

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ КАК ИСТОЧНИК РОСТА РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ:
ФИНАНСОВЫЕ РЕЗЕРВЫ И ВОЗМОЖНОСТИ****Владимир Александрович СЛЕПОВ^а, Алла Юрьевна ЧАЛОВА^б**

^а доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой финансов и цен, руководитель научной школы «Финансы»,
Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, Москва, Российская Федерация
kafedra.financi@gmail.com

^б кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов и цен,
Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, Москва, Российская Федерация
achal@yandex.ru

• Ответственный автор

История статьи:

Принята 21.12.2016

Принята в доработанном
виде 11.01.2017

Одобрена 25.01.2017

Доступна онлайн 27.02.2017

УДК 336.58

JEL: H25, H50, H60

Аннотация

Предмет. Источники финансовых ресурсов федерального бюджета России, а также механизмы их использования для обеспечения более высоких темпов роста российской экономики.

Цели. Определение источников бюджетных ресурсов, методов и инструментов их использования для обеспечения устойчивого роста российской экономики в среднесрочной перспективе.

Методология. Методологической основой работы являются общие логические методы и приемы исследования, использованные для определения и обоснования основных каналов бюджетных ресурсов, оценки воздействия на экономический рост в Российской Федерации, а также для анализа нормативно-правовой документации и статистических данных. Дается оценка бюджетного потенциала российской экономики через систематизацию финансовых источников, аккумулируемых посредством федерального бюджета России, методов их мобилизации и условий эффективного использования в ходе экономического развития через выявление эффекта мультипликатора.

Выводы. Необходимым условием возобновления устойчивого экономического роста в Российской Федерации является консолидация и перераспределение ресурсов федерального бюджета по тем направлениям, которые обеспечивают положительный мультипликативный эффект в долгосрочном периоде при сохранении сбалансированной структуры бюджета. Выбор источников бюджетных ресурсов должен определяться, с одной стороны, особенностями экономической модели развития и характеризующих ее факторов, с другой стороны, рисками использования имеющихся финансовых источников для субъектов национальной экономики. Ключевыми подходами при выборе источников должны выступать не только методы бюджетной консолидации, но и в первую очередь изменение подходов к предоставлению и использованию бюджетных средств.

Область применения. Результаты работы могут быть использованы при формировании проекта федерального бюджета Российской Федерации, реализации бюджетной стратегии соответствующими органами макроэкономического регулирования, а также для дальнейшего исследования и развития в научной среде.

Ключевые слова:

федеральный бюджет,
финансирование
экономического роста,
бюджетные ресурсы,
налоговый маневр,
бюджетный маневр

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2016

Одним из устойчивых негативных трендов российской экономики является замедление темпов ее развития, вызванное исчерпанием факторов активного роста и сохранением неопределенности экономической ситуации. В условиях вхождения национальной экономики в фазу стагнации с продолжающимся сжатием

внутреннего спроса и сохранением низкой инвестиционной и предпринимательской активности не решенные в прошлые периоды экономического развития проблемы обостряются. Ключевой проблемой в связи с этим является низкая степень воздействия бюджетной политики на стимулирование

экономического роста, обусловленная как декларируемым недостатком необходимых бюджетных ресурсов, так и неэффективностью действующих бюджетных механизмов. Долгосрочный прогноз социально-экономического развития России до 2035 г., подготовленный Министерством экономического развития Российской Федерации в октябре 2016 г., не предусматривает изменения экономической модели развития и подходов в реализации бюджетной политики, консервирует существующие проблемы экономики на длительный период. Как следует из прогноза Минэкономразвития России, к 2035 г. Россия будет находиться в стагнации 13 лет со среднегодовыми темпами прироста экономики 1,5%, причем последние 7 лет – около 0,5% в год, что почти наполовину ниже среднемировых темпов экономического роста¹. Готовность регулирующих ведомств принять темпы прироста экономики менее 2% в год в качестве среднесрочных ориентиров развития, по сути, означает продолжение стагнации российской экономики. Такое положение выводит экономику России в мировые аутсайдеры роста и способствует дальнейшему ее отставанию от технологически развитых стран [1].

Устойчивое снижение темпов экономического роста в современных условиях не только приводит к сжатию валового внутреннего продукта, снижению доходов бизнеса и населения, и, как следствие, уровня жизни в стране, но и снижает ресурсные возможности самой бюджетной системы, вызывая ее несбалансированность. В большей степени это касается федерального бюджета России. Так, объем расходов федерального бюджета, уровень которых в период с 2004 по 2015 г. вырос с 16 до 20,5% к ВВП, в условиях резкого сжатия бюджетных доходов (с 20,5% к ВВП в 2011–2014 гг. до 15% к ВВП в 2016 г.) привел к значительному бюджетному дефициту свыше 3,5% к ВВП. Это затрудняет

реализацию прорывной бюджетной политики роста и сохранение существующей адаптационной политики в условиях рецессии экономики [2].

Корни указанной проблемы – в инерционной модели федеральной бюджетной политики, ориентированной на мировую цену на нефть как отправную точку всех бюджетных решений, в непоследовательности планируемых бюджетных мер, отказе от роли федерального бюджета как значимого драйвера инвестиций в основной капитал [3]. Ежегодный анализ параметров и инструментов федерального бюджета России показывает, что, несмотря на верную постановку стратегических целей при реализации политики по содействию инвестиционному и инновационному развитию экономики, ее диверсификации в пользу высокотехнологичных отраслей, расширению сектора малого и среднего предпринимательства, повышению качества человеческого капитала, заложенные для их реализации инструменты носят фрагментарный характер, являются недостаточными с точки зрения их финансового обеспечения и критериев эффективности. Принятый в 2015 г. курс на бюджетную консолидацию означает отказ от стимулирования экономического роста посредством наращивания государственного потребления и государственных инвестиций, которые в настоящее время являются замыкающим звеном бюджетных расходов [4].

