

## РАЗРАБОТКА ПОРОГОВЫХ ЗНАЧЕНИЙ БЮДЖЕТНЫХ ИНДИКАТОРОВ С УЧЕТОМ МИРОВОЙ ПРАКТИКИ

Галина Яковлевна ШАХОВА<sup>a,\*</sup>, Павел Львович МАНЕНОК<sup>b</sup>

<sup>a</sup> доктор экономических наук, главный научный сотрудник Центра перспективного финансового планирования макроэкономического анализа и статистики финансов, Научно-исследовательский финансовый институт, Москва, Российская Федерация  
gshahova@nifi.ru

<sup>b</sup> старший научный сотрудник Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов, Научно-исследовательский финансовый институт, Москва, Российская Федерация  
pmanenok@nifi.ru

\* Ответственный автор

### История статьи:

Принята 14.12.2015  
Принята в доработанном виде  
21.03.2016  
Одобрена 04.04.2016

УДК 336.143

JEL: E62, F30, H50, H61, O20

### Аннотация

**Предмет.** Исследование посвящено проблемам разработки пороговых значений бюджетных индикаторов, способствующих достижению долгосрочной фискальной устойчивости и реализации приоритетов социально-экономического развития.

**Цели.** Выявить целесообразность и возможность учета мировой практики при разработке пороговых значений бюджетных индикаторов для России. Предложить экспертные оценки пороговых значений бюджетных индикаторов для использования в российской практике бюджетного планирования.

**Методология.** При обосновании конкретных выводов и рекомендаций учитывались научные исследования отечественных и зарубежных ученых в области обеспечения долгосрочной бюджетной устойчивости и экономической безопасности государства. Основой исследования является системный подход, позволяющий получить решение сложной проблемы достижения долгосрочной устойчивости бюджетной системы на базе комплексного рассмотрения и взаимной увязки различных ее аспектов: сбалансированности государственных доходов и расходов, реализации приоритетов социально-экономического развития, стабильности налоговой нагрузки и др. При этом использовались методы экономического анализа, экспертного оценивания, балансовые методы.

**Результаты.** Рассмотрены понятия устойчивости и качества в долгосрочном бюджетном планировании. Определен порядок разработки пороговых значений бюджетных индикаторов, обеспечивающих достижение фискальной устойчивости в долгосрочном периоде. Проведен сравнительный анализ бюджетных параметров России и развитых зарубежных стран. Обоснованы пороговые значения индикаторов, характеризующих роль государства в перераспределении финансовых ресурсов в современной экономике, а также структуру распределения государственных ресурсов по функциональным направлениям их расходования.

**Область применения.** Разработка бюджетной политики.

**Выводы.** Сделан вывод о правомерности и целесообразности использования социально-экономических показателей развитых стран при разработке пороговых значений бюджетных индикаторов для России, а также о необходимости перехода РФ на экономическую модель развитых стран, характеризующуюся высокой долей в валовом внутреннем продукте как общего размера финансовых ресурсов, перераспределяемых бюджетной системой, так и затрат на социальную защиту, здравоохранение и образование.

**Ключевые слова:** фискальная устойчивость, доход, расходы, налоговая нагрузка, бюджетный индикатор

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2015

Стратегическое бюджетное планирование в форме разработки долгосрочных фискальных проектировок и включения их в бюджетный процесс становится одним из направлений повышения эффективности управления государственными финансами. Оно направлено на реализацию приоритетов социально-экономического развития и осуществляется в целях обеспечения долгосрочной устойчивости бюджетной системы.

### Понятия устойчивости и качества в долгосрочном бюджетном планировании

Появление и использование понятия *устойчивых государственных финансов* было вызвано особым вниманием, уделяемым в начале XXI столетия долгосрочному воздействию политических и экономических вызовов. Первоначально это определение применялось при исследовании экономики слаборазвитых стран. Несколько позже

оно было включено и в анализ экономического развития индустриального мира.

Последующее применение понятия устойчивости в специфической области государственных финансов объясняется возрастающим значением демографических вызовов, угрожающих будущему социально-экономическому развитию.

Старение населения и увеличение демографической нагрузки (отношение числа пожилых людей к населению трудоспособного возраста), ожидаемые во второй половине XXI в., усилили необходимость рассмотрения проблем финансирования социально-экономического развития (здравоохранения, пенсионного обеспечения, предложения рабочей силы, занятости, миграции, семейной политики, образования, исследований, инноваций и др.) в долгосрочной перспективе.

Понятие бюджетной (фискальной) устойчивости означает способность правительства финансировать свои программы и обслуживать долговые обязательства без увеличения налоговой нагрузки на экономику. В настоящее время необходимость устойчивых государственных финансов рассматривается как наиболее значительный вызов, который выдвигается современным социально-экономическим развитием [1, с. 9].

В литературе [2, с. 110–114] выделяются четыре аспекта устойчивости государственных финансов:

- *платежеспособность*, под которой понимается способность правительства оплачивать свои финансовые обязательства;
- *направленность* финансовой политики на обеспечение *экономического роста*;
- *стабильность*, при которой правительство должно быть способно выполнять свои обязательства без увеличения налогового бремени;
- *равнодоступность*, то есть правительство в состоянии оплачивать текущие обязательства без перемещения затрат на будущие поколения.

Государственные финансы определяются как неустойчивые, когда не имеется достаточных ресурсов в экономике, чтобы обслужить и долг, и текущие расходы без увеличения налогов. При этом увеличение размера долга не означает, что

страна обязательно столкнется с неплатежеспособностью в будущем.

Понятие *качества в бюджетном планировании* [3, с. 93, 94] предполагает, что государственные расходы и доходы не могут измеряться только в показателях единичного года и постоянно преследовать количественные цели недостаточно.

Находится ли бюджет в дефиците, в балансе или в профиците – не окончательный критерий финансового здоровья страны или территориальной единицы. В дополнение к количественным переменным единичного года существует необходимость рассматривать такие аспекты, как изменение структуры во времени, динамику программ и обязательств, расширение или уязвимость доходных баз и связь расходов с набором макроэкономических, демографических и экологических переменных.

