

## Оценка эффективности политики бюджетных расходов

**Кирилл Леонидович Астапов**, д. э. н., профессор кафедры экономической и финансовой стратегии МШЭ МГУ им. М. В. Ломоносова, г. Москва  
E-mail: ast\_k@mail.ru, ORCID 0000-0003-4766-4421

**Расул Абдулаевич Мусаев**, д. э. н., профессор кафедры макроэкономической политики и стратегического управления экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, г. Москва  
E-mail: rasmous@mail.ru

**Антон Андреевич Малахов**, аспирант кафедры макроэкономической политики и стратегического управления экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, г. Москва  
E-mail: anton.malakhov@gmail.com

### Аннотация

В статье рассматриваются возможности для совершенствования бюджетной политики в целях обеспечения макроэкономической стабильности и устойчивого роста российской экономики. Бюджетные расходы имеют несколько ключевых макроэкономических целей, качество выполнения которых определяет степень эффективности проведения политики бюджетных расходов. Авторами разработана методология, позволяющая оценивать изменение эффективности бюджетных расходов на основе комплекса индикаторов. Оценки получены на примере Российской Федерации, где в последнее десятилетие особое внимание уделялось проведению сбалансированной бюджетной политики.

В России были достигнуты значительные успехи в обеспечении макроэкономической стабильности благодаря внедрению гибких механизмов макроэкономического регулирования (бюджетные правила, плавающий обменный курс). Вместе с тем при планировании бюджетных расходов следует уделять дополнительное внимание вопросам обеспечения долгосрочного роста экономики и инклюзивного развития, корректируя структуру расходов в соответствии с данными приоритетами.

В заключительной части статьи рассматриваются изменения в бюджетной политике, которые стали ответом на кризисную ситуацию, обусловленную пандемией коронавируса. Сделан вывод о том, что увеличение государственного долга может быть целесообразным в сложившихся экономических условиях в случае качественного улучшения политики бюджетных расходов.

**Ключевые слова:** бюджетно-налоговая политика, бюджетная устойчивость, стабилизационная политика, долгосрочное развитие, инклюзивный рост, фискальный стимул, антикризисные меры

**JEL:** E61, E62, E63

**Для цитирования:** Астапов К. Л., Мусаев Р. А., Малахов А. А. Оценка эффективности политики бюджетных расходов // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 6. С. 9–24. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-9-24.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-9-24

## Evaluating the Effectiveness of the Budget Expenditure Policy

**Kirill L. Astapov**<sup>1</sup>

E-mail: ast\_k@mail.ru, ORCID 0000-0003-4766-4421

**Rasul A. Musaev**<sup>1</sup>

E-mail: rasmous@mail.ru

**Anton A. Malakhov**<sup>1</sup>

E-mail: anton.malakhov@gmail.com

<sup>1</sup> Lomonosov Moscow State University, Moscow 119991, Russian Federation

### Abstract

The article discusses opportunities for improving fiscal policy in order to ensure macroeconomic stability and sustainable growth of the Russian economy. Budget expenditures have several key macroeconomic goals, the quality of which determines the effectiveness of budget spending policies. The authors developed a methodology that allows evaluating changes in the efficiency of budget expenditures based on a set of indicators. The estimates are based on the Russian Federation as the example, with special attention paid to the implementation of a balanced budget policy over the past decade. In Russia, significant progress has been made in ensuring macroeconomic stability through the introduction of flexible mechanisms for macroeconomic regulation (budget rules and floating exchange rates). However, when planning budget expenditures, additional attention should be paid to ensuring long-term economic growth and inclusive development, the structure of expenditures adjusted in accordance with these priorities. In the final part of the article, we consider changes in budget policy that have become a response to the crisis situation caused by the coronavirus pandemic. It is concluded that an increase in public debt may be appropriate in the current economic conditions in the event of a qualitative improvement in the budget spending policy.

**Keywords:** fiscal policy, fiscal stability, stabilization policy, long-term development, inclusive growth, fiscal stimulus, anti-crisis measures

**JEL:** E61, E62, E63

**For citation:** Astapov K.L., Musaev R.A., Malakhov A.A. Evaluating the Effectiveness of the Budget Expenditure Policy. *Financial Journal*, 2020, vol. 12, no. 6, pp. 9–24 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-6-9-24.

---

### ВВЕДЕНИЕ

В соответствии со сложившимся консенсусом среди экономистов [Daniel J. et al., 2006; Blanchard O. et al., 2010; IMF, 2013; IMF, 2017] основными макроэкономическими целями бюджетно-налоговой политики являются ее устойчивость, контрцикличность, поддержка долгосрочного экономического роста и инклюзивность. При этом роль политики бюджетных расходов является ключевой, поскольку именно изменение объема и структуры расходов бюджета непосредственно влияет на макроэкономические процессы.

Эффективному достижению указанных целей препятствуют различные экономические и структурные факторы, в том числе усиление давления со стороны внешних вызовов (волатильность потоков капитала, торговый протекционизм и санкционная политика), ограниченность бюджетных ресурсов, связанных с высокой долговой нагрузкой<sup>1</sup>. Правительства

---

<sup>1</sup> По данным МВФ, глобальный долг находится на самом высоком уровне за всю историю. Долг стран с развитой экономикой по итогам 2019 г. превышает 100 % ВВП, долг стран с формирующимися рынками и развивающимися экономиками — 50 % ВВП. При этом если в первой группе стран долг начал постепенно снижаться в последнее десятилетие, то в странах второй группы уровень долга продолжил рост, что стало следствием падения цен на биржевые товары в 2014 г.

находятся в непрерывном поиске баланса между основными макроэкономическими целями налогово-бюджетной политики и имеющимися ресурсами, что становится сложнее выполнять в современных условиях.

Сложившаяся теория закрепляет за государственными финансами три основные функции: экономической стабилизации, распределения и перераспределения ресурсов [Musgrave R., 1959]. С макроэкономической позиции они означают проведение стабилизационной политики для сглаживания циклов в развитии экономики, распределительной политики для укрепления основ долгосрочного экономического роста и перераспределительной политики для содействия инклюзивному росту [IMF, 2017].