В связи с этим первостепенными задачами являются определение и оценка возможных источников финансирования экономического роста в России в среднесрочном периоде, аккумулируемых и перераспределяемых через федеральный бюджет, то есть бюджетных источников роста и механизмов их эффективного использования.

По нашему мнению, существующие бюджетные источники роста российской экономики, которые могут быть консолидированы и перераспределены на федеральном уровне, можно сгруппировать по

¹ Еще 20 лет стагнации прогнозирует Минэкономразвития.
URL: <http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/10/20/661689-20-let-stagnatsii>

следующим ключевым направлениям: налоговые, расходные, имущественные, пенсионные, резервные, заемные, государственно-частные.

Проведем оценку каждого направления и возможностей их использования для активизации экономического роста.

1. Налоговые источники роста – объем дополнительных налоговых поступлений в федеральный бюджет, формируемых в результате реализации «нефтегазового налогового маневра» в части налогообложения нефтяной отрасли. «Налоговый маневр» предусматривает поэтапное сокращение вывозных таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты с одновременным увеличением ставки НДС на нефть и газовый конденсат. Цель проведения «налогового маневра» состоит в переносе фискальной нагрузки с экспорта на добычу нефти. При этом следует учитывать, что, во-первых, волатильность объемов экспорта нефти и нефтепродуктов гораздо выше, чем объемов добычи нефти; во-вторых, снижение экспортных пошлин при одновременном повышении ставки налога, взимаемого при добыче нефти, повысит стабильность и предсказуемость доходов федерального бюджета [5]. Данная мера призвана обеспечить компенсацию федеральному бюджету выпадающих доходов от экспортных пошлин в результате сформировавшегося устойчивого тренда низких мировых цен на нефть относительно периода 2007–2013 гг., а также повышение эффективности отечественной нефтепереработки посредством отмены таможенной субсидии НДС (разница между пошлинами на нефть и пониженными пошлинами на нефтепродукты). Это делает невыгодным для неэффективных НДС экспорт нефти в сравнении с экспортом нефтепродуктов с низкой глубиной переработки [6].

Безусловно, считаем, что реализация налогового маневра в нефтяной и газовой отраслях повысит прозрачность администрирования нефтегазовых доходов и

вероятность их увеличения в трехлетнем бюджетном цикле, поскольку:

- 1) ставка НДС на нефть является фиксированной и взимается с каждой тонны добытой нефти;
- 2) ставка экспортной пошлины зависит от мировой цены на нефть, точное прогнозирование динамики которой в текущих условиях при планировании доходов федерального бюджета является затруднительным и создает риски их исполнения в течение всего бюджетного цикла;
- 3) доходы от акцизов зависят от поставок топлива на внутренний рынок, что увеличивает конечную цену для их потребителей;
- 4) различия в ставках пошлин на нефть и нефтепродукты предусматривают компенсацию отечественным НДС из федерального бюджета в форме субсидии.

Несмотря на указанные преимущества, реализация налогового маневра в России с 2014 г. происходит в усеченном варианте в сравнении с утвержденным в Налоговом кодексе, который предусматривает более медленное снижение экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты². Это ведет к сокращению потенциального объема бюджетных ресурсов, которые могли быть мобилизованы за счет более быстрого перераспределения налоговой нагрузки в нефтяной отрасли. Так, в существующих условиях поступления доходов федерального бюджета от источников, задействованных при реализации налогового маневра, в планируемом трехлетнем периоде ожидаются в среднем на уровне 4,6% к ВВП (табл. 1).

² Параметры налогового маневра на 2017 г.: базовая ставка НДС повышается с 857 до 919 руб. за тонну; ставка экспортных пошлин на нефть снижается с 42% до 30%, то есть коэффициент при цене Urals в формуле ЭП (экспортной пошлины) на нефть меняется с 0,42 на 0,3, коэффициент в формуле ЭП на бензин при ставке ЭП на нефть меняется с 0,48 на 0,3, на мазут – с 0,76 на 1; акциз на бензин меняется с 10 130 на 7 430 руб. за тонну, на дизельное топливо – с 5 293 руб. до 5 093 руб. за тонну.

В сравнении с 2016 г. дополнительные доходы федерального бюджета от реализации налогового маневра за 2017–2019 гг. ожидаются на уровне 535 млрд руб. или 0,5% к ВВП (согласно «Основным направлениям бюджетной политики на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг.»³). Вместе с тем оценка потенциальных бюджетных ресурсов в результате реализации налогового маневра согласно параметрам Налогового кодекса РФ (повышение НДС и отмена экспортных пошлин и акцизов) обеспечила бы поступления доходов федерального бюджета от указанных в табл. 1 источников в условиях сохранения цены на нефть на уровне 40 долл. США за баррель при среднегодовом курсе 70 руб. за 1 долл. США в размере 6,18% к ВВП, что на 1,6% ВВП выше в сравнении с текущими налоговыми условиями [7]. На основе данных, представленных в табл. 1, выпадающие источники бюджетных ресурсов за 2017–2019 гг. ежегодно можно оценить в среднем 1,1% к ВВП или около 3 трлн руб., исходя из утвержденного в этот период объема ВВП. Реализация налогового маневра в полном объеме к 2019 г. с полным отменением ставок экспортных пошлин и акцизов и отменой субсидий НПЗ обеспечит объем бюджетных поступлений в размере 7,43% к ВВП [7]. При этом возникал бы дополнительный экономический эффект от снижения акцизов на топливо – около 9% в рознице и около 11% – в сфере промышленности, что с учетом доли цен на бензин в индексе потребительских цен (3,17%) оказало понижающее воздействие на инфляцию в среднем на 0,3 п.п. и снизило ее менее чем на 4%.

