

3. 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.

Рассмотрим результаты эмпирического анализа влияния на экономику отдельных видов налогов и бюджетных расходов. Предсказываемый экономическими моделями положительный эффект увеличения производительных расходов и негативный эффект искажающих налогов находят убедительные подтверждения. Исследования показывают, что повышение производительных расходов наиболее сильно влияет на

рост производства, когда его балансирует сокращение других расходов либо повышение неискажающих налогов. В этом случае увеличение производительных расходов на 1 п. п. ВВП существенно ускоряет экономический рост, повышая его темпы на 0,26 п. п. (Gemmell et al., 2011). Такой эффект носит долгосрочный характер и чаще всего начинает проявляться полностью через 4–5 лет.

Как свидетельствует межстрановой анализ, совершенствование структуры бюджетных расходов дает положительный эффект только при выполнении некоторых дополнительных условий: обеспечении макроэкономической стабильности, проведении политики открытости экономики, создании благоприятных условий для частных инвестиций. Эффект бюджетного маневра существенно усиливается, если он сопровождается комплексом структурных реформ.

Российская бюджетная система: тенденции и перспективы

На рисунке 1 представлена динамика основных параметров российской бюджетной системы. Простейшие регрессии позволяют сделать следующие осторожные выводы.

1. Доходы бюджетной системы имеют значимый понижающий тренд, сокращаясь в среднем на 0,36 п. п. ВВП в год. Это обусловлено, в частности, изменением условий торговли и ухудшением динамики добычи углеводородов.

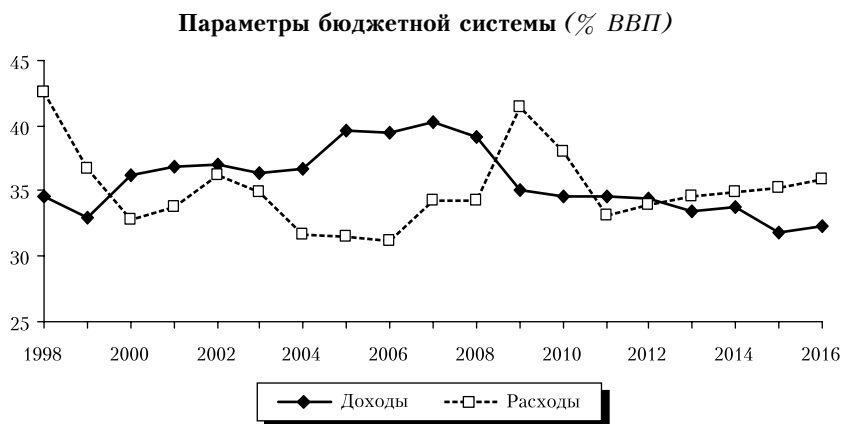
2. На общий тренд накладывается влияние колебаний цен на нефть, отклонение которых на 1 долл./барр. изменяет величину доходов на 0,04 п. п. ВВП. Заметим, что эти оценки складываются из изменения как величины доходов, так и объема ВВП.

3. Расходы имеют слабый долгосрочный повышающий тренд (по-видимому, отражающий рост подушевого дохода).

4. Краткосрочное снижение (увеличение) величины подушевого ВВП увеличивает (уменьшает) величину расходов в процентах ВВП. Такое кажущееся противоречие объясняется тем, что на горизонте один-два года бюджетные расходы более стабильны, чем величина ВВП.

Разработанная в ЦСР стратегия социально-экономического развития на период до 2035 г. (далее — Стратегия) содержит два варианта макроэкономического прогноза. Первый вариант (базовый), используемый главным образом для сравнения, предполагает сохранение действующих институциональных условий, то есть, по сути, инерционное развитие. Второй вариант (целевой) предусматривает реализацию широкого комплекса структурных и институциональных реформ. В обоих сценариях принимается, что цены на нефть Urals составят 50 долл./барр. в 2017 г. и 52–55 долл./барр. в 2018–2019 гг., а затем будут оставаться на практически неизменном уровне в постоянных ценах в долларах, что означает рост номинальных цен примерно на 2% в год. Они достигнут величины 62 долл./барр. к 2024 г. и 77 долл./барр. к 2035 г.

В базовом варианте все ключевые показатели растут сравнительно медленно: темпы прироста ВВП даже в наиболее «успешные» годы не



Источники: МВФ; Минфин России; расчеты авторов.

Рис. 1

превышают 2,5%, а в среднем составят 2,1%. В целом к 2035 г. объем ВВП увеличится по сравнению с 2016 г. лишь на 50%.

В *целевом* сценарии ожидаются значительно лучшие результаты. Проводимые реформы должны последовательно обеспечивать повышение производительности труда. Прогнозируемые средние годовые темпы прироста ВВП составят 2,4% в 2017–2020 гг., 3,7% в 2021–2025 гг., 4,0% в 2026–2030 гг. После этого, в силу достижения более высокого объема ВВП, рост производства незначительно замедляется — до 3,7% в 2031–2035 гг. В целом за период 2017–2035 гг. физический объем ВВП в данном сценарии удваивается.