При этом дифференциация в развитии экономик разных стран мира означает, что страны находятся в несопоставимых условиях при проведении бюджетно-налоговой политики. Наряду с уровнем экономического развития и сложившейся отраслевой структурой определяющее значение имеют такие факторы, как доля бюджетного сектора в экономике, объем налоговых поступлений по отношению к ВВП, условия налогового администрирования, прогрессивность налоговой системы и другие.

В рамках настоящей работы рассмотрены основные макроэкономические цели бюджетно-налоговой политики, с опорой на которые представлен подход для количественной оценки эффективности политики бюджетных расходов. Инструментом оценки станет интегральный индекс, отражающий качественные изменения в политике бюджетных расходов.

Индексы широко используются для оценки экономической политики. Бюджетные показатели можно встретить в таких индексах, как Индекс глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума, — в него входит категория «макроэкономическая стабильность», которая оценивается через динамику государственного долга<sup>2</sup>. Индекс экономической свободы<sup>3</sup> формируется на основе оценок роли государства в экономике, характеризующейся налоговым бременем, государственными расходами и фискальной устойчивостью.

В данных индексах цели бюджетной политики рассматриваются главным образом с точки зрения поддержания бюджетной устойчивости. Бюджетные показатели анализируются для исследования уровня конкурентоспособности экономики и экономической свободы. Вместе с тем спектр целей бюджетной политики является более широким, и подобными индексами он не раскрывается. Такие цели будут рассмотрены далее.

## **ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЮДЖЕТНОЙ УСТОЙЧИВОСТИ**

Проведение сбалансированной бюджетно-налоговой политики предполагает продуманное управление долгом и оценку бюджетных рисков. Сохранение бюджетной устойчивости формирует основу для проведения контрциклической политики, нацеленной на поддержание экономического роста в среднесрочной и долгосрочной перспективах.

Одним из ключевых инструментов обеспечения устойчивости бюджетной системы являются бюджетные правила — законодательно утвержденные ограничения на различные бюджетные показатели (государственные расходы, долг, дефицит бюджета и др.). Они разрабатываются исходя из особенностей развития национальных экономик, выступают инструментом повышения стабильности государственных финансов, нацелены на повышение фискальной дисциплины, способствуют проведению контрциклической политики, учитываются при реализации бюджетной политики и формировании бюджетной

---

<sup>2</sup> World economic forum. *The Global Competitiveness Report*. URL: <http://reports.weforum.org/>.

<sup>3</sup> The Heritage Foundation. URL: <https://www.heritage.org/index/ranking>.

стратегии. Бюджетные правила особенно актуальны для развивающихся стран, излишне подверженных внешним шокам [Лазарян С. С. и др., 2019].

Укрепление бюджетной устойчивости достигается путем последовательной модернизации налоговой системы, мобилизации внутренних доходов, рационализации и приоритизации бюджетных расходов в соответствии с вызовами времени. Поддержание государственных финансов на устойчивом уровне позволяет сохранять возможности для проведения необходимых корректировок экономической политики. Так, снижение уровня долговой нагрузки или накопление фискальных активов создают резервы в маневрах бюджетной политики для периодов негативных макроэкономических шоков.

Макроэкономические шоки являются основным источником бюджетных рисков. Такие шоки повышают вероятность наступления косвенных бюджетных рисков, таких как кризис в финансовом секторе, банкротство государственных предприятий, дефолт региональных правительств [Лавров А. М., Ястребова О. К., 2018]. Осведомленность о бюджетных рисках позволяет правительствам проводить более продуманную бюджетную политику и своевременно принимать меры. Это достигается посредством анализа источников и вероятности наступления потенциальных шоков для системы государственных финансов, долгосрочного анализа бюджетной устойчивости, проведения стресс-тестирования бюджетной и финансовой систем.

Бюджетная нестабильность может привести к неконтролируемому повышению уровня государственного долга. В условиях роста дефицита и долга могут ухудшиться условия привлечения заемного финансирования, в том числе повыситься процентная ставка, снизиться срочность кредитов. Как следствие, возможно увеличение стоимости обслуживания долга. Рост выплат процентов по долгу может вытеснять расходы на образование, здравоохранение и инфраструктуру, представляющие собой инвестиции в долгосрочное развитие экономики. В конечном счете такая политика способна привести к дефолту и девальвации национальной валюты, что мы наблюдали в нашей стране в 1998 г.

Для обеспечения долгосрочной бюджетной устойчивости разрабатываются многолетние бюджетные стратегии. Их основа — долгосрочные фискальные проектировки, основанные на прогнозировании будущих доходов и расходов, учитывающие определенные демографические, макроэкономические и прочие предпосылки. В статье [Шахова Г. Я. и др., 2012] отмечается, что временной горизонт такого планирования в мировой практике варьируется от 25 до 100 лет. Австралия, Канада, Новая Зеландия разрабатывают фискальные проектировки на период от 30 до 40 лет; Германия, Норвегия, Швейцария, Соединенное Королевство, Швеция — 40–60 лет; Соединенные Штаты Америки — 75 лет; Нидерланды — 100 лет.

### **СОДЕЙСТВИЕ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ УСТОЙЧИВОСТИ**

Бюджетная устойчивость, как упоминалось выше, дает возможность для проведения контрциклической политики. Макроэкономическая устойчивость (стабильность) является широким понятием, предполагающим способность национальной экономики противостоять влиянию внешних факторов, сохраняя стабильное внутреннее состояние и обеспечивая положительную динамику макроэкономических показателей (темпы экономического роста, доходы населения, производственная и инвестиционная активность и др.).

В работе [Daniel J., 2006] подчеркивается, что для проведения контрциклической политики фискальная политика должна координироваться с монетарной, являющейся более оперативным инструментом контрциклического регулирования. Так, решение об изменении ключевой процентной ставки принимается достаточно быстро. Влияние монетарной и фискальной политики на совокупный спрос различается по масштабам и каналам распространения.

Монетарная политика имеет мало пространства для маневра, когда уровень процентных ставок близок к нулю или находится в отрицательной зоне. В развитых экономиках возможности для смягчения денежно-кредитной политики в целом ограничены, поэтому фискальная политика является ключевым инструментом стимулирования внутреннего спроса, препятствием для смягчения которой в некоторых странах выступает высокий уровень долговой нагрузки на экономику. В исследовании [IMF, 2020a] был сделан вывод, что в случаях, когда возможности денежно-кредитной политики ограничены, меры бюджетного стимулирования (такие, например, как целевые денежные трансферты домашним хозяйствам) могут иметь высокую эффективность при спаде внутреннего спроса.