Еще одним налоговым источником увеличения бюджетных ресурсов для ускоренного экономического роста являются поступления от доначисленных и просроченных налогов, выявленных в ходе налоговых проверок в рамках налогового администрирования. Так, согласно данным Счетной палаты РФ, по

результатам выездных и камеральных налоговых проверок в 2015 г. в федеральный бюджет дополнительно поступило доходов на сумму 197,1 млрд руб. Если допустить сохранение объемов взысканий по результатам контрольных налоговых мероприятий на уровне 2015 г., то общий объем ресурсов, аккумулированный из указанного источника в течение 2017–2019 гг., может составить свыше 580 млрд руб.

Таким образом, совокупный эффект от реализации налогового маневра в нефтегазовой отрасли даже по текущему варианту и контрольных налоговых мероприятий ФНС составит за период 2017–2019 гг. 1 115 млрд руб. Завершение реализации налогового маневра в конце 2019 г. должно обеспечить дополнительные поступления бюджетных ресурсов около 3 трлн руб.

2. *Расходные источники роста федерального бюджета* связаны с изменением приоритетов траты бюджетных средств с учетом положительного эффекта их влияния на экономику, а также высвобождением бюджетных средств из неэффективных и/или неисполненных расходных обязательств с направлением их на увеличение финансирования эффективных расходов.

Говоря о необходимости изменения приоритетов расходов федерального бюджета путем перегруппировки имеющихся бюджетных ресурсов по тем направлениям, которые обеспечивают как номинальный, так и реальный рост экономики, в особенности в среднесрочном периоде, следует иметь в виду, что только за счет увеличения бюджетных расходов невозможно обеспечить устойчивое поступательное движение экономики по восходящему тренду. С учетом того, что мировая и российская экономика вступила в фазу нисходящих цен на углеводородное сырье, масштабное сокращение внутреннего спроса и снижение инвестиционной активности только бюджетным стимулированием восстановить также не представляется возможным [8].

³ Проект Основных направлений бюджетной политики на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов.
URL: http://minfin.ru/ru/document/%3Fid_4%3D64713

Необходимо отметить, что основная проблема сложившейся структуры и приоритетов расходов федерального бюджета России состоит в необходимости ежегодной индексации большей их части без создания факторов экономического роста. То есть российский федеральный бюджет ежегодно с 2002 г. до начала рецессии в 2014 г. воспроизводил самовозрастающую структуру расходов непроизводительного характера со снижающимся воздействием на результаты экономического развития, которая, естественно, не способствовала увеличению поступлений бюджетных доходов в среднесрочном периоде. Прежде всего это касается ежегодно растущих расходов на трансферт Пенсионному фонду России, объем которых за последние 10 лет с 2006 по 2016 г. увеличился в 3,5 раза – с 914 до 3 185 млрд руб. В поисках дополнительных источников финансирования таких расходов Правительство РФ вынуждено сокращать бюджетные капиталовложения в инфраструктуру и НИОКР, объемы предоставления ключевых услуг населению, сворачивать накопительную пенсионную систему, приостанавливать действия социальных законов или не полностью выполнять их, что подавляет российскую экономику, снижает не только ее инвестиционный потенциал и доверие населения и бизнеса к ней, но и, как следствие, потенциальные налоговые поступления в будущих бюджетных циклах. Такая политика в сфере расходов не только существенно снижает их эффективность, но и приводит к общей разбалансировке федерального бюджета, усиливающейся с каждым годом.

Перераспределение расходов федерального бюджета, осуществленное в рамках структурного бюджетного маневра в 2012–2015 гг., было ориентировано не на вложения в развитие человеческого капитала и постепенную диверсификацию структуры экономики, а на сохранение оборонно-социальной направленности бюджета и роста присутствия государства в национальной экономике посредством субсидирования

государственных компаний и банков, а также реализации через них крупных проектов, преимущественно в транспортной сфере [9]. Результатом такого маневра стало резкое сокращение непубличных расходов, отвечающих за развитие человеческого капитала в сферах образования и здравоохранения. Если в 2012 г. доля указанных расходов в общем их объеме составляла 9,5%, то к 2016 г. она снизилась до 6,2%. По отношению к ВВП указанные расходы сократились за этот же период с 2 до 1,3% (табл. 2).

В то же время удельный вес расходов на общегосударственные вопросы (содержание органов государственной власти), национальную оборону и национальную безопасность, отражающих, как правило, непроизводительную их часть с позиций влияния на рост экономики, увеличился с 2012 по 2016 г. с 34,7 до 42,2%; а по отношению к ВВП рост составил более 1% (с 7,2 до 8,3%).

Такая перегруппировка ресурсов между разделами расходов в федеральном бюджете России в корне противоречила принятой в 2011 г. стратегии инновационного развития Российской Федерации до 2020 г. («Стратегия-2020»), определившей в том числе новую политику государства в области бюджетных расходов. В соответствии с указанной стратегией в области государственных финансов подразумевалось приближение структуры расходов федерального бюджета России к структуре расходов в странах ОЭСР. Это означало увеличение расходов на образование на 1,2 п.п. ВВП, на здравоохранение – на 1 п.п., на дорожное хозяйство – на 0,8 п.п. Одновременно должны были сократиться расходы на правоохранительную деятельность – на 0,9 п.п. ВВП, на национальную оборону – на 1,1 п.п., на национальную экономику (без сферы дорожного хозяйства) – на 1 п.п. [10]. Обозначенное перераспределение расходов имело задачей повысить долгосрочные темпы экономического роста на 1–1,5 п.п. ежегодно, что было обусловлено их

влиянием именно на структурные темпы роста, обусловленные вовлечением в производственную сферу дополнительного труда и капитала, увеличением эффективности их использования.