В обоих сценариях доходы бюджетной системы существенно отстают от динамики ВВП. Так, в базовом сценарии средние темпы прироста бюджетных доходов в реальном выражении оцениваются на уровне 1,7% в год, а в целом за прогнозный период их реальный объем увеличивается лишь на 37%. При этом соотношение государственных доходов и ВВП к 2035 г. снижается до 30,8% (по сравнению с 32,2% в 2016 г.).

В *целевом* сценарии государственные доходы в процентах ВВП сокращаются к концу периода еще сильнее (до 30,4%), однако в реальном выражении их прирост оказывается намного больше (70%). В обоих вариантах величина нефтегазовых доходов быстро падает (примерно до 3,5% ВВП к 2035 г.), а нефтегазовые доходы растут несколько быстрее ВВП (из-за сокращения доли нефтегазового сектора база других налогов увеличивается).

По нашим оценкам, сохранение политики государственных расходов, проводившейся в последние годы, приведет к 2035 г. к вынужденному повышению расходов бюджетной системы до 41,5% ВВП (по сравнению с 35,9% ВВП в 2016 г.). Такой рост будет связан прежде всего с увеличением социальных расходов, а также расходов на здравоохранение и обслуживание государственного долга (растущие бюджетные расходы потребуют постоянного увеличения бюджетных заимствований). Полученные оценки могут показаться преувеличенными, однако они экстраполируют тенденции, которые наблюдались в последние годы. В частности, за предыдущие 10 лет отношение рас-

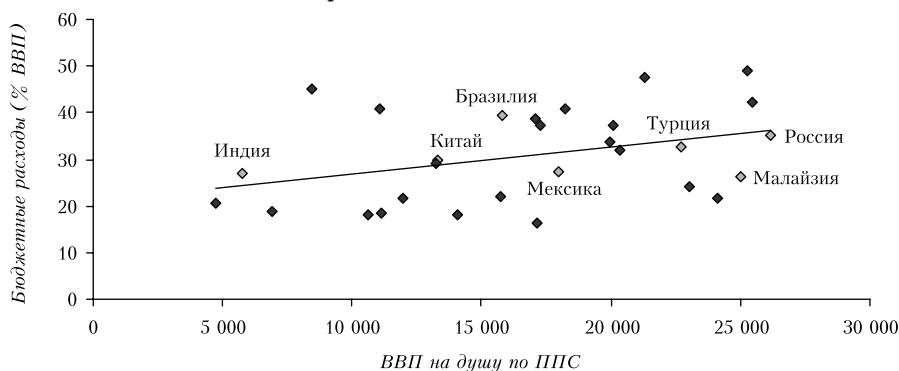
ходов на социальную политику к ВВП уже увеличилось с 8,8% ВВП в 2006 г. до 12,7% ВВП в 2016 г., то есть почти в 1,5 раза. В долгосрочном периоде основным вызовом для бюджета станет проблема старения населения, приводящая к неуклонному увеличению расходов на пенсионное и медицинское обслуживание. По оценкам МВФ, с учетом этого России потребуется (если не будут проведены необходимые реформы) повысить общественные расходы на пенсионное обеспечение и здравоохранение на 4,5 п. п. ВВП в 2022–2050 гг. (IMF, 2017).

В условиях, когда инерционный сценарий ведет к чрезмерному нарастанию разрыва между доходами и расходами бюджетной системы, решить вторую из трех сформулированных выше задач (обеспечение долгосрочной бюджетной устойчивости) становится крайне сложно. Для достижения данной цели представляется целесообразным *стабилизировать уровень доходов и расходов в процентах ВВП*. Это компромисс между ожидаемым повышением спроса на общественные услуги, государственные инвестиции и т. п. вслед за ростом экономики и прогнозируемым снижением доходов (в процентах ВВП). Стабилизация доходов и расходов имеет серьезные преимущества: данный подход значительно более устойчив в долгосрочной перспективе по сравнению с другими вариантами, которые рано или поздно сталкиваются с естественными ограничениями. Так, последовательное увеличение доходов по мере роста расходов приведет к замедлению экономики из-за избыточной налоговой нагрузки, а бюджетная консолидация в ответ на устойчивое снижение доходов бюджетной системы, как показывает мировой опыт, не может долго продолжаться (не говоря о том, что это противоречит закону Вагнера).

Выбор уровня, на котором целесообразно поддерживать бюджетные доходы и расходы, — нетривиальная задача. Здесь нельзя получить простой ответ на основе мирового опыта, поскольку уровни доходов и расходов существенно различаются по группам стран, но 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%. На рисунке 2 представлены соответствующие средние данные за 2012–2016 гг. для выборки крупных развивающихся стран.

При выборе долгосрочного уровня расходов мы исходили из того, что в период до 2019 г. будет в основном завершена бюджетная консолидация, то есть текущие параметры доходов и расходов будут приведены в соответствие. К этому моменту, по прогнозу правительства, расходы консолидированного бюджета должны сократиться до 33% ВВП. После этого, согласно Стратегии, должен начаться следующий этап реформ, на котором расходы стабилизируются около отметки 34% ВВП. Условием долгосрочной стабильности служит соответствие доходов первичным расходам (33,0–33,2% ВВП). Важно провести реформы, не допускающие дальнейшего роста расходов и в среднем в рамках делового цикла позволяющие получать доходы в указанных размерах.