Контрциклическое воздействие фискальной политики на внутренний спрос происходит за счет дискреционных и недискреционных мер. В неблагоприятные периоды требуется фискальное стимулирование, в благополучные времена следует ужесточать политику. К недискреционным мерам относятся автоматические стабилизаторы, способствующие своевременному реагированию некоторых статей доходов и расходов на состояние экономики. Так, в периоды экономического спада возрастают расходы бюджета, направленные на социальную защиту населения. В периоды роста экономики такие расходы снижаются, но увеличиваются доходы бюджета, особенно в условиях прогрессивной шкалы подоходных налогов. Увеличение доходов позволяет, во-первых, восстановить бюджетные резервы, что в свою очередь дает возможность расширить бюджетное пространство, а во-вторых, ограничить избыточный спрос в экономике, который может приводить к ускорению инфляции. Бюджетно-налоговая политика особенно действенна в периоды экономических кризисов, когда повышается роль дискреционных мер, в частности, решений относительно дополнительных мер поддержки экономики и социальной сферы.

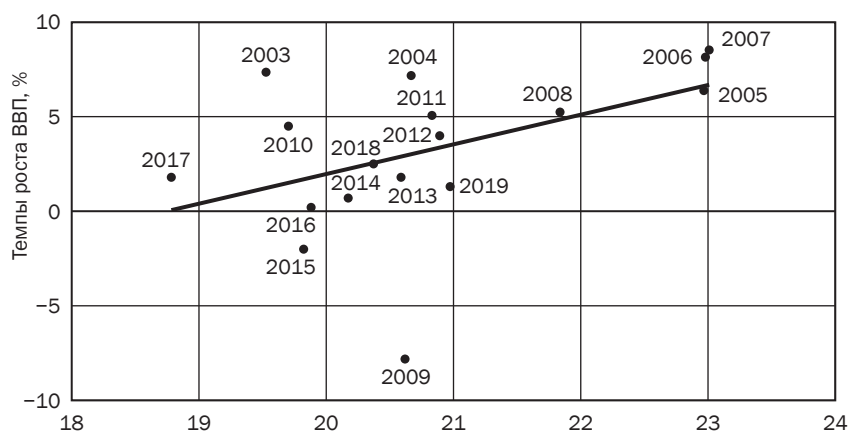
Стабилизационная политика важна, поскольку циклические колебания в динамике роста ВВП в целом являются «вредными» для устойчивого долгосрочного развития. Объяснение этому предоставляет шумпетерианская теория экономического роста [Замулин О. А., Сонин К. И., 2019], согласно которой рецессия подавляет технический прогресс, а подъем его не стимулирует. Инвестиции в исследования и разработки, являющиеся источником роста производительности, финансируются главным образом за счет прибыли, получаемой в стабильное время.

## **СОДЕЙСТВИЕ ДОЛГОСРОЧНОМУ РОСТУ ЭКОНОМИКИ**

Политика бюджетных расходов должна способствовать созданию условий для долгосрочного экономического роста, в том числе посредством поддержки основных факторов производства, к которым относят труд, капитал и производительность. Бюджетные расходы, оказывающие влияние на эти факторы, принято называть производительными, и они по сути являются инвестициями бюджета.

В публикации [Идрисов Г. И., Синельников-Мурылев С. Г., 2013] к производительным расходам отнесены расходы на образование, здравоохранение, научные исследования и разработки, инфраструктуру, транспорт и связь. В работе [Daniel J., 2006] выделяются три основные категории государственных расходов, оказывающих влияние на долгосрочный рост экономики, — расходы на образование, здравоохранение и инфраструктуру. В то же время любая экономика обладает национальными особенностями, определяющими эффективность данных расходов. Например, в России наблюдается корреляция между величиной расходов на человеческий капитал (образование и здравоохранение), выраженной в процентах к общим расходам бюджета, и темпами экономического роста (рис. 1).

**Взаимосвязь удельного веса расходов бюджета на образование и здравоохранение в структуре расходов бюджета и темпов роста ВВП в 2003–2019 гг. в России / Correlation between the share of budget expenditures on education and health in the structure of budget expenditures and GDP growth rates in 2003–2019 in Russia**



Расходы на образование и здравоохранение к общим расходам консолидированного бюджета, %

Источник: рассчитано авторами по данным Федеральной службы государственной статистики и Минфина России / Source: calculated by the authors based on the data of the Federal State Statistics Service and the Ministry of Finance of the Russian Federation.

Предполагается, что непроизводительные расходы бюджета не оказывают столь продолжительного влияния на экономический рост. По нашему мнению, производительные бюджетные расходы охватывают более широкий перечень. Например, повышение качества трудовых ресурсов достигается посредством различных мер бюджетной политики, которые, в частности, способствуют формированию благоприятной среды для создания рабочих мест, а также обеспечивают адресное расходование средств на поддержку уязвимых групп населения.

Помимо выбора направлений бюджетных расходов не менее важную роль играют институциональные факторы развития экономики (инвестиционный климат, деловая среда, качество судебной системы), являющиеся дополнительным рычагом в части влияния государственных расходов на экономическое развитие. Например, антимонопольное законодательство должно защищать предпринимателей, создающих и адаптирующих новейшие технологии, благодаря которым повышается общий технологический уровень в экономике и вытесняются компании, производящие морально устаревшие продукты, поскольку доминирующие на рынке компании, как правило, не имеют стимулов к инновациям. В целом «сильные» институты формируют стимулы к инновациям и инвестициям. В таких условиях бюджетные расходы становятся более эффективными, в частности, при субсидировании отраслей экономики.

## **ПОДДЕРЖКА ИНКЛЮЗИВНОГО РАЗВИТИЯ ПОСРЕДСТВОМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ**

Инклюзивный рост предполагает всеобъемлющий рост экономики, затрагивающий большую часть секторов, а также рост доходов населения. Единого определения этого термина не существует. Международные организации по-разному трактуют термин «инклюзивный рост» [ОЭСР, 2014]. Так, Всемирный банк понимает под ним экономический рост,

широко распространяемый по всем секторам экономики, вовлекающий значительную часть трудовой силы и характеризующийся равенством возможностей в доступе к рынку и ресурсам.