Между тем, анализ структуры бюджетных расходов России показывает: если в краткосрочном периоде на фоне экономического роста и стабильных бюджетных поступлений можно добиться одновременного роста расходов на образование, здравоохранение и национальную оборону и безопасность, то в долгосрочном периоде, в особенности во время спада экономического развития, расходы на силовые направления начинают устойчиво вытеснять расходы на человеческий капитал. Такая связь между двумя классическими группами непроизводительных и производительных расходов подтверждается анализом Всемирного Банка: повышение расходов на «силовые» статьи на 1 п.п. ВВП снижает расходы на здравоохранение примерно на 1,1 п.п. ВВП [11].

Опыт зарубежных стран свидетельствует о том, что изменение приоритетов финансирования расходов государственных бюджетов должно определяться так называемой продуктивностью бюджетных расходов, то есть их вкладом в формирование и усиление факторов устойчивого развития и экономического роста. К таким факторам относятся создание и увеличение добавленной стоимости в экономике, повышение эффективности экономической деятельности через рост производительности труда, повышение инновационного потенциала и технологичности экономики, увеличение стоимости и качества человеческого капитала [12]. По этому признаку необходимо различать производительные и непроизводительные расходы бюджета.

Оценка структуры расходов бюджета расширенного правительства в странах ОЭСР и России по направлениям, отвечающим за развитие человеческого капитала через

повышение его образовательного и интеллектуального уровня и медицинского обслуживания, показывает, что в 2007 г. их уровень в Российской Федерации в процентах в ВВП находился в диапазоне немного ниже средних значений по странам ОЭСР. Так, бюджетные расходы на образование в России составили 4,1% в ВВП против 4,6% в ВВП в среднем по ОЭСР, расходы на здравоохранение – 3,5% в ВВП в России против 4% в ВВП по странам ОЭСР⁴. При этом в странах Балтии уровень указанных расходов составлял соответственно 6 и 4,1% в ВВП, у стран – новых членов ЕС – 5,2 и 4,8% в ВВП.

С 2014 г., с усилением рецессии российской экономики, структура расходов федерального бюджета начала резко ухудшаться. Номинальный секвестр расходов федерального бюджета в 2015–2016 гг., исключая защищенные статьи и расходы на национальную оборону, привел к тому, что в реальном выражении расходы на непроизводительные статьи выросли в среднем на 0,3% в ВВП, в то время как на производительные – сократились на 0,3% в ВВП, так как фактически секвестр был непропорциональным⁵. Это привело к тому, что уровень расходов на образование в федеральном бюджете России составил 0,7% в ВВП, опустившись до уровня 2000 и 2007 гг., на здравоохранение – 0,6% в ВВП. В бюджете расширенного Правительства РФ расходы на образование составили 3,8% в ВВП, приблизившись к минимуму в странах ОЭСР, на здравоохранение – 3,5% к ВВП. В проекте федерального бюджета на 2017 г. и плановые периоды 2018 и 2019 гг. продолжена тенденция увеличения роста непроизводительных расходов за счет вытеснения производительных, доля которых за трехлетний период в расходах федерального

⁴ Проект бюджетной стратегии РФ на период до 2023 г. Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: <https://www.eg-online.ru/information/84002/>; http://minfin.ru/ru/document/index.php?id_4=6479

⁵ Расчеты авторов на основе проекта поправок Министерства финансов РФ в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2016 год». URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=55504>

бюджета составит 8% или чуть больше – 1,3% к ВВП.

Безусловно, в ситуации сжатия доходов федерального бюджета и ухудшения экономической конъюнктуры снижение его расходов при одновременном уменьшении дефицита оказывает определенный стабилизирующий эффект, прежде всего в части уровня инфляции [13]. Однако такое снижение должно происходить преимущественно за счет непроизводительных и неэффективных расходов, воздействие которых на экономический рост минимально или отрицательно. Следует отметить, что продолжение практики сокращения одних и тех же расходов в федеральном бюджете, отвечающих за потребительский спрос и рост стоимости капитальных активов, ведет к резкому ухудшению качества самой структуры расходов и значительно понижает их результирующее воздействие на экономическое развитие. То есть секвестр расходов федерального бюджета имеет проциклический характер, ограничивая дальнейший рост экономики в среднесрочной перспективе. Индексация пенсий и зарплат в бюджетной сфере при сокращении расходов на жилищную и социальную инфраструктуру, образование и здравоохранение не приводит к повышению уровня благосостояния граждан, включая самих пенсионеров, так как, во-первых, ограничивает сам объем использования данных услуг, которыми будет охвачено уже меньшее количество потребителей (в том числе из-за сокращения занятых в сфере указанных услуг); во-вторых, повышает их стоимость ввиду роста фонда оплаты труда без повышения его производительности в этих сферах; в-третьих, лишает государственные учреждения возможности наращивать материальную и научно-исследовательскую базу, ставя их на грань выживания [14].