**Бюджетные расходы и ВВП на душу,
в среднем за 2012–2016 гг.**



Источники: МВФ; расчеты авторов.

Рис. 2

Здесь возможно умеренное повышение некоторых налогов, оказывающих минимальное искажающее воздействие на экономику. Прежде всего целесообразно завершить начатый в 2015 г. налоговый маневр в нефтегазовом секторе, снизив до нулевого уровня величину экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты с полной компенсацией за счет повышения НДС на нефть. Другим шагом может стать постепенная отмена необоснованных налоговых льгот, что устранил искажающее справедливую конкуренцию неравенство экономических условий для разных компаний. Серьезные результаты может дать дальнейшее совершенствование налогового администрирования за счет упрощения и ускорения процедур, снижения административной нагрузки на налогоплательщиков при проведении налоговых проверок, адаптации налогового законодательства к новым бизнес-реалиям (совершенствование законодательства о налогообложении электронной коммерции, гибридных инструментов).

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. Детально параметры бюджетного маневра рассматриваются в следующем разделе.

Коррекция структуры расходов

Выбирать направления и размер изменения расходов необходимо с учетом ряда критериев, таких как влияние расходов на экономический рост, сопоставимый уровень относительно стран со схожими моделями организации бюджетного сектора и качеством предоставляемых социальных услуг, возможность проведения структурных преобразований внутри отрасли и т. п. Предпосылками для повышения удельного веса конкретных бюджетных расходов (определяемых функциональной или экономической классификацией) служат следующие условия:

- существенное положительное влияние данных расходов на экономику;
- их приоритетность для граждан;
- сравнительно низкий уровень по международным меркам;
- возможность достаточно быстро провести структурные реформы, обеспечивающие эффективное использование дополнительных средств.

Аргументами в пользу снижения удельного веса какого-либо направления расходов служат 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).

Оценки влияния расходов на экономический рост целесообразно строить, основываясь на сочетании теоретических положений и эмпирического анализа. Приведем некоторые наиболее значимые последние результаты межстрановых исследований.

Судя по результатам эмпирического анализа, наибольший потенциал ускорения экономического роста 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 во многих работах (см., например: Barbiero, Cournède, 2013).

Вместе с тем трудно однозначно оценить количественные параметры эффекта, 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 $\frac{1}{3}$ 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 эффективных (IMF, 2014). Таким образом, повышение

качества реализации государственных инвестиционных проектов столь же важно, как и увеличение расходов на развитие инфраструктуры.

Расходы на образование улучшают качество человеческого капитала и, как показано во многих исследованиях, позитивно сказываются на экономическом росте (см.: Acosta-Ormaechea, Morozumi, 2013; Barbiero, Courne`de, 2013 и др.). В частности, в работе: Baldacci et al., 2008, выявлено значимое положительное воздействие таких расходов на темпы роста в развивающихся странах. При этом $\frac{2}{3}$ эффекта проявляется в первые пять лет, а оставшаяся часть — в следующие пять лет. Межстрановой анализ свидетельствует, что за увеличением удельного веса расходов на образование в 25% случаев следует заметное ускорение роста.

Увеличение *государственных расходов на здравоохранение* прежде всего приводит к снижению заболеваемости и смертности населения, что в итоге обеспечивает повышение продолжительности жизни, в том числе здоровой. Увеличение численности рабочей силы и повышение качества человеческого капитала также способствуют ускорению экономического роста (Afonso, Jalles, 2013; Aghion et al., 2010). По оценкам МВФ, за расширением расходов на здравоохранение в 40% случаев следует ускорение роста производства — чаще, чем после увеличения любых других расходов (IMF, 2015b).

Столь же многочисленны свидетельства *негативных последствий* наращивания непроизводительных расходов. Для социальных трансфертов это показано, например, в: Acosta-Ormaechea, Morozumi, 2013; Afonso, Jalles, 2013. В ряде работ выявлено, что увеличение государственного потребления или фонда оплаты труда в государственном секторе негативно сказывается на экономическом росте (Afonso, Jalles, 2013).

Отдельно отметим опасность выделения государством субсидий (за исключением случаев, когда они направлены на коррекцию «провалов» рынка). Такие субсидии искажают распределение экономических ресурсов и ограничивают рыночную конкуренцию (OECD, 2001). Кроме того, они преимущественно направляются в сокращающиеся отрасли экономики (часто в кризисном состоянии), что защищает низкопроизводительные предприятия и тормозит необходимое перераспределение ресурсов в направлении более продуктивного использования. Отметим, что в работе: Fournier, Johansson, 2016, показан неожиданно большой 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%.