Европейский совет в 2002 г. объединил понятия качества и устойчивости, подчеркнув необходимость более значительных усилий и координации в достижении долгосрочного качества и устойчивости государственных финансов. При этом *под качеством понимается обеспечение соответствующей структуры правительственных доходов и расходов, гарантирующей надежные и устойчивые государственные финансы при увеличении потенциального роста экономики*.

В этом свете налогово-бюджетное планирование должно быть направлено на создание условий, способствующих занятости и инвестициям при соблюдении долгосрочного значения бюджетной позиции, близкой к балансу или профициту.

Достижение устойчивости требует разработки многоаспектной стратегии, которая должна содержать пути решения социально-экономических проблем (здравоохранения, образования, пенсионного обеспечения и социальной защиты в условиях старения населения, дальнейшего сокращения расходов на обслуживание государственного долга, увеличения занятости, обеспечения обороноспособности страны и соблюдения правопорядка).

Чтобы количественно определить диапазон возможных будущих результатов и обеспечить достижение долгосрочной устойчивости

бюджетной политики, необходимо разрабатывать пороговые значения ключевых фискальных индикаторов. Такие параметры должны использоваться для выявления различных состояний бюджетной системы – обладает ли она достаточной устойчивостью или характеризуется повышенными рисками ее нарушения в силу тех или иных угроз.

**Порядок разработки пороговых значений бюджетных индикаторов, обеспечивающих достижение фискальной устойчивости в долгосрочном периоде**

Как отмечал В.К. Сенчагов, «пороговые значения – важный инструмент системного анализа, прогнозирования и индикативного социально-экономического планирования. С помощью этого инструмента тот или иной объект, в данном случае экономика, рассматривается с позиции соответствия тенденций ее развития (внутри и во взаимодействии с экономиками других стран) национальным интересам страны. Теория безопасности имеет практическое значение, только если она органически включает теорию предельных значений объекта»<sup>1</sup>.

Это положение, сформулированное применительно к теории экономической безопасности страны, целиком относится и к долгосрочной устойчивости бюджетной системы, поскольку она в значительной степени определяет экономическую безопасность страны.

Проблемам разработки пороговых значений показателей, характеризующих устойчивое социально-экономическое развитие, уделяется довольно много внимания. В частности, Международный валютный фонд (МВФ) разработал систему основных и дополнительных индикаторов финансовой устойчивости, которые могут служить базой для определения их пороговых значений.

В руководстве МВФ по составлению индикаторов<sup>2</sup> освещаются концептуальные положения. Вместе с тем в имеющихся зарубежных и отечественных исследованиях охватываются прежде всего

денежно-кредитный и валютный аспекты функционирования государственных финансов, их взаимоотношения с банковской сферой и финансовыми рынками. Проблемы устойчивости налогово-бюджетной сферы остаются практически неразработанными.

Разработку пороговых значений бюджетных показателей, обеспечивающих достижение долгосрочной устойчивости государственных финансов, следует производить по следующим направлениям.

Прежде всего анализируются показатели, характеризующие платежеспособность правительства в долгосрочной перспективе. Для этого исследуется динамика доходов и расходов бюджета, бюджетного баланса по отношению к валовому внутреннему продукту (ВВП). Пороговыми считаются такие значения, отклонение от которых в долгосрочной перспективе приводит к ухудшению финансового состояния государства (возникновению или увеличению первичного дефицита бюджетной системы, росту государственного долга и т.п.).

Устойчивые государственные финансы способствуют положительной динамике макроэкономических показателей. Поэтому при оценке пороговых значений обращается внимание на темпы роста ВВП, величину инвестиций в процентах к ВВП, уровень безработицы, размер ВВП, приходящегося на душу населения.

При долгосрочной устойчивости государственных финансов правительство в состоянии выполнять свои обязательства без увеличения налоговой нагрузки на экономику. Поэтому при разработке пороговых значений необходимо рассматривать специфику формирования государственных доходов в долгосрочном периоде, рассчитывать показатель отношения налоговых поступлений к ВВП.

Наконец, при долгосрочной устойчивости бюджетной системы в течение проектируемого периода должна быть обеспечена справедливость во взаимоотношениях поколений, то есть важно отсутствие перемещения правительственных расходов на будущие поколения посредством увеличения государственного долга.

<sup>1</sup> Экономическая безопасность России: общий курс / под ред. В.К. Сенчагова. 2-е изд. М.: Дело, 2005. С. 82–83.

<sup>2</sup> МВФ. Показатели финансовой устойчивости. Руководство по составлению. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fsi/guide/2006/pdf/frus/guide.pdf>

При этом анализируются пороговые значения показателей, характеризующих долговую устойчивость в перспективном периоде: государственный долг в процентах к ВВП, расходы по обслуживанию долга в процентах к расходам бюджета, отношение государственного внешнего долга к объему экспортной выручки в процентах, отношение бюджетных ассигнований на обслуживание и погашение долга к доходам федерального бюджета, государственный долг в процентах к доходам федерального бюджета.

Кроме того, в мировой практике применяются синтетические индикаторы долгосрочной устойчивости, основанные на показателе фискального разрыва. При расчете этих параметров учитываются как бюджетные проектировки, так и показатели экономического роста, процентной ставки, величины государственного долга.

В составе этих индикаторов заслуживают внимания индикаторы  $S_0$ ,  $S_1$ ,  $S_2$ , рекомендуемые Европейской комиссией для оценки долгосрочной устойчивости государственных финансов [4].

Международная экономическая интеграция во все большей степени влияет на социально-экономическое развитие России. Результаты этого воздействия во многом определяются уровнем и вектором развития российской экономики, положением страны в мировом хозяйстве.

Чем более мощной будет экономика, тем больше преимуществ страна будет получать от экономической глобализации. В этих условиях социально-экономическое развитие должно идти в общем русле мирового экономического процесса, специфику которого нужно учитывать при разработке пороговых значений ключевых фискальных индикаторов.

Наиболее значительный опыт разработки пороговых показателей накоплен в области исследования проблем обеспечения экономической (в том числе финансовой) безопасности страны. Изучение литературы по этой проблематике [5–10]<sup>3</sup> позволяет сделать вывод о том, что в

<sup>3</sup> Калина А.В., Савельева И.П. Формирование пороговых значений индикативных показателей экономической безопасности России и ее регионов. Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия

большинстве случаев пороговые значения определяются путем экспертных и расчетно-аналитических оценок, базирующихся на учете мировых показателей и тенденций, а также специфики развития экономики России.