Что же касается утверждения о том, что рост расходов на национальную оборону также имеет положительный эффект для экономики и способствует созданию дополнительных

рабочих мест и росту стоимости активов, то оно является спорным [15, 11]. При росте расходов на национальную оборону с 2011 по 2015 г. более чем на 210%, в том числе за 2015 г. – на 29%, индекс физического объема инвестиций, осуществленных за счет средств федерального бюджета в секторе госуправления, обеспечения военной безопасности и социального страхования снизился со 154,9 в 2011 г. до 97,8 в 2014 г.⁶ Данные расходы не смогли поддержать положительную динамику инвестиций в основной капитал, которая является базисом для возобновления экономического роста.

В связи с этим необходимо осуществить изменение идеологии формирования и исполнения расходов федерального бюджета через реструктуризацию его расходов. Под реструктуризацией расходов федерального бюджета следует понимать перераспределение объемов бюджетных ассигнований в пользу концептуальных направлений, соответствующих реализации принятой на долгосрочный период концепции развития российской экономики, и изменение условий предоставления бюджетных средств получателям с учетом максимального эффекта от их использования. При этом реструктуризация расходов должна иметь не технический характер в целях текущей балансировки федерального бюджета, а стратегический, то есть нужно обеспечить сокращение в первую очередь не тех расходов, для которых это легче всего сделать, а тех, которые менее эффективны с точки зрения устойчивого роста инвестиций в основной капитал и экономики в целом. С этой позиции вопрос о построении качественной и эффективной структуры расходов – важнее вопроса о сбалансированности федерального бюджета с тем или иным целевым показателем дефицита.

Эффективность воздействия расходов федерального бюджета на экономику по сложившейся международной практике измеряется фискальными мультипликаторами, характеризующими влияние конкретных

⁶ Инвестиции в России. 2015. М.: Росстат, 2015. 190 с.
URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2015/invest.pdf

бюджетных расходов в отчетный период на увеличение ВВП [12, 15]. Обобщенная формула расчета совокупного фискального мультипликатора имеет вид [12, 16]:

$$M_{t+n} = \frac{\Delta Y_{t+n}}{\sum_{i=1}^n \Delta G_t^i},$$

где M_{t+n} – совокупный фискальный мультипликатор за период $(t + n)$;

ΔY_{t+n} – прирост ВВП за период $t + n$;

ΔG_t^i – прирост i -го бюджетных расходов в году t ;

m – количество направлений бюджетных расходов.

Как видно, совокупный фискальный мультипликатор демонстрирует рост ВВП за определенный период $(t + n)$ при осуществлении совокупных бюджетных расходов в периоде t , который отражает эффект запаздывания в воздействии роста бюджетных расходов на ВВП. В связи с этим при оценке влияния конкретных направлений расходов на ВВП необходимо различать:

- текущий номинальный эффект, проявляющийся в росте потребительского спроса в отчетном периоде, следующем за периодом повышения расходов бюджета за счет повышения заработной платы занятых в секторе бюджетных услуг, увеличения (индексации) социальных трансфертов и государственных закупок и, как следствие, поступлений в бюджет от подоходных и косвенных налогов;
- среднесрочный эффект, проявляющийся по истечении трехлетнего периода после года увеличения конкретных бюджетных расходов как в форме увеличения совокупного (потребительского и предпринимательского) спроса, так и в форме роста стоимости инвестиционных активов (инвестиций в основной капитал), а также роста бюджетных поступлений от имущественных налогов и налогов на прибыль организаций;

– долгосрочный эффект, проявляющийся в течение пятилетнего и более долгосрочного периода после года увеличения бюджетных расходов по конкретным направлениям в форме роста динамики ВВП, изменения структуры экономики и повышения ее конкурентоспособности.

Указанные временные эффекты воздействия роста расходов федерального бюджета необходимо учитывать не только в отношении его функциональных разделов и подразделов при изменении их структуры, но и в отношении групп конкретных видов расходов в каждом их направлении. Так, например, наибольший удельный вес в совокупных расходах федерального бюджета приходится на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными органами, казенными учреждениями, на втором месте – расходы по закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд (10,9% в 2014 г. и 9,6% в 2016 г.), в то время как на группу расходов по финансированию капитальных вложений в объекты государственной собственности приходится значительно меньший объем (6,6% в 2014 г. и 5,9% в 2016 г.)⁷. При секвестировании бюджетных расходов в наибольшей степени сокращаются расходы именно последней группы. Вместе с тем, если первая и, как правило, вторая группа расходов имеют выраженный эффект действия на номинальные величины макроэкономических показателей уже в краткосрочном периоде, включая не только потребительский спрос в экономике, но и инфляцию, то бюджетные инвестиции в объекты государственной собственности при условии увеличения стоимости социальной и транспортной инфраструктуры от их реализации (а не вложений в уставные капиталы организаций) дают эффект реального роста экономики в долгосрочном периоде.

Изложенный методологический подход к изучению воздействия конкретных

⁷ Расчеты авторов на основе данных бюджетной росписи расходов федерального бюджета РФ с официального сайта Министерства финансов РФ.
URL: <http://minfin.ru/ru/statistics/fedbud/execute/>

бюджетных расходов на ВВП, состоящий в оценке фискальных мультипликаторов за различные временные периоды, позволяет структурировать бюджетные расходы по продолжительности создаваемых ими эффектов и в полной мере определить их роль в стимулировании экономической активности.