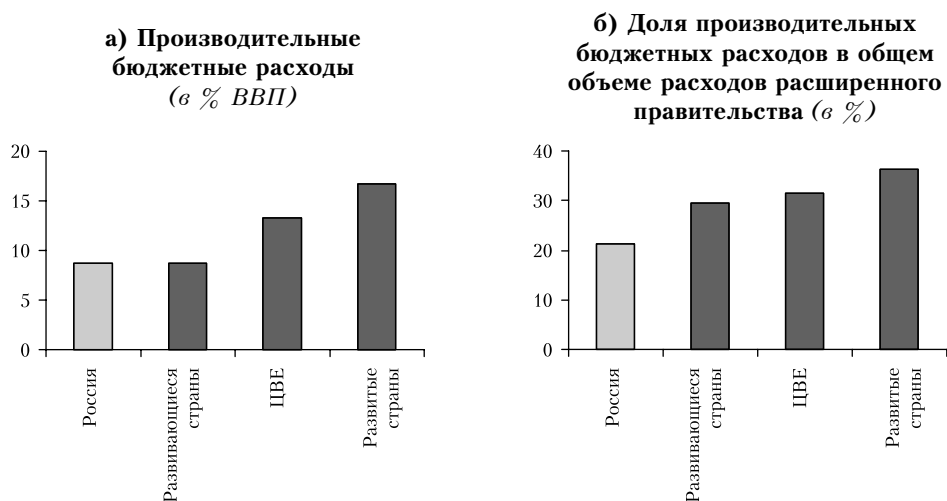
Рассмотрим динамику расходов российского бюджета по основным направлениям и проведем международное сопоставление их уровня и структуры. Распределение расходов российской бюджетной системы между производительными и непроизводительными показано на рисунке 3. Уровень производительных бюджетных расходов достаточно стабилен, составляя 10,5–11,0% ВВП. Исключение составляют кризисные периоды, когда производительные расходы растут вследствие мер контрциклической политики. Вместе с тем удельный вес производительных расходов в их общей сумме демонстрирует явный понижательный тренд, сокращаясь в среднем на 0,2 п. п. в год.



Источники: Минфин России; расчеты авторов.

Рис. 3

Для международных сопоставлений использовались данные МВФ, относящиеся к 2014 г. по классификатору COFOG, несколько отличающемуся от российской классификации расходов. Показатели расходов по России сравнивались со средними показателями по трем группам стран: развитым, с переходной экономикой Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) и крупным развивающимся странам. Как можно видеть на рисунке 4а, по уровню производительных расходов Россия близка к развивающимся странам и отстает от других групп. Однако если говорить об удельном весе производительных расходов в общем объеме расходов бюджета расширенного правительства, то здесь наша страна выделяется: по классификации COFOG эта доля составляет в России лишь 21% по сравнению с 30% и более в среднем по другим группам стран (рис. 4б).



Источники: здесь и далее, если не указано иное, — МВФ; расчеты авторов.

Рис. 4

Для образования и здравоохранения сопоставление дает схожую картину. Россия уступает развитым странам и странам ЦВЕ по величине таких расходов в процентах ВВП, но превосходит развивающиеся страны по этим показателям (рис. 5а, 6а). Если говорить о структуре бюджетных расходов, то здесь мы отстаем от всех трех групп стран (рис. 5б, 6б).