Вместе с тем для этого применяются экономико-математические методы, в частности построение имитационных моделей как основы для проведения анализа чувствительности.

По нашему мнению, пороговые величины, направленные на обеспечение долгосрочной бюджетной устойчивости, определяются для отдельной страны, они значимы только для рассматриваемого периода времени и должны уточняться по мере актуализации долгосрочного прогноза социально-экономического развития этой страны [11].

#### **Пороговые значения индикаторов, характеризующих роль государства в распределении и перераспределении финансовых ресурсов**

Исходя из рассмотренных концепций долгосрочной бюджетной устойчивости и качества бюджетного планирования, в состав фискальных индикаторов, пороговые значения которых необходимо использовать при их анализе и обеспечении, целесообразно включать показатели, характеризующие роль государства в перераспределении финансовых ресурсов и достижении устойчивого экономического роста. Такими параметрами являются отношения совокупных доходов и расходов государства к валовому внутреннему росту (табл. 1)<sup>4</sup>.

Решение проблемы определения пороговых значений ключевых фискальных индикаторов (долей совокупных государственных доходов и расходов в валовом внутреннем продукте) неизбежно сталкивается с необходимостью уточнения роли государства на современном этапе экономического развития, и в частности, о специфике социально-экономической модели, реализуемой правительством.

«Экономика и менеджмент». 2014. Т. 8. № 4. С. 15–24.

<sup>4</sup> Под совокупными расходами и доходами (расходами и доходами расширенного правительства) в соответствии с международной практикой понимается сумма расходов и доходов федерального бюджета и субъектов Федерации, а также внебюджетных государственных фондов.

В настоящее время государственный сектор занимает доминирующее положение в мировой экономике, осуществляя финансирование государственных услуг и различных программ перераспределения дохода. Государственный сектор также играет важную роль на финансовых рынках в большинстве стран – членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) вследствие значительных размеров суверенного долга и больших размеров активов этого сектора в экономике.

Финансирование государственных услуг и перераспределение дохода во многих странах ОЭСР превышает 50% ВВП и даже приближается кое-где к 60% ВВП (см. табл. 1).

Из-за доминирования государственного сектора в экономике бюджетное планирование является главным инструментом обеспечения устойчивого экономического роста. Эффективное использование общественных ресурсов требует, чтобы пороговые значения ключевых фискальных индикаторов гарантировали, что правительственные расходы будут иметь источники финансирования, что основные функции государственного сектора будут выполняться в будущем, что частный сектор будет развиваться при стабильном налогообложении и что общественное сбережение будет соответствовать потребностям финансовых рынков.

Как показывает мировой опыт, в развитии рыночной экономики наблюдается чередование двух моделей: регулирующей и либеральной. Они различаются по характеру и степени воздействия государства на экономику. В регулирующей модели развития государство играет активную роль как в упорядочении производственного процесса, так и в обеспечении социальной защиты граждан. В либеральной модели главенствующее место отводится рыночному саморегулированию.

Смене модели развития способствует совокупность условий. Во времена экономических кризисов и в периоды «догоняющего» развития происходит усиление государственного регулирования. При достижении стабильности и конкурентоспособности экономической системы начинается переход к либеральной модели.

Зарубежные ученые отмечают, что для функционирования любых типов регулирующей модели характерны большая стабильность и более

высокие темпы экономического роста. Например, в США во время либерализации после Первой мировой войны (1919–1937 гг.) среднегодовые темпы роста ВВП равнялись 1,84%, в фазе регулирования после Второй мировой войны (1948–1973 гг.) они повысились до 3,96%, в либеральной фазе 1979–2000 гг. – снизились до 3,03% [12].

Как свидетельствуют данные, приведенные в табл. 1, Россия относится к числу стран, в которых посредством государственных финансов перераспределяется сравнительно невысокая доля ВВП. Отношение совокупных расходов расширенного правительства России к ВВП (38,9% в 2014 г.) ниже, чем в большинстве развитых стран (в 2013 г. в Швеции – 53,9%, во Франции – 57%, в Германии – 44,3%, в Финляндии – 57,8%, в Дании – 57,1%). Таким образом, можно утверждать, что на фоне передовых рыночных стран степень централизации финансовых ресурсов расширенным правительством России не является высокой.

Как видно из представленных данных, пороговым значением масштабов участия государства в распределении и перераспределении финансовых ресурсов в процессе социально-экономического развития можно признать показатель в 35–40% ВВП. Этот уровень перешли практически все передовые зарубежные страны, бюджетная политика которых направлена на развитие конкурентоспособных производств и обеспечение приемлемого уровня жизни населения.

Исходя из масштабов государственного сектора и повышения значения государственного регулирования, в ситуации осложнения геополитической обстановки, кризисных явлений в экономике и необходимости их преодоления, на наш взгляд, можно утверждать, что в современных условиях целесообразно использовать в экономическом анализе и планировании для России пороговое значение индикатора, характеризующее роль государства в перераспределении финансовых ресурсов страны, в размере средней величины отношения совокупных государственных расходов для передовых зарубежных стран, равной около 40%.

Для анализа и обеспечения долгосрочной бюджетной устойчивости важное значение имеет разработка пороговых значений, характеризующих

формирование доходной базы государственных финансов. Полезен также мировой опыт (табл. 2).

Учитывая установленное пороговое значение для индикатора доли государственных расходов в ВВП в 40% ВВП и пороговое значение дефицита консолидированного бюджета в 3% ВВП, определенного Маастрихтскими соглашениями, можно принять в качестве порогового значения отношения государственных доходов к ВВП величину в 37% ВВП. Этот показатель значительно ниже, чем фактические величины в передовых зарубежных странах (см. табл. 1).

При этом пороговое значение налоговой нагрузки, отношения налоговых доходов к ВВП, может составлять около 34% ВВП, прямых и косвенных налогов в процентах от ВВП – 24,7%, социальных взносов в процентах от ВВП – 9,4%. Это средние величины изучаемых индикаторов для стран ОЭСР в 2013 г. (см. табл. 2). В России они составляют соответственно 26% (2012 г.), 20,6% (2012 г.), 7,1% (2014 г.). Очевидно, отечественные параметры ниже, чем предлагаемые пороговые значения.