С учетом изложенного считаем, что ключевыми направлениями эффективного перераспределения расходов федерального бюджета в среднесрочной перспективе (на период 2017–2019 гг.) с позиций их положительного мультипликативного воздействия на долгосрочный экономический рост и на важнейшие качественные показатели жизни общества должны стать следующие:

- 1) направления, обеспечивающие качественный рост и стоимостной потенциал человеческого капитала в российской экономике, в том числе расходы:
 - по разделу «Здравоохранение», уровень которых в федеральном бюджете России необходимо довести до 1% ВВП. Это обеспечит и увеличение их уровня в бюджете расширенного правительства до 4%, что соответствует среднему уровню данных расходов по странам ОЭСР [17, 18];
 - по разделу «Образование», при этом определить в качестве их целевого показателя 0,7% в ВВП за счет финансовой поддержки стимулирующими грантами тех учреждений, которые обеспечивают высокое качество образовательных программ и подготовку выпускников по специальностям, востребованным как на российском, так и международном рынке; увеличение стоимости научных исследований, в т.ч. по заказу частного бизнеса;
- 2) направления, обеспечивающие рост инвестиционного потенциала экономики с высокой добавленной стоимостью, в том числе расходы:
 - по подразделам «Фундаментальные исследования» на финансирование инновационных научных исследований и

создание высокотехнологичных и энергосберегающих технологий, конкурентоспособных на мировом рынке, обеспечивающих изменение структуры ВВП. Это направление должно стать определяющим при финансировании расходов федерального бюджета, так как оно имеет не только долгосрочный мультипликативный эффект, но и обеспечивает сокращение зависимости экономического развития России от колебания конъюнктурных факторов и повышает ее роль в глобальной экономике. В мировой экономике лидерами по расходам на фундаментальную науку по процентному отношению к ВВП являются Швейцария (0,9% ВВП), Южная Корея (0,76% ВВП) и Исландия (0,65% ВВП)⁸. В России расходы консолидированного бюджета на фундаментальную науку составляли в 2014 г. 0,18% ВВП (в том числе 0,17% ВВП за счет средств федерального бюджета), снизившись к 2016 г. до 0,15%. Более низкие показатели имеют две страны ОЭСР – это Чили (0,12% ВВП) и Мексика (0,11% ВВП). В связи с этим считаем необходимым довести объемы финансирования фундаментальной науки из федерального бюджета до 0,2% в ВВП в 2017 г. с повышением этого показателя до 0,3% в ВВП к 2019 г., что соответствует данному показателю в странах Восточной и Южной Европы [19];

- по подразделу «Дорожное хозяйство» в части капитального строительства новых трасс и дорог ввиду не только непосредственного воздействия данных расходов на увеличение стоимости основных средств, но и вследствие опосредованного влияния на развитие и расширение сферы услуг населению. Расходы на дорожное строительство в федеральном бюджете 2016 г. составили около 0,7% в ВВП. Постепенное наращивание расходов федерального бюджета на развитие транспортной инфраструктуры до 1,5% в ВВП до 2020 г. (по 0,1% в ВВП в 2017 г. и по 0,2% в ВВП в 2018–2019 гг.) позволит

⁸ Ученые уедут, пожелав держаться.

URL: https://www.gazeta.ru/science/2016/06/27_a_8330927.shtml

поддержать экономическую активность и оказать результирующее воздействие на динамику ВВП. Новые инфраструктурные проекты, в том числе с привлечением частных инвесторов (в рамках ГЧП), должны быть оптимизированы не только по объему затрат на строительство, но и по критерию снижения стоимости их последующего содержания и обслуживания. Оставшаяся часть необходимого увеличения, отмеченного уровня расходов (0,3% в ВВП), может быть отнесена за пределы 2019 г., чтобы в краткосрочной перспективе избежать роста стоимости строительства в условиях ограниченных производственных мощностей строительной отрасли и ресурсных возможностей федерального бюджета.

Таким образом, предложенная реструктуризация расходов федерального бюджета России в сторону приоритетного решения проблем развития инфраструктуры и человеческого капитала при одновременном повышении эффективности использования бюджетных ресурсов предполагает увеличение финансирования по этим направлениям на 1,25% ВВП (или 1 260,9 млрд руб.) в период бюджетного цикла 2017–2019 гг. при прогнозируемом уровне ВВП за указанный период. Ресурсом для такой реструктуризации должно стать высвобождение средств федерального бюджета из неэффективных расходов, а также сокращение избыточных расходов по разделам «Национальная оборона» (на 0,5% в ВВП), «Национальная экономика» (на 0,3% в ВВП), «Общегосударственные вопросы» (на 0,3% в ВВП), что в целом дает эффект высвобождения ресурсов 1,1% в ВВП. Кроме того, отмеченный потенциал дополнительных ресурсов из налоговых источников в результате реализации налогового маневра и взыскания налоговой дебиторской задолженности дает дополнительный объем ресурсов в размере 1,1% к ВВП за трехлетний период.

Безусловно, простой перегруппировкой ресурсов между функциональными направлениями федерального бюджета добиться качественного экономического роста

невозможно. Обеспечить значительный ресурсный потенциал расходов федерального бюджета возможно за счет повышения их эффективности, который оценивается нами примерно в 15–20% от общего объема расходов (или от 2 400 до 3 200 млрд руб. от их уровня в 2016 г.).

Вместе с тем в российской финансовой науке и бюджетном законодательстве отсутствует единая трактовка термина «эффективность бюджетных расходов» [20]. В связи с этим рекомендуем под термином «эффективность бюджетных расходов» понимать результативное достижение целевых индикаторов социально-экономического развития публично-правового образования Российской Федерации за счет оптимизации объема и структуры бюджетных расходов и процесса их исполнения. Считаем, что результативность бюджетных расходов необходимо рассматривать как составную часть показателя их эффективности. При этом оценка эффективности бюджетных расходов, в том числе расходов федерального бюджета России, должна выражать отношение достигнутого эффекта (результата) к фактически использованным бюджетным средствам с ориентацией на минимизацию затрат и максимизацию полезного эффекта (экономического, социального, бюджетного).