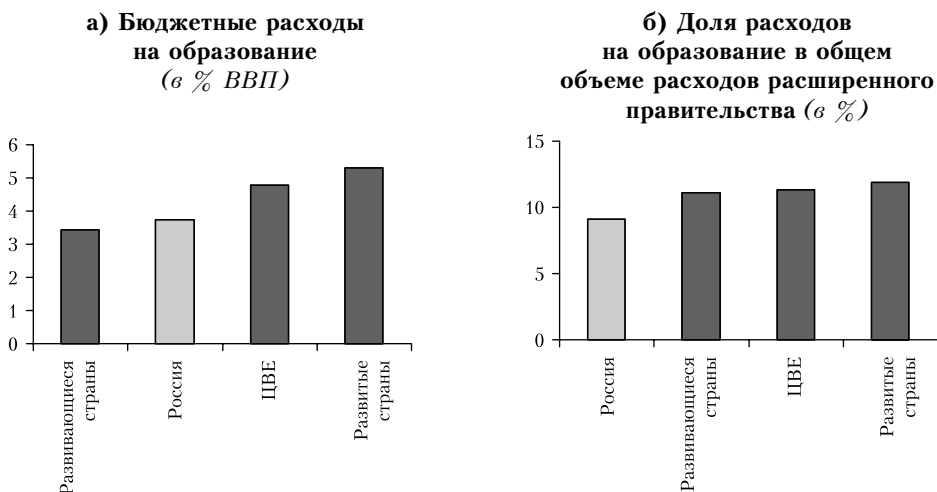


Рис. 5

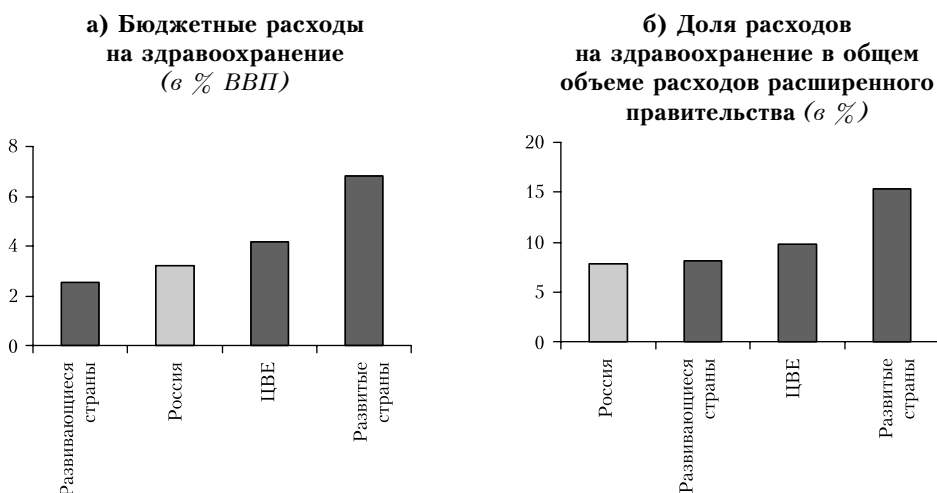


Рис. 6

Обратная картина наблюдается для расходов на правоохранительную деятельность и оборону. Россия имеет здесь более высокие показатели как по уровню расходов в процентах ВВП (рис. 7а, 8а), так и по их удельному весу (рис. 7б, 8б).

По расходам на социальную политику Россия отстает от развитых стран и стран ЦВЕ, но опережает развивающиеся. В обоих случаях это относится как к расходам, выраженным в процентах ВВП, так и к удельному весу таких расходов (рис. 9).