В стратегии до 2020 г. Европейская комиссия<sup>4</sup> определяла инклюзивный рост как рост, обеспечивающий высокий уровень занятости, развитие трудовых навыков, сокращение бедности, совершенствование рынка труда, развитие системы социальной защиты, что в целом должно помогать людям приспосабливаться к глобальным изменениям и укреплять социальную сплоченность. Инклюзивный рост в концепции Европейской комиссии также предполагает помощь странам ЕС и укрепление территориальной сплоченности.

Инклюзивный рост предполагает рост занятости (создание новых рабочих мест и доходов) и рост производительности. Неинклюзивный рост связан с технологическим прогрессом и глобализацией, которые вызывают значительные изменения на рынке труда, создавая риски безработицы в ряде отраслей экономики.

Интерес к проблеме инклюзивного роста возник в связи с увеличением неравенства в доходах населения<sup>5</sup>. Выгоды от роста ВВП получают в значительной мере более обеспеченные слои населения, которые нередко выступают собственниками бизнеса. Сокращение ручного труда, связанное с цифровизацией и автоматизацией бизнес-процессов, позволяет им снизить операционные издержки и повысить доходность бизнеса, в то время как наемный персонал сталкивается с проблемами поиска новой работы.

Задача инклюзивной государственной политики состоит в распределении выгод, создаваемых экономическим ростом, на все слои населения, прежде всего бедный и средний классы. Инклюзивный рост благосостояния населения должен обеспечиваться перераспределительной политикой бюджетных расходов в координации с мерами налоговой политики. Государственные расходы должны создавать возможности для людей, оказавшихся уязвимыми в новых экономических реалиях. К ним можно отнести расходы, создающие равный доступ к качественному образованию и здравоохранению. Важно уделять большее внимание мерам политики, способствующим обучению в течение всей жизни и постоянному совершенствованию навыков. Например, в Сингапуре населению предлагаются гранты на профессиональную подготовку на протяжении всей трудовой жизни, Нидерланды предлагают налоговые льготы для организаций, финансирующих обучение сотрудников [IMF, 2019].

Существенным препятствием для инклюзивного роста является коррупция, способствующая росту недоверия и приводящая к увеличению неравенства. В работе [IMF, 2019] представлены риски, создаваемые коррупцией, способной вызывать значительные бюджетные издержки. Коррупция, в частности, занижает объемы собираемых налогов, снижает качество государственных расходов, делая менее эффективными социальные расходы (образование и здравоохранение) и расходы на инфраструктуру.

## **МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ**

Рассмотрев основные макроэкономические цели политики бюджетных расходов, эффективность такой политики целесообразно оценивать через показатели, характеризующие прогресс по каждому из четырех направлений (измерений). Вместе с тем достаточно

---

<sup>4</sup> Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=en>.

<sup>5</sup> По оценкам банка Credit Suisse, почти половина мирового благосостояния (45 %) приходится на 1 % сверхбогатых людей, еще 10 % самых обеспеченных людей планеты аккумулируют 82 % мирового благосостояния, а на 10 % самых бедных людей приходится 1 % мирового богатства / Credit Suisse, Global wealth report, 2019. URL: <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>.

трудно выбрать показатели, за динамику которых отвечает исключительно бюджетная политика. Если бюджетная устойчивость определяется качеством проводимой бюджетной политики, то на другие показатели эта политика влияет лишь косвенно наряду с монетарной, финансовой, промышленной и другими видами экономической политики. Также динамика многих экономических показателей является результатом влияния внешних факторов. Например, на резкое увеличение государственного долга может повлиять обесценение национальной валюты, вызванное в свою очередь падением мировых цен на нефть.

Таким образом, одни показатели, которые можно выбрать для мониторинга достижения представленных в настоящей работе макроэкономических целей, прямым образом зависят от бюджетной политики, другие — лишь косвенно. По ним можно судить о влиянии бюджетной политики, исходя из общеэкономических представлений. Например, предполагается, что бюджетные расходы на человеческий капитал повышают уровень потенциального роста экономики. Иными словами, трудовые ресурсы обеспечивают более интенсивный рост экономики, если работники в целом более квалифицированы и здоровы.

Для оценки эффективности бюджетных расходов следует подробно изучить структуру и динамику уровня бюджетных расходов. Источником данной информации, как правило, выступают министерства финансов стран.

В данной работе предлагается следующее название для итогового показателя — индекс эффективности бюджетных расходов. Для оценки степени эффективности бюджетных расходов используется шесть показателей (индикаторов), интегрированных в четыре измерения (группы данных), указанные в табл. 1.

Таблица 1

**Показатели эффективности бюджетных расходов /  
Performance indicators for budget expenditures**

Показатели	Единицы измерений	Доступные данные
1. Обеспечение бюджетной устойчивости		
1.1. Ненефтегазовый баланс бюджета	% ВВП	с 2006 г.
1.2. Расходы бюджета по обслуживанию долга	% в структуре расходов	с 2006 г.
2. Содействие макроэкономической устойчивости		
2.1. Первичные расходы бюджета	Дисперсия значений за последние три года	с 2003 г.
3. Содействие долгосрочному росту экономики		
3.1. Расходы бюджета на здравоохранение	% в структуре расходов	с 2003 г.
3.2. Расходы бюджета на образование	% в структуре расходов	с 2003 г.
4. Поддержка инклюзивного развития		
4.1. Социальные расходы бюджета	Дисперсия значений за последние три года	с 2003 г.

*Источник: составлено авторами по данным Минфина России / Source: compiled by the authors based on the data of the Ministry of Finance of the Russian Federation.*

Индекс эффективности бюджетных расходов целесообразно рассчитывать на годовой основе, поскольку ежегодно принимается государственный бюджет и корректируется среднесрочная (в России — трехлетняя) программа бюджетно-налоговой политики. Однако выбранные измерения различны по своей природе. Например, изменение бюджетной устойчивости можно мониторить ежегодно. Однако вклад бюджетной политики в макроэкономическую стабильность целесообразно оценивать на горизонте делового цикла (3–5 лет). Результаты двух других измерений эффективности (устойчивый и инклюзивный рост экономики) являются еще более долгосрочными.