К факторам, усиливающим результативность бюджетных расходов, необходимо отнести и обеспечение эффективного контроля за расходованием бюджетных средств, а также использование санкций за нарушения бюджетной дисциплины [21]. Внедрение казначейского сопровождения расходов федерального бюджета по средствам, предоставляемым юридическим лицам на основании государственных контрактов, средств субсидий, взносов в уставные капиталы организаций – важный шаг в этом направлении. Системный подход к управлению ресурсами федерального бюджета, предполагающий планирование и прогнозирование его кассовых поступлений и выплат, подлежащих учету на едином казначейском счете, основанный на

мониторинге обязательств сектора государственного управления и системе оценки ликвидности единого казначейского счета, позволит существенно повысить потенциал бюджетных источников роста в части расходов [22].

3. *Имущественные источники роста* – поступления от участия органов федеральной власти в капиталах компаний (компаний с госучастием), а также поступления от приватизации объектов государственной собственности. Потенциал данного источника активно начал реализовываться в 2016 г. с реализацией программы приватизации крупнейших объектов государственной собственности (ПАО «Башнефть», ПАО «Роснефть», ПАО «Русал», ожидаемая приватизация ПАО «Роснефть»), доля в которых принадлежит Правительству РФ. Согласно проекту поправок в Федеральный закон от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год», объем доходов государства от приватизации в предстоящем бюджетном цикле 2017–2019 гг. составит 382 млрд руб.

В рамках отмеченного направления следует учесть и такой важнейший источник ресурсов, как дивиденды от участия в капиталах акционерных обществ. В частности, федеральное Правительство РФ владеет акциями в 648 акционерных обществах. Выборочная проверка Счетной палаты РФ за 2014–2015 гг. выявила 7,5 млрд руб. средств, не распределенных госкомпаниями в форме дивидендов среди акционеров без достаточных оснований⁹. Введенная в 2016 г. повышенная норма дивидендных выплат госкомпаниям от объема полученной чистой прибыли по МСФО и ее продление на период до 2019 г. при сохранении объемов прибылей госкомпаний может принести, по расчетам авторов, дополнительные доходы федеральному бюджету за трехлетний период на сумму от 310 млрд до 450 млрд руб., а с учетом продажи 19,5-процентного пакета компании ПАО «Роснефть» через дивиденды

от компании ПАО «Роснефтегаз» – еще 700 млрд руб. Таким образом, резерв финансовых ресурсов федерального бюджета на стимулирование экономического роста только от приватизации и дивидендного маневра может составить за 2017–2019 гг. около 1,5 трлн руб.

Важным источником высвобождения бюджетных ресурсов является преобразование и/или ликвидация тех федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП), деятельность которых не связана с выполнением государственных функций и услуг. На 01.06.2016 в России функционировало 1 247 ФГУП¹⁰. В настоящих условиях процесс реформирования ФГУП происходит путем их преобразования в федеральные бюджетные учреждения, казенные учреждения, автономные учреждения, что не только не ведет к экономии бюджетных средств, но и, наоборот, повышает бюджетные расходы на разработку и финансирование исполнения государственных заданий для этих учреждений. При этом значительное количество таких учреждений по своему функционалу не соответствует государственным функциям. Стоимость содержания одного государственного учреждения составляет по оценке Счетной палаты от 250 млн до 320 млн руб. в год. Сокращение количества федеральных государственных учреждений, не отвечающих функционалу главного распорядителя бюджетных средств федерального бюджета, хотя бы на 10% в год позволило бы высвободить бюджетные ресурсы в течение 2017–2019 гг. в среднем на сумму свыше 680 млрд руб. в год в ценах 2016 г.

4. *Пенсионные источники роста* связываются нами как с объемом «замороженных» пенсионных накоплений граждан, так и с их потенциальной величиной при сохранении обязательной накопительной системы пенсионного обеспечения. Замораживание

⁹ Материалы проверки. URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/publications-in-mass-media/25540

¹⁰ По данным Росстата РФ. URL: <http://www.gks.ru/metod/registr.html>

накопительных взносов в 2016 г. принесло федеральному бюджету средств на сумму 344 млрд руб. Продление моратория до конца 2019 г. по оценке Министерства финансов РФ позволит аккумулировать в федеральный бюджет в 2017 г. – 412 млрд руб., в 2018 г. – 471 млрд руб., в 2019 г. – 480 млрд руб. Таким образом, ежегодно федеральный бюджет имеет возможность перенаправить на развитие человеческого капитала посредством своих расходов до 400 млрд руб., что в большей степени соответствовало бы целевому назначению аккумулируемых у потенциальных пенсионеров средств. Вместе с тем по оценке Национального рейтингового агентства российский финансовый рынок в результате продления пенсионного моратория лишается капитала на сумму примерно 700–800 млрд руб. в 2017 г. с учетом мультипликативного эффекта финансового капитала¹¹. Если принимать во внимание среднюю норму валового накопления капитала в России в размере 21,3%, то потери прироста основного капитала только за один лишь 2017 г. составят 150–160 млрд руб. В связи с этим использование средств пенсионных накоплений в федеральном бюджете на дальнейшее финансирование трансферта Пенсионному фонду России без реформирования пенсионной системы, а также на увеличение непроизводительной части расходов (прежде всего – на военные цели) способствует «проеданию» потенциала будущего роста российской экономики и является недопустимым.

5. Резервные источники роста – средства суверенных федеральных фондов – Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, размещенные в ликвидных финансовых активах и зарезервированные под инфраструктурные проекты. Поскольку средства Резервного фонда полностью идут на замещение выпадающих нефтегазовых доходов федерального бюджета и в условиях сохраняющегося в 2017–2019 гг. дефицита

федерального бюджета будут израсходованы на его финансирование, рассматривать этот фонд в качестве источника потенциального роста не представляется возможным.