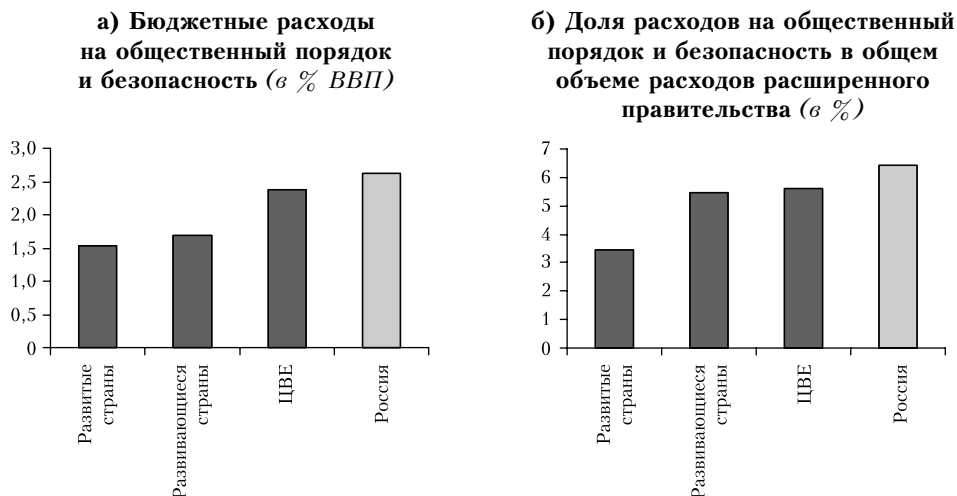


Рис. 7

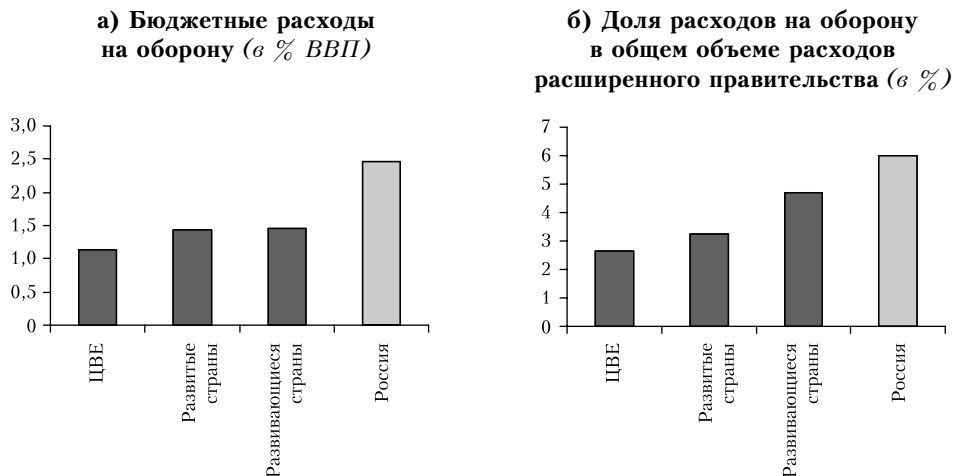


Рис. 8

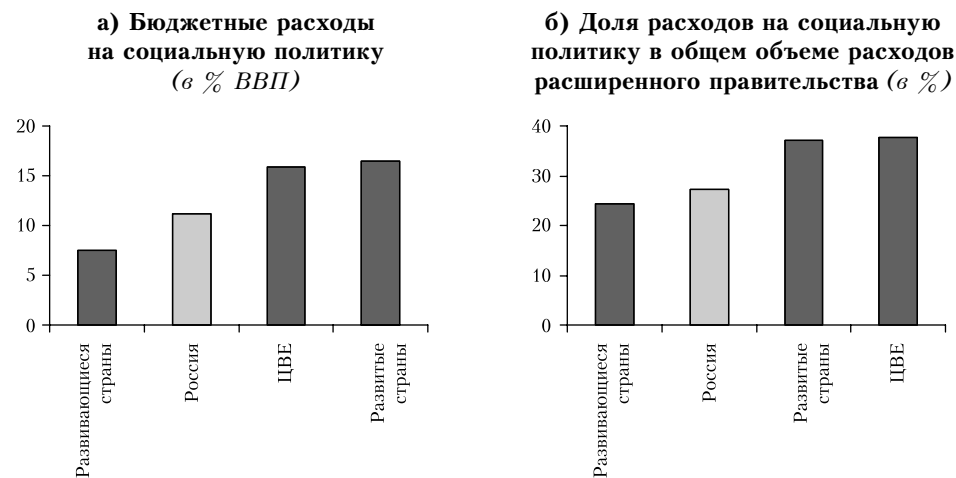


Рис. 9

Единственная крупная категория расходов, где Россия не выделяется по сравнению с остальными странами, — это расходы на национальную экономику. Однако сопоставления здесь затруднены, поскольку данная категория объединяет разнородные расходы, начиная от имеющих высокий позитивный эффект инфраструктурных инвестиций и заканчивая субсидиями, оказывающими скорее негативное воздействие на экономику.

В целом Россия имеет специфическую структуру бюджетных расходов. В ней сочетаются пониженные по сравнению с другими странами расходы на развитие человеческого капитала (образование и здравоохранение) и повышенные расходы на оборону и безопасность.

Следующий аспект бюджетного маневра — наличие предпосылок для экономии средств в непроизводительных отраслях. В правоохранительной системе и в военном ведомстве наряду с большими расходами можно отметить высокую численность служащих (табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Расчетная численность служащих в вооруженных силах и правоохранительной системе на 100 тыс. человек, 2014 г.

Страна	Служащие в вооруженных силах	Служащие в правоохранительной системе
Россия	895	521
Развивающиеся страны	577	363
Развитые страны	517	258
ЦВЕ	500	284

Источник: расчеты авторов по данным Всемирного банка и ООН.

Для реформирования правоохранительной системы требуется существенно оптимизировать численность занятых в ней при одновременном изменении ее организации, структуры управления и стимулов для сотрудников. В качестве целевого ориентира можно принять сокращение численности ориентировочно на $\frac{1}{4}$ с соответствующей экономией расходов. Основные направления бюджетной политики на 2017–2019 гг. уже предусматривают снижение расходов по данной статье до 2,0% ВВП. В то же время представляется оправданным дальнейшее сокращение расходов — до 1,8% ВВП к 2024 г. с последующей стабилизацией их на данном уровне.

Расширение закупок военной техники и реформа денежного довольствия военнослужащих повысили общие расходы на оборону с 2,6–2,7% ВВП в среднем в 2006–2011 гг. до 3,8% ВВП в 2015 и 4,4% ВВП в 2016 г. Закон о федеральном бюджете на 2017–2019 гг. предусматривает сокращение расходов на оборону до 2,9% ВВП. Последующая стабилизация финансирования закупки вооружений в процентах ВВП позволит поддерживать общий уровень расходов на оборону на уровне 2,8%. Комплектование рядового состава армии можно в течение нескольких лет полностью перевести 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.

Огромный потенциал повышения эффективности расходов имеет система социальной поддержки. По оценкам, более $\frac{3}{4}$ всех социальных выплат (без учета пенсий) получают граждане, не относящиеся к числу нуждающихся. Часть пенсионных выплат по своей природе также представляет собой социальную поддержку. Ситуация здесь аналогичная: существенная часть выплат социального характера направляется пенсионерам с доходами выше прожиточного минимума и даже выше среднего уровня (Гурвич, Сонина, 2012). Таким образом, переход к адресному принципу предоставления социальной поддержки может обеспечить существенную экономию бюджетных средств без ущерба для борьбы с бедностью. Примерно $\frac{3}{4}$ мер социальной защиты можно предоставлять по адресному принципу, при этом следует использовать не столько оценку нуждаемости по доходам, сколько многокритериальную комплексную оценку уровня благосостояния получателей государственной поддержки.

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 (продолжающейся падать) пропорции между продолжительностью работы и периодом получения пенсии заработать на «достойную старость» просто невозможно. 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 нужно постепенно повышать пенсионный возраст и ужесточать требования к трудовому стажу для получения досрочной пенсии, а также развивать накопительные системы добровольного пенсионного страхования. Важно, чтобы круг бенефициаров реформы был максимально широким: часть экономии предполагается использовать для стабилизации объема трансферта из федерального бюджета в ПФР, а другую часть — для стабилизации коэффициента замещения (соотношения размера средней пенсии и средней заработной платы).

Имеются также значительные возможности для сокращения расходов на общегосударственные вопросы.

Представление о расходных приоритетах граждан дает опрос 6 тыс. респондентов, проведенный Левада-центром по заказу ЦСР в декабре 2016 — январе 2017 г. 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%)⁴. Таким образом, за исключением направления «социальная политика», традиционно отличающегося повышенным общественным спросом, граждане считают приоритетом увеличение производительных расходов.