Кроме того, эти измерения взаимосвязаны. Например, увеличение уровня долга и снижение фискальных резервов приведет к ухудшению фискальной устойчивости. Однако причиной такой динамики может быть наступление экономического спада. В таком



случае показатели, характеризующие функцию макроэкономической стабилизации фискальной политики, будут иметь позитивную динамику, компенсируя негативную динамику указанных показателей. Также снижение неравенства в доходах населения, формирование среднего класса в обществе (показатели инклюзивного развития), как правило, связывают с достижением устойчивых динамичных темпов роста экономики.

Значимость измерений для оценки эффективности бюджетных расходов целесообразно дифференцировать:

- обеспечение бюджетной устойчивости — 40 %;
- содействие макроэкономической устойчивости — 30 %;
- содействие долгосрочному росту экономики — 15 %;
- поддержка инклюзивного развития — 15 %.

Бюджетная устойчивость оценивается прямым образом, поэтому значимость данной группы показателей должна быть выше остальных. На макроэкономическую устойчивость бюджетные расходы влияют частично, поэтому вес этого измерения в общем индексе должен быть меньше. Оценка влияния бюджетной политики на оставшиеся измерения в большей мере является условной, поэтому их вес в индексе должен быть наименьшим.

В данном случае веса выбраны достаточно условно. Предполагается, что на всем исследуемом периоде реализации политики они не пересматриваются. Однако справедливо предположить, что в периоды сильного экономического спада роль бюджетной политики для макроэкономической стабилизации повышается, и эффективность политики для таких лет целесообразно оценивать главным образом на основе критерия содействия макроэкономической устойчивости. Кроме того, расширение списка индикаторов, указывающих на эффективность бюджетной политики, может привести к корректировке данных весов. Например, в условиях появления надежных эмпирических доказательств влияния определенных производительных расходов на долгосрочный рост экономики целесообразно повысить удельный вес соответствующего измерения. Однако пока о существовании такого влияния можно судить лишь условно.

Для каждого измерения выбраны экономические показатели, которые характеризуют вклад бюджетной политики в достижение тех или иных целей (табл. 1). Итоговый индекс получается путем взвешивания всех измерений с учетом установленных удельных весов. При наличии нескольких показателей в рамках одного измерения веса устанавливаются одинаковыми. Количественные значения показателей оцениваются в диапазоне от нуля (наихудшее значение) до 100 (наилучшее значение). Для нормализации значений показателей в диапазоне 0–100 используется следующая формула:

$$\frac{x_i - x_{min}}{x_{max} - x_{min}} * 100, \quad (1)$$

где  $x_i$  — значение показателя в период времени  $i$ ,  $x_{min}$  — наихудшее значение показателя в рамках рассматриваемого периода,  $x_{max}$  — бенчмарк, ориентир для показателя.

Для группы показателей, характеризующих устойчивость бюджетно-налоговой политики, целевыми значениями (бенчмарками) являются нулевые значения. Данное состояние можно назвать условно идеальным в бюджетной политике, предполагающим отсутствие каких-либо рисков для ее устойчивости. Однако в то же время нулевой уровень государственного долга создает риски для устойчивого роста экономики, поскольку финансирование расходов на развитие неминуемо сопровождается увеличением долгового бремени государства.

Для некоторых показателей в качестве бенчмарка выбрана степень устойчивости значений данных показателей за несколько лет. Как было сказано ранее, для обеспечения устойчивости государственных расходов страны внедряют бюджетные правила. Стабильность

расходов способствует повышению доверия бизнеса к государственной политике, увеличению горизонта планирования их хозяйственной деятельности. Для социальных расходов бюджета устойчивость также является основным критерием эффективности. В частности, в России уровень бедности тесно связан с динамикой социальных расходов бюджета. При увеличении реальных расходов на социальную политику уровень бедности снижался в период с 2003 по 2013 г. (рис. 2). Но при стагнации роста этих расходов (в 2015–2019 гг.) уровень бедности начал расти. При этом недопустима ситуация, когда уровень жизни социально уязвимых слоев населения становится зависимым от динамики мировых цен на нефть, как в целом можно было наблюдать в России.

Рисунок 2

**Взаимосвязь уровня бедности и расходов бюджета на здравоохранение в России / Correlation between the level of poverty and health budget expenditures**



\* Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, в процентах от общей численности населения / \* Population with cash incomes below the subsistence level, as a percentage of the total population.

Источник: рассчитано авторами по данным Федеральной службы государственной статистики и Минфина России / Source: calculated by the authors based on the data of the Federal State Statistics Service and the Ministry of Finance of the Russian Federation.

Таким образом, ряд показателей отражает годовые результаты бюджетной политики. К ним относятся: нефтегазовый баланс бюджета, расходы бюджета на обслуживание долга, расходы на здравоохранение и образование. Остальные показатели, основанные на оценке волатильности (первичные расходы бюджета, социальные расходы бюджета), показывают итоги политики за ряд лет.

Список выбранных показателей не является исчерпывающим. Однако, по мнению авторов, выбранные показатели, с одной стороны, наиболее важны для отражения влияния бюджетной политики на достижение описанных выше целей макроэкономической политики, с другой стороны, по ним имеется необходимая статистика для анализа бюджетной политики России. В перспективе для совершенствования индекса бюджетных расходов можно расширить список показателей. Например, с точки зрения влияния на обеспечение устойчивого и инклюзивного развития интерес представляют следующие бюджетные показатели: инвестиционные расходы, расходы на научные исследования и разработки, расходы на инфраструктуру, адресные социальные расходы, производительные расходы, структурный бюджетный баланс. Однако в настоящее время статистика по данным показателям ограничена. Динамические ряды по ним сформировать сложно. Некоторые

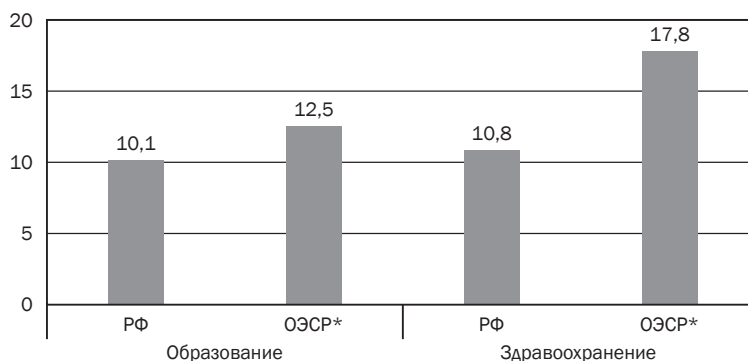
показатели являются аналитическими (например, производительные расходы, структурный баланс) и не представлены в бюджетной статистике России. Однако, например, в ОЭСР показатель «структурный баланс бюджета», который указывает на направленность бюджетной политики, оценивается для стран — членов ОЭСР на регулярной основе. В целом для проведения более точного анализа проводимой бюджетной политики требуется глубокая детализация бюджетных показателей.