Вместе с тем в России имеются резервы увеличения доли налоговых доходов в ВВП. Это прежде всего деофшоризация экономики и связанное с ней предотвращение утечки капитала [13], а также повышение собираемости налогов вследствие улучшения работы надзорных и контрольных органов [14].

Кроме того, стоит вернуться к прогрессивному налогообложению доходов физических лиц [15], существующему в большинстве стран мира (табл. 3). Это повысит долю государственных доходов в ВВП и, следовательно, расширит возможности финансирования социально-экономического развития.

Введение прогрессивной шкалы налогообложения снизит такой показатель уровня жизни в стране, как отношение доходов 10% высокообеспеченных лиц к доходам 10% малообеспеченного населения. Как известно, этот параметр в нашей стране превышает среднемировой уровень. Введение прогрессивной шкалы налога с физических лиц, касающейся доходов этих 10% населения и не затрагивающей доходы среднего класса, наряду с увеличением размера государственных финансовых ресурсов будет способствовать ослаблению социального неравенства.

Отдельные страны демонстрируют достаточно высокие темпы экономического роста и при значительно более низких значениях отношения государственных доходов и расходов к ВВП. В частности, в Китае в 2011 г. при темпе прироста ВВП в 9,3% государственные расходы в процентах ВВП составили 27,6%.

Этот факт подтверждает принципиальное положение о том, что долгосрочная бюджетная устойчивость должна анализироваться на основе *системы пороговых значений* различных ее аспектов. В этой системе в качестве интегрального показателя, пороговое значение которого характеризует экономически целесообразную степень централизации финансовых ресурсов в государстве, можно рассматривать отношение государственных доходов к ВВП.

### **Система пороговых значений индикаторов, характеризующих распределение финансовых ресурсов на выполнение основных функций государства в соответствии с провозглашенными приоритетами социально-экономического развития**

В состав системы пороговых значений ключевых бюджетных индикаторов необходимо также включать показатели, характеризующие такой аспект долгосрочной бюджетной устойчивости, как сохранение платежеспособности при условии *реализации установленных приоритетов социально-экономического развития*.

Специфика реализации таких приоритетов отражается в структуре государственных расходов. Поэтому при определении пороговых значений индикаторов, способствующих достижению долгосрочной бюджетной устойчивости, правомерно базироваться на опыте зарубежных стран, которые в своем социально-экономическом развитии стремятся к достижению приоритетов, аналогичных провозглашенным в России.

В настоящее время к числу основных долговременных приоритетов социально-экономической политики России относятся:

- обеспечение устойчивого экономического роста и удовлетворение социальных и экологических потребностей общества;
- достижение высоких темпов роста производительности общественного труда и

усиление конкурентоспособности национальной экономики на основе проведения эффективной инновационной политики, развития науки, внедрения прогрессивных информационных технологий;

- повышение качества образования и квалификации рабочей силы при усилении влияния этих факторов на экономический рост и уровень жизни населения;
- совершенствование систем пенсионного и медицинского обеспечения, социальной защиты, улучшение демографической ситуации;
- содействие реализации преимуществ международной интеграции для национальной экономики;
- поддержание на должном уровне обороноспособности и национальной безопасности.

Эти стратегические приоритеты конкретизируются в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. В послании на 2015 г. была подчеркнута важность решения таких ключевых вопросов, как повышение эффективности национальной экономики, ежегодный рост производительности труда не менее чем на 5%, сохранение устойчивой макроэкономической ситуации, снижение в среднесрочной перспективе инфляции до 4%.

Вместе с тем обращалось внимание на необходимость масштабного обновления промышленности, достижения лидирующих позиций в производстве товаров и услуг. При этом отмечалось большое значение проведения политики импортозамещения, обеспечения населения качественными и доступными по цене лекарствами и продуктами питания собственного производства, снижения критической зависимости от зарубежных технологий и промышленной продукции в отраслях станко- и приборостроения, энергетического машиностроения и оборудования для освоения месторождений и арктического шельфа, стимулирования развития отечественного экспорта, увеличения российского экспорта продукции высокой степени переработки за три года в полтора раза.

В числе приоритетов современной социально-экономической политики России также отмечены:

- обеспечение обороноспособности страны в новых условиях и разработка системы жесткого контроля за использованием средств гособоронзаказа;
- реализация новых подходов в работе надзорных, контрольных, правоохранительных органов;
- внедрение наилучших доступных технологий, постоянное обновление базовых отраслей на основе жестких экологических стандартов;
- доведение годового уровня инвестиций до 25% к 2018 г., обеспечение экономии в расходовании государственных средств на капитальное строительство на 10–20%;
- развитие транспортной инфраструктуры в субъектах Федерации, удвоение объемов дорожного строительства;
- повышение уровня конкурентоспособности производственных компаний не только внутри страны, но и на международных рынках;
- завершение перехода к страховым принципам в здравоохранении, формирование системы государственного контроля за качеством работы медицинских учреждений, внедрение оптимальной программы переподготовки врачей;
- увеличение средней продолжительности жизни до 74 лет;
- совершенствование системы образования и подготовки кадров, улучшение качества дошкольного и внешкольного дополнительного образования, повышение уровня квалификации рабочих и инженерных профессий.

На реализацию этих приоритетов социально-экономического развития направлена государственная политика России. Им в основном соответствуют целевые установки стратегического характера, которые провозглашены за рубежом.

С этой точки зрения весьма показательна стратегия «Европа 2020», в которой определены приоритеты социально-экономического развития

стран Евросоюза на среднесрочную перспективу<sup>5</sup>. Целями этой стратегии являются:

- повышение занятости населения в возрасте от 20 до 64 лет до минимум 75%;
- инвестирование в исследования и разработки 3% ВВП;
- сокращение выбросов двуокиси углерода и прочих парниковых газов в атмосферу как минимум на 20% по сравнению с уровнем 1990 г.;
- повышение доли возобновляемых источников энергии в потреблении до 20% и энергоэффективности – на 20%;
- повышение доли населения с окончанным высшим образованием в возрасте 30–44 лет до 40% к 2020 г.;
- сокращение количества людей, находящихся за чертой бедности, минимум на 20 млн чел.