В рамках расходов на национальную экономику нужен дифференцированный подход. Бюджетные расходы на дорожное хозяйство

⁴ Суммарное число ответов превышает 100%, так как респонденты могли называть до пяти направлений расходов.

и транспорт (развитие инфраструктуры) следует увеличить на треть, а ряд других видов расходов, носящих характер неоправданных субсидий, должен быть серьезно оптимизирован. 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.

Расходы на образование необходимо увеличить к 2024 г. на 0,8–1,0 п. п. ВВП по сравнению с текущим уровнем. При этом изменения должны затронуть все его этапы, начиная с введения обязательной подготовительной школы для детей 5–6 лет и завершая формированием сети национальных исследовательских университетов, обеспечивающих интеграцию обучения и проведения исследований. Другие важные пункты реформирования образования касаются включения системы среднего профессионального образования в программы прикладного бакалавриата, введения профильного образования в старших классах средней школы, создания и трансформации не менее 300 колледжей высоких технологий и не менее 600 многопрофильных колледжей.

В сфере здравоохранения перспективны следующие направления реформ: перенос акцентов с лечения на профилактику заболеваний, оснащение медицинских учреждений новым оборудованием, реализация программ ведения хронических больных, развитие персонального мониторинга состояния здоровья. В сочетании с дополнительным финансированием это позволит уже в среднесрочной перспективе повысить продолжительность жизни до 76 лет (72 года в настоящее время). При этом рост бюджетных расходов на здравоохранение обоснован в размере 0,7–0,8 п. п. ВВП к текущему уровню.

С учетом вышесказанного возможная динамика общих параметров бюджетной системы РФ представлена на рисунке 10. Динамика бюджетных расходов по основным направлениям показана в таблице 2. В результате бюджетного маневра объем производительных



Источник: расчеты авторов.

Рис. 10

**Целевые показатели расходов бюджетной системы
при реализации бюджетного маневра (% ВВП)**

	2017	2018	2019	2020	2024	2024 к 2017
Расходы, всего	34,6	34,4	34,0	34,0	34,0	-0,6
в том числе:						
общегосударственные вопросы	2,1	2,2	2,1	2,0	1,9	-0,2
национальная оборона	3,1	3,0	2,9	2,9	2,8	-0,3
национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,3	2,2	2,0	2,0	1,8	-0,5
национальная экономика	4,2	4,3	4,4	4,6	4,6	0,4
в том числе:						
сельское хозяйство	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,0
дорожное хозяйство	1,3	1,6	1,7	1,8	2,0	0,7
транспорт	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	0,2
образование	3,5	3,6	3,8	3,9	4,4	0,9
здравоохранение	3,3	3,5	3,7	3,7	4,0	0,7
социальная политика	12,9	12,6	12,2	12,0	11,7	-1,2
другие расходы	2,2	2,0	2,0	2,0	2,1	-0,1
обслуживание государст- венного долга	1,0	1,0	0,9	0,9	0,7	-0,3

Источник: расчеты авторов.

расходов вырастет на 2,0–2,4 п. п. ВВП при сохранении общего объема расходов расширенного правительства около 34% ВВП, что позволит России приблизиться к уровню развитых государств как по объему производительных расходов, так и по их доле в совокупных расходах. Если исходить из приведенной выше оценки влияния производительных расходов на темпы роста ВВП (+0,26 п. п., согласно Gemmell et al., 2011), то вклад бюджетного маневра в ускорение экономического роста может составить до 0,6 п. п. в год⁵. Как показывает анализ этих авторов, для полного проявления такого эффекта требуется до пяти лет.

Для реализации потенциала предлагаемого бюджетного маневра нужно резко повысить 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. Среди конкретных направлений преобразований можно выделить отмену избыточного нормативного регулирования; повышение в системе оценки работы губернаторов роли показателей, характеризующих приоритеты развития страны; формирование единой прозрачной кадровой политики, ориентированной на лучших кандидатов и работающих на престиж государственной службы.

⁵ Чтобы оценить влияние бюджетных расходов на темпы экономического роста в российских условиях, требуется специальное исследование.