В настоящей работе предложен ряд показателей для оценки эффективности бюджетных расходов. Подходы к оценке динамики данных показателей различаются. Для некоторых показателей является очевидным, что увеличение или уменьшение их уровня (по отношению к ВВП) отражает позитивное изменение. Например, снижение расходов бюджета на обслуживание долга и увеличение несырьевого баланса бюджета говорят о повышении фискальной устойчивости в экономике. Для ряда показателей в качестве единицы измерения применяется дисперсия. В общем целевыми значениями (бенчмарками) большинства показателей являются нулевые значения, а наихудшими — максимальные значения на периоде.

Для остальных показателей сложно выбрать критерии эффективности. Например, предполагается, что доля расходов на образование и здравоохранение должна соответствовать некоторому уровню. В этом случае также необходимо использовать бенчмарки. Данные показатели в настоящей работе сопоставляются со средним уровнем показателей стран ОЭСР, которые принято считать образцовыми в части проводимой экономической политики. Целевыми значениями были определены средневзвешенные значения ОЭСР за 2018 г.<sup>6</sup> (рис. 3).

Рисунок 3

**Расходы на образование и здравоохранение в 2018 г., в процентах к общим расходам бюджета / Education and health expenditures in 2018, as a percentage of total budget expenditures**



\* Средневзвешенное значение / \* Weighted average.

Источник: рассчитано авторами по данным Минфина России и ОЭСР (stats.oecd.org) / Source: compiled by the authors according to the Ministry of Finance of the Russian Federation and the OECD.

Анализ проводился на периоде с 2008 по 2019 г. Таким образом, было отражено влияние на бюджетную политику кризиса 2009 г., а также период восстановления экономики России после него и период адаптации экономики к новым ценам на нефть, установившимся в конце 2014 г. Данные показатели по большей части имеют универсальный характер и могут использоваться для сопоставления бюджетной политики разных стран.

<sup>6</sup> Выбран 2018 г., поскольку показатели за последние десять лет не являются слишком волатильными.

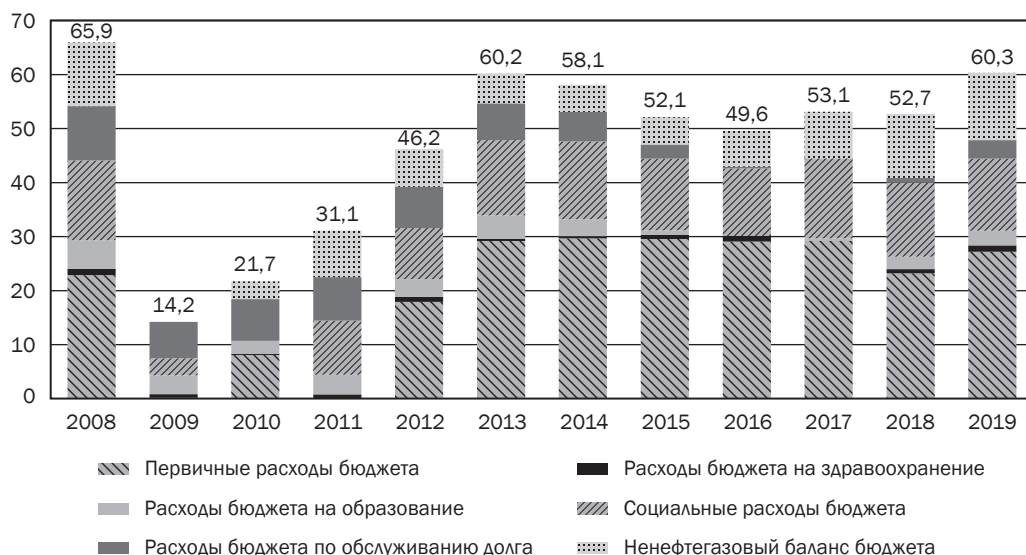
## РЕЗУЛЬТАТЫ

Рассчитанные значения индекса указывают на резкое ухудшение в 2009 г. показателей, характеризующих бюджетную и макроэкономическую устойчивость (рис. 4), что было вызвано сильным внешним шоком и постепенной адаптацией бюджетной политики к новым экономическим условиям. В 2009 г. выросла волатильность бюджетных расходов, резко увеличился нефтегазовый дефицит, расходы на человеческий капитал были вытеснены в структуре расходов другими расходами, в частности, расходами на социальную политику.

Период восстановления после кризиса занял продолжительное время. К 2013 г. повысилась стабильность в бюджетных расходах в целом, и в частности в расходах на социальную политику. Вырос удельный вес расходов на образование, приблизившись к уровню ОЭСР (11,4 % против 12,5 %), при этом сектор здравоохранения оставался существенно недофинансированным. Удельный вес этих расходов в 2013 г. составлял 9,2 % против 17,8 % в ОЭСР.

Рисунок 4

Индекс эффективности бюджетных расходов /  
The index of budget expenditures efficiency



Источник: рассчитано авторами / Source: compiled by the authors.

Снижение индекса после 2013 г. объясняется увеличением расходов на обслуживание долга по отношению к ВВП, увеличением нефтегазового дефицита, а также сокращением в структуре расходов ассигнований на здравоохранение и образование.

Качественные улучшения в бюджетной политике отмечаются в 2017 г., когда было принято новое бюджетное правило. С этого периода начала повышаться бюджетная устойчивость, на что указывает снижение нефтегазового дефицита и расходов на обслуживание долга. Кроме того, немного увеличился удельный вес расходов на человеческий капитал в структуре долга. Также уровень первичных расходов и расходов на социальную политику по отношению к ВВП был относительно стабильным. К 2019 г. значение индекса достигло уровня 2013 г., однако было ниже предкризисного уровня 2008 г.