«Европа 2020» устанавливает три основных фактора укрепления экономики и достижения поставленных целей:

- интеллектуальный рост: развитие экономики, основанное на знаниях и инновациях;
- устойчивый рост: создание экономики, основанной на рациональном использовании ресурсов, соблюдении экологических требований и стимулировании конкуренции;
- всеобъемлющий рост: повышение уровня занятости населения, достижение социального и территориального согласия.

В стратегии в качестве приоритетных выдвигаются семь направлений деятельности (ключевых инициатив):

- «Инновационный союз» (улучшение условий и возможностей финансирования исследований и инноваций);

<sup>5</sup> A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. EUROPEAN COMMISSION. Brussels, 3.3.2010COM (2010) 2020 final. EUROPE 2020, pp. 1–37. URL: <http://rp7.ffg.at/upload/medialibrary/Europe-202055120.pdf>

- «Движение молодежи» (усиление результативности систем образования и привлечения молодых людей на рынок труда);
- «План развития цифровых технологий в Европе» (ускорение развития высокоскоростного Интернета и предоставление возможностей участия в общем цифровом пространстве частным юридическим и физическим лицам);
- «Ресурсоэффективная Европа» (удвоение темпов экономического роста, повышение энергоэффективности, использование возобновляемых ресурсов, модернизация транспортного сектора);
- «Индустриальная политика в эру глобализации» (улучшение предпринимательского климата, особенно для среднего и малого бизнеса, поддержка развития мощной и устойчивой промышленной базы для конкуренции в условиях глобализации);
- «План по увеличению количества рабочих мест и развитию новых квалификаций» (модернизация рынков труда);
- «Европейская политика по борьбе с бедностью» (обеспечение социального и территориального взаимодействия с целью снижения уровня бедности). Перечисленные направления деятельности, приоритетные для ЕС, находят свое отражение в бюджетной политике стран, входящих в союз.

В соответствии с заявленными приоритетами формируется структура правительственных расходов. Сопоставление значений показателей, характеризующих объем и структуру государственных финансовых потоков в России и ведущих зарубежных странах, позволяет оценить пороговые значения ключевых бюджетных индикаторов с точки зрения мировой практики.

Рассмотрение приоритетов социально-экономического развития в России и странах ЕС приводит к заключению, что в современный период они в значительной степени аналогичны [16]<sup>6</sup>. Поэтому при разработке для РФ пороговых значений показателей, характеризующих

<sup>6</sup> Tax burden: international comparison. Confederation Suisse. Federal Department of Finance. January 2014. P. 1–43. URL: <https://clck.ru/9qKRB>



расходование финансовых ресурсов на выполнение основных функций государства, целесообразно принимать во внимание мировую практику.

Анализ структуры совокупных расходов расширенного правительства выявляет некоторые существенные отличия российской практики от передовых стран (табл. 4 и 5). В составе отечественных совокупных расходов уменьшается доля расходов на общегосударственную деятельность (7,8% в 2014 г.), которая ниже, чем в большинстве европейских стран. За рубежом удельный вес таких расходов составлял в 2013 г. от 9,7% в Норвегии до 17,5% в Италии. Это свидетельствует о сокращении расходов на обслуживание государственного долга и повышении эффективности общегосударственного управления в России.

Значительно выше среднеевропейского уровня удельный вес российских расходов на оборону (9% в 2014 г.). Он практически сравнялся с показателем 2013 г. в США (9,8%). Доля расходов на поддержку национальной экономики в России (16,5% в 2014 г.) выше, чем в передовых зарубежных странах (12,2% в 2013 г. в Бельгии и около 10% – в Австрии, Нидерландах, Норвегии, Японии).

Обращает на себя внимание более низкий удельный вес затрат на социальные цели в структуре совокупных расходов расширенного правительства России. Низка доля расходов на здравоохранение – 10,1% по сравнению с 17,7% в Нидерландах и более 15% в Австрии, Германии, Великобритании, Дании.

Если же проводить сравнение по доле этих затрат в ВВП (табл. 4), то положение еще хуже. В России она составляла в 2014 г. 4% ВВП, в то время как в 2013 г. в Германии – 7%, Дании – 8,7%, Финляндии – 8,4%, во Франции – 8,1%, в 2014 г. в Бельгии и Австрии – 7,9%.

Аналогичная ситуация и с расходами на образование. В совокупных государственных расходах России они составили в 2014 г. 11%, в ВВП – 4,3%. При этом в США они равнялась в 2013 г. 16% совокупных расходов расширенного правительства, в Дании – 12,3% совокупных

расходов и 7% ВВП, в Великобритании – 12 и 5,5% соответственно.

В развитых зарубежных странах в XXI в. приоритетность государственных вложений в человеческий капитал (ассигнований на здравоохранение, образование, профессиональную подготовку и переподготовку) резко возросла. В них общенациональной задачей выступает увеличение доступности высшего образования. Особая важность этой задачи обусловлена тем, что высшее образование во все большей степени способствует обеспечению устойчивого экономического роста и повышению производительности труда, а также увеличению доходов и благосостояния населения.

Что касается расходов на социальную защиту, то в России в 2014 г. они составили 31,9% совокупных правительственных расходов и 12,4% ВВП. В то же время в Австрии они равнялись 41,9% общих расходов государства и 21,4% ВВП, в Великобритании соответственно – 37,2% и 16,9% ВВП, в 2013 г. в Германии – 42,6% и 18,9% ВВП, в Дании – 43,9% и 25,1% ВВП.

Сравнение структуры государственных расходов со странами Центральной и Восточной Европы по этому показателю также не в пользу России. На социальную защиту в 2013 г. в Болгарии было направлено 35,7% совокупных правительственных расходов, в Латвии – 31,2%, в Литве – 32%, в Венгрии – 33,3%.

На основе сравнительного анализа структуры государственных расходов в передовых зарубежных странах и России, соответствия этой структуры заявленным приоритетам социально-экономического развития, а также с учетом геополитической обстановки в мире и необходимости поддержания и укрепления обороноспособности страны предлагается следующая система пороговых значений индикаторов распределения бюджетных ресурсов по функциональным направлениям (табл. 6).