Список литературы / References

- Горюнов Е., Котликофф Л., Синельников-Мурылев С. (2015). Бюджетный разрыв: оценка для России // Вопросы экономики. № 7. С. 5–25. [Goryunov E., Kotlikoff L., Sinelnikov-Murylev S. (2015). Fiscal gap: An estimate for Russia. *Voprosy Ekonomiki*, No. 7, pp. 5–25. (In Russian).]
- Гурвич Е., Сони́на Ю. (2012). Микроанализ российской пенсионной системы // Вопросы экономики. № 2. С. 27–51. [Gurvich E., Sonina Yu. (2012). Microanalysis of the Russia's pension system. *Voprosy Ekonomiki*, No. 2, pp. 27–51. (In Russian).]
- Иванова М., Балаев А., Гурвич Е. (2017). Повышение пенсионного возраста и рынок труда // Вопросы экономики. № 3. С. 22–39. [Ivanova M., Balaev A., Gurvich E. (2017). Implications of higher retirement age for the labor market. *Voprosy Ekonomiki*, No. 3, pp. 22–39. (In Russian).]
- Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. (2013). Бюджетная политика и экономический рост // Вопросы экономики. № 8. С. 33–59. [Idrisov G., Sinelnikov-Murylev S. (2013). Budget policy and economic growth. *Voprosy Ekonomiki*, No. 8, pp. 33–59. (In Russian).]
- Кудрин А., Гурвич Е. (2012). Старение населения и угроза бюджетного кризиса // Вопросы экономики. № 3. С. 52–79. [Kudrin A., Gurvich E. (2012). Population aging and risks of budget crisis. *Voprosy Ekonomiki*, No. 3, pp. 52–79. (In Russian).]
- Мау В. А., Кузьминов Я. И. (ред.) (2013). Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика. М.: Дело. [Mau V. A., Kouzminov Ya. I. (eds.) (2013). *Strategy 2020: A new growth model — new social policy*. Moscow: Delo. (In Russian).]
- МВФ (2014). Перспективы развития мировой экономики: наследие кризиса, угрозы, неопределенность. Вашингтон. [IMF (2014). *World economic outlook: Legacies, clouds, uncertainties*. Wash., October.]
- Минфин России (2015). Об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета. М.: Министерство финансов Российской Федерации. [Ministry of Finance of the Russian Federation (2015). *Main guidelines of increasing efficiency of the federal budget expenditures*. Moscow. (In Russian).]
- Acosta-Ormaechea S., Morozumi A. (2013). Can a government enhance long-run growth by changing the composition of public expenditure? *IMF Working Paper*, No. WP/13/162.
- Adam C., Bevan L. (2005). Fiscal deficits and growth in developing countries. *Journal of Public Economics*, Vol. 89, No. 4, pp. 571–597.
- Afonso A., Jalles T. (2013). Fiscal composition and long-term growth. *ECB Working Paper Series*, No. 1518. Frankfurt am Main: European Central Bank.
- Aghion P., Howitt P., Murtin F. (2010). The relationship between health and growth: When Lucas meets Nelson—Phelps. *NBER Working Paper*, No. 15813.
- Baldacci E., Clements B., Gupta S., Cui Q. (2008). Social spending, human capital, and growth in developing countries. *World Development*, Vol. 36, No. 8, pp. 1317–1341.
- Barbiero O., Cournot B. (2013). New econometric estimates of long-term growth effects of different areas of public spending. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1100.
- Barro R. (1990). Government spending in a simple model of endogenous growth. *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, pp. 103–125.
- 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.
- Catão L., Terrones M. (2005). Fiscal deficits and inflation. *Journal of Monetary Economics*, Vol. 52, No. 3, pp. 529–554.
- 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. Paris: OECD Publishing.

- 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, No. 550, pp. F33–F58.
- Goryunov E., Kazakova M., Kotlikoff L., Mamedov A., Nazarov V., Nesterova K., Trunin P., Shpenev A. (2013). Russia's fiscal gap. *NBER Working Paper*, No. 19608.
- IMF (2014). Is it time for an infrastructure push? The macroeconomic effects of public investment. In: *World economic outlook: Legacies, clouds, uncertainties*. Washington, DC, Ch. 3, pp. 75–114.
- IMF (2015a). *Fiscal Monitor. Now is the time: Fiscal policies for sustainable growth*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF (2015b). *Fiscal policy and long-term growth* (IMF Policy Paper). Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF (2017). *Fiscal Monitor. Achieving more with less*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Lamartina S., Zaghin A. (2011). Increasing public expenditure: Wagner's law in OECD countries. *German Economic Review*, Vol. 12, No. 2, pp. 149–164.
- Lin H.-Y., Chu H.-P. (2013). Are fiscal deficits inflationary? *Journal of International Money and Finance*, Vol. 32, No. 1, pp. 214–233.
- Mourougane A., Botev J., Fournier J.-M., Pain N., Rusticelli E. (2016). Can an increase in public investment sustainably lift economic growth? *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1351. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2001). *Competition policy in subsidies and state aid*. Paris: OECD Publishing.
- 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, pp. 1–15.
-

Fiscal maneuver and restructuring the Russian economy

Alexey Kudrin^{1,2}, *Ilya Sokolov*^{3,*}

Authors affiliation: ¹ St. Petersburg State University (St. Petersburg, Russia);

² Fund “Center for Strategic Research” (Moscow, Russia); ³ Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russia).

* Corresponding author, email: Sokolov@iep.ru

The paper discusses fiscal policy parameters for the period through 2024. The suggested way to ensure long-term fiscal stability is stabilization of both the general government revenues and expenditure in percent of GDP at levels differing by the public debt service payments, and then applying a new version of the fiscal rule. Redistribution of fiscal spending from “unproductive” to “productive” areas (primarily investment in human and physical capital) is considered as a way to boost economic growth. Possible use of additional spending on education, public health, and transport system is presented, as well as optimization of expenditures in “nonproductive” areas.

Keywords: fiscal policy, fiscal maneuver, state budget, productive expenditures, budget expenditures structure, structural reforms, economic growth.

JEL: B22, H21, H30, H41, H51, H52, H54, H55, H56, H61, H62.