Хотя к 2019 г. в целом были достигнуты значительные успехи в области обеспечения фискальной и макроэкономической стабильности, политика бюджетных расходов должна уделять больше внимания долгосрочному росту экономики, повышая уровень

финансирования секторов здравоохранения и образования, а также инклюзивному развитию в условиях роста уровня бедности населения.

Мировой экономический кризис 2020 г. существенно повлиял на экономику России, что, безусловно, отразится на ухудшении показателей рассчитываемого индекса. При этом его восстановление может занять более продолжительное время, чем период после кризиса 2009 г. (2010–2013 гг.). В связи с этим важно уделять особое внимание распределительной и перераспределительной бюджетной политике в целях содействия структурной перестройке экономики для обеспечения качественного экономического развития, а также социальной поддержке населения, пострадавшего вследствие пандемии и действия карантинных мер.

### **АНТИКРИЗИСНЫЕ МЕРЫ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В 2020 ГОДУ**

Стремительное распространение новой коронавирусной инфекции в первом полугодии 2020 г. обусловило введение странами жестких ограничительных мер, которые привели к нарушению мировых производственно-сбытовых цепочек. Кризис 2020 г. получил название «Великий карантин» [IMF, 2020b] вследствие введенных карантинных мер, обусловивших глубокий спад мировой экономики. Несмотря на то что сокращение экономической активности было обусловлено карантинными мерами, призванными сдержать распространение пандемии, для возобновления роста экономики простого снятия или отмены данных мер недостаточно. Многие компании оказались на грани банкротства ввиду длительного простоя и отсутствия заказов, работники частично были уволены либо их заработная плата была сокращена, что сократило внутренний спрос в экономике. Для поддержания предприятий и населения и для возобновления экономической деятельности требуются значительные фискальные и монетарные стимулы.

Российская экономика оказалась под двойным ударом. С одной стороны, с небольшим отставанием от Европы российские власти ввели жесткие карантинные меры, продлевавшиеся несколько раз. С другой стороны, вследствие ограничения перелетов и сокращения транспортных потоков сократился спрос на топливо, что привело к резкому снижению мировых цен на нефть. Для поддержания мировых цен на нефть страны ОПЕК и другие крупные производители нефти договорились сократить объемы поставок нефти на рынок.

Бюджетное правило России, определяющее объемы бюджетных расходов исходя из объемов добычи и нефтяных цен, было несколько скорректировано. Физические объемы нефти в формуле стали учитываться исходя из потенциальных, а не фактических объемов поставок (с учетом договоренностей со странами ОПЕК++), что позволило несколько увеличить объемы расходов нефтегазовых доходов. Сделка ОПЕК++ по сокращению объемов поставок нефти будет действовать до 2022 г., однако ее условия могут быть пересмотрены на фоне высокой неопределенности на рынке нефти.

В условиях действия карантинных мер Правительством и Центральным банком РФ принимались меры по поддержке бизнеса и населения. В частности, такими мерами стали дополнительное финансирование системы здравоохранения, увеличение пособий по безработице, выплаты семьям с детьми, возврат налогов самозанятым, субсидирование процентных ставок предприятиям, отсрочка по уплате налоговых, кредитных, арендных платежей, снижение ставки по страховым взносам, отмена уплаты НДС, льготное кредитование, снижение рыночных процентных ставок.

В заключении на проект федерального бюджета на 2021 г. и плановый период 2022–2023 гг. Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) отметил, что наиболее эффективными бюджетными мерами, согласно опросам предпринимателей, оказались: возможность включения в себестоимость расходов на дезинфекцию помещений

и приобретение приборов, лабораторного оборудования, спецодежды и других средств защиты работников, а также возможность продлить сроки ответов на налоговые требования и сроки представления отчетности. При этом имеется необходимость проведения оценки эффективности реализованных в «первую волну» антикризисных мер с тем, чтобы сохранить наиболее востребованные из них на период «второй волны» и 2021 г.<sup>7</sup>

Первый и второй пакеты антикризисных мер составили примерно 1,9 % по отношению к ВВП 2019 г. (2,1 трлн руб.), хотя среднемировое значение было несколько выше: 5,3 % ВВП согласно [Elgin C. et al., 2020] по состоянию на июнь 2020 г. В связи с этим некоторые экономисты<sup>8</sup> считают принятые в России меры недостаточными и запоздалыми, что в целом будет сказываться на темпах восстановления экономики.

Кроме того, в июне 2020 г. Правительством России был представлен проект общенационального плана по восстановлению экономики в размере примерно 4,5 % по отношению к ВВП 2019 г. (5 трлн руб.). Согласно этому плану к концу 2021 г. должны быть обеспечены: устойчивый рост реальных денежных доходов населения, снижение безработицы до уровня не более 5 %, выход на устойчивый рост ВВП на уровне не менее 2,5 % за счет внедрения современных технологий, использования новых возможностей рынка труда, развития экспорта и активного импортозамещения. Финансирование данных программ повлечет увеличение государственного долга и, соответственно, бюджетных расходов на его обслуживание.

Вместе с тем, по оценкам некоторых международных организаций, в частности Economist Intelligence Unit, восстановление российской экономики будет происходить медленнее мировой. Так, по их оценкам, мировая экономика вернется к докризисному уровню в 2022 г., тогда как российская — к 2024 г.<sup>9</sup> Согласно выводам исследователей, выход российской экономики из кризиса будет осложняться падением цен на энергоресурсы, а также сохраняющимися структурными проблемами в условиях отсутствия четких планов по их преодолению. Также прогнозы МВФ<sup>10</sup> указывают на то, что восстановление экономики России после кризиса будет более продолжительным в сравнении со среднемировыми значениями в связи с ее структурными ограничениями<sup>11</sup>.

## ВЫВОДЫ

Бюджетная политика как в Российской Федерации, так и в других странах мира является одним из столпов в реализации макроэкономической политики стимулирования экономического роста. Наряду со снижением процентных ставок государственные расходы поддерживают экономическую активность в условиях кризиса.

Бюджетные расходы не только выступают неотъемлемым элементом устойчивой фискальной политики, но и содействуют макроэкономической устойчивости и долгосрочному экономическому росту, поддерживают инклюзивное развитие. Согласно проведенной оценке, в целом к 2019 г. индикативные показатели бюджетной политики выросли, однако

<sup>7</sup> Заключение РСПП. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1027743-7>.