Таким образом, исследование показывает, что при разработке пороговых значений бюджетных индикаторов правомерно и целесообразно использовать показатели социально-экономического развития передовых стран.

В условиях глобализации и интеграции мировой экономики приоритеты социально-экономического развития России во многом аналогичны приоритетам, установленным в странах-маяках (в частности, в Евросоюзе). С этой точки зрения вполне закономерна необходимость перехода России на экономическую модель развитых стран, характеризующуюся высокой долей в ВВП финансовых ресурсов, перераспределяемых бюджетной системой.

Эта модель отличается специфической структурой распределения государственных ресурсов по функциональным направлениям, высокой долей в ВВП расходов на социальную защиту, а также затрат на здравоохранение и образование.

Вместе с тем специфика современного финансово-экономического состояния России диктует правомерность значительной доли в ВВП государственных затрат на науку и развитие национальной экономики, а геополитическая обстановка в мире вынуждает расходовать существенную часть ВВП на оборону.

Экспертные оценки пороговых значений основных бюджетных индикаторов, определенные исходя из таких соображений, целесообразно использовать в качестве ориентиров при долгосрочном бюджетном планировании. Несмотря на определенную их условность они будут способствовать достижению устойчивости бюджетной системы в долгосрочном периоде.

Таблица 1

Совокупные государственные доходы и расходы некоторых стран, % ВВП

Страна	Год	Совокупные доходы	Совокупные расходы	Дефицит (-), профицит (+)
Австрия	2014	49,9	52,3	-2,4
Бельгия	2014	51,1	54,3	-3,2
Великобритания	2014	38,7	44,4	-5,7
Германия	2014	44,6	43,9	+0,7
Дания	2014	58,8	57	+1,8
Испания	2014	37,8	43,6	-5,8
Италия	2014	48,1	51,1	-3
Китай	2011	28,1	27,6	+0,5
Нидерланды	2014	47,6	46,6	+1
Норвегия	2014	54,7	45,7	+9
Португалия	2014	44,5	49	-4,5
Россия	2013	36,9	37,7	-0,8
	2014	37,7	38,9	-1,2
США	2012	30,1	38,8	-8,7
Финляндия	2014	55,5	58,7	-3,2
Франция	2014	53,2	57,2	-4
Швеция	2014	51,1	53	-1,9

Примечание. Данные представлены в консолидированном виде с исключением встречных потоков между различными уровнями правительственной системы.

Источник: URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government\\_expenditure\\_by\\_function\\_%E2%80%93\\_COFOG](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG); Россия и страны мира. 2014. С. 295; Россия и страны – члены Европейского союза. 2013. С. 71; China Statistical Yearbook, 2013

Таблица 2

Структура совокупных государственных доходов в России и зарубежных странах в 2013 г., % ВВП

Страна, организация	Налоговые доходы расширенного правительства	В том числе	
		налоги	социальные взносы
Россия*	26	20,6	5,4
	–	–	7,1
Австрия	42,5	27,9	14,6
Бельгия	44,6	30,5	14,1
Великобритания	32,9	26,7	6,2
Германия	36,7	22,7	14
Дания	48,6	47,8	0,8
Испания	32,6	21,3	11,3
Италия	42,6	29,7	12,9
Нидерланды	36,3	21,4	14,9
Норвегия	40,8	31,1	9,7
Португалия	33,4	24,5	8,9
США	25,4	19,3	6,1
Финляндия	44	31,3	12,7
Франция	45	28,3	16,7
Япония	29,5	17,2	12,3
ОЭСР	34,1	24,7	9,4
EU28	39,9	–	–

\* Верхняя строка – данные 2012 г.; нижняя – 2014 г.

Источник: URL: [http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/data/revenue-statistics/comparative-tables\\_data-00262-en](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/data/revenue-statistics/comparative-tables_data-00262-en)

Таблица 3

Поступления от налога в 2011 г. на доходы физических лиц в России и зарубежных странах, % ВВП

Страна, организация	Поступления от налога на доходы физических лиц
Австрия	9,5
Бельгия	12,5
Великобритания	10,1
Германия	9,1
Дания	24,2
Италия	11,5
Нидерланды	8,3
Норвегия	9,8
Португалия	6,1
США	8,9
Финляндия	12,8
Франция	7,5
Япония	5,3
ОЭСР	8,5
Россия*	3,8

\* Данные 2014 г.

Источник: Tax Burden: International Comparison Confederation Suisse. Federal Department of Finance. January 2014. p. 28

Таблица 4

Структура совокупных расходов расширенных правительств в России и зарубежных странах, % к общей сумме расходов

Страна	Год	Общегосударственная деятельность	Оборона	Общественный порядок и безопасность	Национальная экономика	Защита окружающей среды	Жилищно-коммунальные услуги	Социальные затраты, всего	В том числе			
									Здравоохранение	Отдых, культура, религия	Образование	Социальная защита
Россия	2014	7,8	9	7,9	16,5	0,3	3,6	34,9	10,1	1,9	11	31,1
Япония	2013	10,6	2,1	3,1	10,3	2,8	1,8	69,3	17,5	0,9	8,5	42,4
Австрия	2013	14,2	1,2	2,6	11,1	1	0,7	69,2	15,6	1,9	9,8	41,9
Бельгия	2013	15,5	1,7	3,4	12,2	1,8	0,6	64,9	14,6	2,4	11,8	36,1
Великобритания	2013	12,5	5	4,8	6,8	1,8	1,5	67,6	16,7	1,7	12	37,2
Германия	2013	14,3	2,4	3,5	7,5	1,3	0,9	70	15,8	1,9	9,7	42,6
Дания	2013	13,6	2,3	1,8	6,3	0,7	0,5	74,7	15,3	3,2	12,3	43,9
Италия	2013	17,5	2,3	3,8	8,2	1,8	1,4	64,8	14,1	1,4	8	41,3
Нидерланды	2013	11	2,5	4,2	8,2	3,2	1,1	69,6	17,7	3,4	11,8	36,7
Норвегия	2013	9,7	3,1	2,3	10,6	1,9	1,6	70,9	17	3,1	11,1	39,7
Португалия	2013	17,9	2,1	4,4	6,7	0,8	1,4	66,6	13,3	2	13,5	37,8
Финляндия	2013	14,4	2,6	2,4	8,2	0,4	0,7	71,3	14,5	2,5	11,2	43,1
США	2013	14,3	9,8	5,6	9,2	0	1,5	59,7	22,3	0,7	16	20,7
Франция	2013	11,9	3,1	2,9	8,7	1,8	2,4	69,3	14,2	2,6	9,6	42,9
Швеция	2013	14,6	2,8	2,6	8,1	0,6	1,4	69,8	13,1	2	12,4	42,3

Источник: составлено по расчетам автора на базе использования статистических данных

Таблица 5

Структура совокупных расходов расширенных правительств в России и зарубежных странах, % к ВВП

Страна	Год	Общегосударственная деятельность	Оборона	Общественный порядок и безопасность	Национальная экономика	Защита окружающей среды	Жилищно-коммунальные услуги	Социальные затраты, всего	В том числе			
									Здравоохранение	Отдых, культура, религия	Образование	Социальная защита
Россия	2014	3	3,5	3,1	6,4	0,1	1,4	21,5	4	0,8	4,3	12,4
Австрия	2013	7,2	0,6	1,3	5,7	0,5	0,4	35,2	7,9	0,9	5	21,4
Бельгия	2013	8,5	0,9	1,8	6,6	1	0,3	35,3	7,9	1,3	6,4	19,7
Великобритания	2013	5,7	2,3	2,2	3,1	0,8	0,7	30,8	7,6	0,8	5,5	16,9
Германия	2013	6,4	1,1	1,6	3,3	0,6	0,4	31	7	0,8	4,3	18,9
Дания	2013	7,8	1,3	1	3,6	0,4	0,3	42,6	8,7	1,8	7	25,1
Италия	2013	8,9	1,2	2	4,2	0,9	0,7	33	7,2	0,7	4,1	21
Нидерланды	2013	5,1	1,2	2	3,9	1,5	0,5	32,6	8,3	1,6	5,5	17,2
Норвегия	2013	4,3	1,4	1	4,7	0,8	0,7	31,3	7,5	1,4	4,9	17,5
Португалия	2013	9,1	1,1	2,2	3,4	0,4	0,7	33,6	6,7	1	6,8	19,1
Финляндия	2013	8,3	1,5	1,4	4,7	0,3	0,4	41,3	8,4	1,5	6,5	24,9
Франция	2013	6,8	1,8	1,6	4,9	1	1,4	39,6	8,1	1,5	5,5	24,5
Швеция	2013	7,8	1,5	1,4	4,3	0,3	0,7	37,3	7	1,1	6,6	22,6

Источник: URL: ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government\_expenditure\_by\_function\_-\_COFOG;  
URL: http://www.roskazna.ru/konsolidirovannogo-byudzheta-rf

Таблица 6

Индикаторы распределения государственных ресурсов по функциональным направлениям: пороговые значения для России

Индикатор	% к общей сумме расходов	% ВВП	Фактические данные 2014 г.	
			% к расходам	% ВВП
Общегосударственная деятельность	6	2,5	7,8	3
Оборона	10	4	9	3,5
Национальная безопасность и правопорядок	5	2	7,9	3,1
Национальная экономика	17	6,5	16,5	6,4
Социальные расходы, всего	62	25	54,9	21,5
Здравоохранение	13,5	5,5	10,1	4
Отдых, культура	1,5	0,5	1,9	0,8
Образование	12	5	11	4,3
Социальная защита	35	14	31,1	12,4

### Список литературы

1. Возобновление экономического роста – основная цель финансовой политики // *Финансы*. 2015. № 5. С. 8–12.
2. *Schick A.* Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches // *OECD Journal on Budgeting*. 2005. Vol. 5. № 1. P. 107–126.
3. *Tarschys D.* Time Horizons in Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*. 2002. Vol. 2. № 2. P. 77–103.
4. The long-term sustainability of public finances in the European Union. *European Economy*, 2006. № 4. P. 1–226.
5. *Федосимов Б.А.* Угрозы экономической безопасности РФ из-за неэффективного расходования бюджетных средств на различных уровнях бюджетной системы РФ. URL: <http://bpcgrp.com/articles/print/1082346>.
6. *Бауэр В.П., Авдийский В.И.* Экономическая безопасность в системе трансформации мировой финансовой архитектуры. URL: [http://www.info.e-c-m.ru/magazine/60/eau\\_60\\_8.htm](http://www.info.e-c-m.ru/magazine/60/eau_60_8.htm).
7. *Денежкина И.Е., Суздалева Д.А.* Система показателей для мониторинга экономической безопасности региона. URL: <http://www.e-c-m.ru/jour/article/view/298/298>.
8. *Сенчагов В.К.* Обеспечение финансовой безопасности России в условиях глобализации. URL: [http://raen.info/files/3658/vestnik\\_2011\\_03-4.pdf](http://raen.info/files/3658/vestnik_2011_03-4.pdf).
9. *Громова А.С.* Финансовая устойчивость и безопасность бюджетной системы как ключевые факторы развития национальной экономики // *Вестник Томского государственного университета. Экономика*. 2012. № 1. С. 154–160.
10. *Котенко А.А.* Основные социально-экономические показатели и экономическая безопасность России. URL: [http://www.klgtu.ru/science/magazine/news\\_kstu/2009\\_15](http://www.klgtu.ru/science/magazine/news_kstu/2009_15).
11. *Варьяш И.Ю., Швандар К.В., Бурова Т.Ф.* Актуализация макроэкономических прогнозов в бюджетном процессе. URL: <http://www.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2014/4/11.pdf>.
12. *Котц Дэвид.* Либеральная модель и темпы роста в долговременном аспекте // *Проблемы теории и практики управления*. 2004. № 4. С. 17–21.
13. *Петров Ю.А.* Деофшоризация экономики, противодействие «минимизации» налогов и пресечение утечки капитала // *Российский экономический журнал*. 2013. № 6. С. 15–35.
14. *Петров Ю.А.* К формированию новой экономической модели: рестрикция бюджетных расходов или повышение собираемости налогов? // *Российский экономический журнал*. 2013. № 4. С. 24–39.
15. *Захаров В.К., Голикова Е.И.* О зависимости благополучия страны и прогрессивности шкалы налогообложения // *Экономист*. 2015. № 8. С. 23–40.
16. *Шахова Г.Я., Боженко И.П.* Государственные расходы и социально-экономическое развитие // *Финансы*. 2005. № 8. С. 61–66.