<sup>8</sup> Интервью с профессором Парижского университета Sciences Po С. Гурьевым. URL: <https://echo.msk.ru/programs/personalno/2670011-echo//>.

<sup>9</sup> A Q3 recovery, what Q3 recovery? Q3 global forecast 2020 / The Economist Intelligence Unit. URL: <https://www.eiu.com/n/covid-19-causes-most-g7-countries-to-lose-four-years-of-economic-growth/>.

<sup>10</sup> World Economic Outlook Database / IMF, October 2020. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October>.

<sup>11</sup> Российская Федерация: Заключительное заявление по итогам консультаций 2020 года в соответствии со Статьей IV. 24 ноября 2020 г. / МВФ. URL: <https://www.imf.org/ru/News/Articles/2020/11/23/mcs112420-russia-staff-concluding-statement-of-the-2020-article-iv-mission>.

так и не достигли более высоких показателей, существовавших несколько лет назад. Новые вызовы, обусловленные пандемией, конечно же, снизят формальные интегральные бюджетные индикаторы, но если государственные расходы будут эффективными, то последующий экономический рост и экономическая трансформация оправдают увеличение государственного долга.

### **Список источников**

- Замулин О. А., Сонин К. И. Экономический рост: Нобелевская премия 2018 года и уроки для России // Вопросы экономики. 2019. № 1. С. 11–36. URL: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2019-1-11-36/>.
- Идрисов Г. И., Синельников-Мурылев С. Г. Бюджетная политика и экономический рост // Вопросы экономики. 2013. № 8. С. 35–59. URL: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2013-8-35-59>.
- Лавров А. М., Ястребова О. К. Актуальные тенденции бюджетного процесса в странах ОЭСР // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 2. С. 19–21.
- Лазарян С. С., Никонов И. В., Вотинов А. И. и др. Международный опыт применения бюджетных правил: формирование современных концепций // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2019. № 2. С. 65–77. URL: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-2-65-80>.
- Шахова Г. Я., Крадинов П. Г., Маненок П. А. Долгосрочная устойчивость бюджетной системы // Государственный университет Минфина России. Финансовый журнал. 2012. № 4. С. 5–18.
- A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery. World Economic Outlook Update / IMF, June 2020(b). URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>.
- Blanchard O., Dell'Ariccia G., Mauro P. Rethinking Macroeconomic Policy / IMF Staff Position Note. February 12, 2010. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1003.pdf>.
- Daniel J., Davis J., Fouad M. et al. Fiscal Adjustment for Stability and Growth / Washington, DC: IMF, 2006.
- Elgin C., Basbug G., Yalaman A. Economic Policy Responses to a Pandemic: Developing the COVID-19 Economic Stimulus Index / VoxEU & CEPR. 07 May 2020. URL: <https://voxeu.org/article/economic-policy-responses-pandemic-covid-19-economic-stimulus-index>.
- Fiscal Monitor: Achieving More with Less / IMF, April 2017. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/04/06/fiscal-monitor-april-2017>.
- Fiscal Monitor: Curbing Corruption / IMF, April 2019. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/09/27/Fiscal-Monitor-April-2019-Curbing-Corruption-46532>.
- Musgrave R. The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. New York: McGraw-Hill, 1959.
- Reassessing the Role and Modalities of Fiscal Policy in Advanced Economies / IMF Policy Paper. September 17, 2013. URL: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/072113.pdf>.
- Report on the OECD framework for inclusive growth / OECD, 2014. URL: [https://www.oecd.org/mcm/IG\\_MCM\\_ENG.pdf](https://www.oecd.org/mcm/IG_MCM_ENG.pdf).
- World Economic Outlook: The Great Lockdown / IMF, April 2020(a). URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>.

*Поступила в редакцию 12 августа 2020 г.  
Принята к публикации 18 декабря 2020 г.*

---

### **References**

- Blanchard O., Dell'Ariccia G., Mauro P. (2010). Rethinking Macroeconomic Policy. IMF Staff Position Note, February 12. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1003.pdf>.
- Daniel J., Davis J., Fouad M. et al. (2006). Fiscal Adjustment for Stability and Growth. Washington, DC: IMF.
- Elgin C., Basbug G., Yalaman A. (2020). Economic Policy Responses to a Pandemic: Developing the COVID-19 Economic Stimulus Index. VoxEU & CEPR. 07 May. Available at: <https://voxeu.org/article/economic-policy-responses-pandemic-covid-19-economic-stimulus-index>.
- IMF (2013). Reassessing the Role and Modalities of Fiscal Policy in Advanced Economies. IMF Policy Paper. Available at: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/072113.pdf>.
- IMF (2017). Fiscal Monitor: Achieving More with Less, pp. 15–23.
- IMF (2019). Fiscal Monitor: Curbing Corruption.
- IMF (2020a). A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery. World Economic Outlook Reports.
- IMF (2020b). World Economic Outlook: The Great Lockdown.

Idrisov G.I., Sinelnikov-Murylev S.G. (2013). Budget Policy and Economic Growth. *Voprosy Ekonomiki*, no. 8, pp. 35–59 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2013-8-35-59/>.

Lavrov A.M., Yastrebova O.K. (2018). Novelty of the Budgetary Process in OECD Countries. *Finansovyi zhurnal – Financial Journal*, no. 2, pp. 9–23 (In Russ.).

Lazaryan S.S., Nikonov I.V., Votinov A.I. et al. (2019). International Practice of Fiscal Rules: Formation of Modern Approaches. *Finansovyi zhurnal – Financial Journal*, no. 2, pp. 65–80 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-2-65-80>.

Musgrave R. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill.

OECD (2014). Report on the OECD framework for inclusive growth. Available at: [https://www.oecd.org/mcm/IG\\_MCM\\_ENG.pdf](https://www.oecd.org/mcm/IG_MCM_ENG.pdf).

Shahova G.Y., Kradinov P.G., Manenok P.L. (2012). Long-Term Sustainability of the Budget System. *Finansovyi zhurnal – Financial Journal*, no. 4, pp. 5–18 (In Russ.).

Zamulin O.A., Sonin K.I. (2019). Economic Growth: Nobel Prize in Economic Sciences 2018 and the Lessons for Russia. *Voprosy Ekonomiki*, no. 1, pp. 11–36 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2019-1-11-36>.

Received 12.08.2020

Accepted for publication 18.12.2020