## DEVELOPMENT OF BUDGET INDICATORS THRESHOLD VALUES, CONSIDERING THE WORLD PRACTICES

Galina Ya. SHAKHOVA<sup>a,\*</sup>, Pavel L. MANENOK<sup>b</sup>

<sup>a</sup> Financial Research Institute, Moscow, Russian Federation  
gshahova@nifi.ru

<sup>b</sup> Financial Research Institute, Moscow, Russian Federation  
pmanenok@nifi.ru

\* Corresponding author

### Article history:

Received 14 December 2015

Received in revised form

21 March 2016

Accepted 4 April 2016

**JEL classification:** E62, F30,  
H50, H61, O20

**Keywords:** long-term fiscal  
sustainability, government  
revenues and expenditures, tax  
burden, threshold values, budget  
indicators

### Abstract

**Importance** The paper considers the development of threshold values of budget indicators conducive to achieving the long-term fiscal sustainability and implementation of socio-economic priorities.

**Objectives** The paper aims to identify the desirability and feasibility of accounting the global practices when developing the budget threshold indicators for Russia and suggest expert estimates of budget threshold indicators for use in the Russian practice of budget planning.

**Methods** For the study, we used a systems approach that enabled us to get a solution to the problem of achieving the long-term sustainability of the budget system. As well we used methods of economic analysis, expert estimation, and balance methods.

**Results** We determined the development of budget threshold indicators to achieve the fiscal sustainability over the long term. We analyzed the budget parameters in developed foreign countries and Russia and justified the threshold values of indicators that characterize the role of the State in the redistribution of financial resources in the modern economy.

**Conclusions and Relevance** We conclude on the legality and appropriateness of the socio-economic performance of developed countries in formulating budget threshold indicators for Russia, as well as the need for the transition of the Russian Federation to the economic model of developed countries, characterized by high proportions of gross domestic product as the overall size of the financial resources reallocated by the budget system and the cost of social protection, health and education. The results can be useful to develop the fiscal policy.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2015

### References

1. [Resumption of economic growth is the main target of financial policy]. *Finansy = Finance*, 2015, no. 5, pp. 8–12. (In Russ.)
2. Schick A. Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches. *OECD Journal on Budgeting*, 2005, vol. 5, no. 1, pp. 107–126.
3. Tarschys D. Time Horizons in Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 2002, vol. 2, no. 2, pp. 77–103.
4. The Long-Term Sustainability of Public Finances in the European Union. *European Economy*, 2006, no. 4, pp. 1–226.
5. Fedosimov B.A. *Ugrozy ekonomicheskoi bezopasnosti RF iz-za neeffektivnogo raskhodovaniya byudzhetnykh sredstv na razlichnykh urovnyakh byudzhetnoi sistemy RF* [Threats to the economic security of the Russian Federation due to the inefficient use of budget funds for the various levels of the budget system of the Russian Federation]. Available at: <http://bpcgrp.com/articles/print/1082346>. (In Russ.)
6. Bauer V.P., Avdiiskii V.I. *Ekonomicheskaya bezopasnost' v sisteme transformatsii mirovoi finansovoi arkhitektury* [Economic security in the transformation of the global financial architecture]. Available at: [http://www.info.e-c-m.ru/magazine/60/eau\\_60\\_8.htm](http://www.info.e-c-m.ru/magazine/60/eau_60_8.htm). (In Russ.)
7. Denezhkina I.E., Suzdaleva D.A. *Sistema pokazatelei dlya monitoringa ekonomicheskoi bezopasnosti regiona* [A system of indicators for monitoring the economic security of the region]. Available at: <http://www.e-c-m.ru/jour/article/view/298/298>. (In Russ.)

8. Senchagov V.K. *Obespechenie finansovoi bezopasnosti Rossii v usloviyakh globalizatsii* [Ensuring the financial security of Russia in the context of globalization]. Available at: [http://raen.info/files/3658/vestnik\\_2011\\_03-4.pdf](http://raen.info/files/3658/vestnik_2011_03-4.pdf). (In Russ.)
9. Gromova A.S. [Financial stability and security of the budgetary system as key factors of development of the national economy]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika = Bulletin of Tomsk State University. Economy*, 2012, no. 1, pp. 154–160. (In Russ.)
10. Kotenko A.A. *Osnovnye sotsial'no-ekonomicheskie pokazateli i ekonomicheskaya bezopasnost' Rossii* [Major socio-economic indicators and the economic security of Russia]. Available at: [http://www.klgtu.ru/science/magazine/news\\_kstu/2009\\_15](http://www.klgtu.ru/science/magazine/news_kstu/2009_15). (In Russ.)
11. Var'yash I.Yu., Shvandar K.V., Burova T.F. *Aktualizatsiya makroekonomicheskikh prognozov v byudzhethnom protsesse* [Update of macroeconomic forecasts in the budget process]. Available at: <http://www.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2014/4/11.pdf>. (In Russ.)
12. Kotts D. [The liberal model and growth rates in long-term aspect]. *Problemy teorii i praktiki upravleniya = Problems of Management Theory and Practice*, 2004, no. 4, pp. 17–21. (In Russ.)
13. Petrov Yu.A. [Deofshorization of the economy, countering tax 'minimizing' and capital flight curbing]. *Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal = Russian Economic Journal*, 2013, no. 6, pp. 15–35. (In Russ.)
14. Petrov Yu.A. [Formation of a new economic model: restriction of budget spending or increase of tax collection?]. *Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal = Russian Economic Journal*, 2013, no. 4, pp. 24–39. (In Russ.)
15. Zakharov V.K., Golikova E.I. [On the dependence of the country's prosperity and progressive tax scale]. *Ekonomist = Economist*, 2015, no. 8, pp. 23–40. (In Russ.)
16. Shakhova G.Ya., Bozhenko I.P. [Public expenditures and the socio-economic development]. *Finansy = Finance*, 2005, no. 8, pp. 61–66. (In Russ.)