Что касается Фонда национального благосостояния (ФНБ), в соответствии с Бюджетным кодексом РФ основное его предназначение состояло именно в софинансировании пенсионных накоплений граждан и финансировании дефицита Пенсионного фонда России, что позволило бы не вытеснять производительные расходы из федерального бюджета. Однако на практике средства ФНБ до 2014 г. были размещены в первоклассные валютные активы (резервные иностранные валюты – около 3 трлн руб. на 01.10.2016), а с 2014 г. часть их была вложена, в соответствии с действующими нормативными документами, в так называемые разрешенные активы, в том числе в инфраструктурные проекты. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ в «иные разрешенные активы» может быть вложено до 60% средств ФНБ. Помимо вложений в инфраструктурные проекты (112,6 млрд руб. и 4,11 млрд долл. США на 01.10.2016), ресурсы ФНБ были использованы на увеличение банковского капитала ряда российских банков (279 млрд руб.), размещены на депозите Внешэкономбанка (655 млрд руб., в том числе 6,25 млрд долл. США на 01.10.2016), в суверенные облигации Украины (3 млрд долл. США), и др. активы¹². На 01.10.2016 объем средств ФНБ составил 73,11 млрд долл. США или по текущему курсу – 4 617,6 млрд руб., или 5,9% в ВВП¹³. При этом вложения в «разрешенные активы» составляют 1,6 трлн руб., или около 35% от общего объема ФНБ, из них свыше 900 млрд руб. – в банковской системе РФ. Эти средства невозможно использовать для финансирования расходов федерального бюджета. Соответственно, ликвидная часть ФНБ составляет в настоящее время 3,1 трлн руб.

¹² Информация взята с официального сайта Министерства финансов РФ. URL: <http://minfin.ru/ru/performance/nationalwealthfund/statistics/>

¹³ Там же.

¹¹ Данные РБК. URL: <http://www.rbc.ru/finances/01/09/2016/57c718939a79475bb69b72c5>

Однако ввиду исчерпания ресурсов для финансирования растущего дефицита федерального бюджета Министерство финансов РФ прогнозирует использование в 2017–2019 гг. в качестве источника средства ФНБ. Согласно проекту федерального бюджета из ФНБ на финансирование дефицита федерального бюджета планируется выделить 668,2 млрд руб. в 2017 г., 1 162,2 млрд – в 2018 г. и 139,7 млрд руб. – в 2019 г. Планы по финансированию дефицита за счет ФНБ по расчетам Министерства финансов РФ снизят объем суверенного фонда на конец 2019 г. до 3,1% к ВВП или 3,1 трлн руб., что может привести к падению суверенных рейтингов Российской Федерации. Кроме того, использование последнего суверенного резерва на текущие расходы федерального бюджета не оставляет ресурсов для ускоренного финансирования сфер опережающего развития в национальной экономике.

В связи с этим считаем, что вынужденное использование средств ФНБ, не предназначенного изначально для финансирования расходов федерального бюджета, необходимо осуществлять исключительно на возвратной основе для предоставления бюджетных кредитов по направлениям расходов, создающих долгосрочный положительный мультипликативный эффект в экономике с тщательной оценкой их результативности по этим направлениям. Принцип возвратного финансирования мог бы быть использован и в отношении Пенсионного фонда России, путем замещения в качестве источника покрытия его дефицита безвозвратные межбюджетные трансферты и снизив таким образом нагрузку на расходы федерального бюджета. Это не только обеспечит увеличение производительных расходов федерального бюджета, но и аккумулирование в нем ресурсов при возврате таких кредитов в будущие периоды.

6. *Заемные источники роста* – это объем потенциально возможных (с учетом стоящих законодательных бюджетных ограничений)

государственных заимствований на внутреннем и внешнем рынке в форме государственных облигаций. Заемный потенциал экономического роста в России ограничен, с одной стороны, целевыми показателям долговой устойчивости федерального бюджета, с другой – эффектом вытеснения с финансового рынка частных капиталов, усугубляемого изъятием пенсионных накоплений [23]. Объем чистых заимствований, планируемый Министерством финансов РФ в течение 2017–2019 гг., составляет 1 трлн руб. Верхний предел внешних заимствований за указанный период – 7 млрд долл. США. При этом в проектах федерального бюджета на 2017 г. предусмотрены заимствования на внутреннем рынке у населения, что является новацией формы дефицитного финансирования (не считая ранее изъятых пенсионных накоплений). Если запас по показателям долговой устойчивости России теоретически позволяет осуществлять масштабные государственные заимствования для заемного финансирования бюджетного дефицита в объемах свыше необходимых 4–5 трлн руб., то факторы, отмеченные, в условиях сохраняющихся экономических и геополитических рисков и устойчивой тенденции роста процентных расходов федерального бюджета, вытесняющих его производительные расходы, делают этот ресурс ограниченным объемами до 500 млрд руб. в год.

7. К *государственно-частным источникам бюджетного роста* будем относить средства частных инвесторов и публичного партнера в лице Российской Федерации, направляемые на финансирование долгосрочных инвестиций в рамках проектов на основе государственно-частного партнерства. Модели партнерства государства и бизнеса, основанные на совместном использовании бюджетных и внебюджетных ресурсов, показывают устойчивую тенденцию к росту.

К сожалению, ни в текущем, ни в предыдущих законах о федеральных бюджетах не содержится мер по развитию данного

направления. На сегодняшний день в России реализуется свыше 1 300 проектов ГЧП, по которым заключены соглашения, из них проектов федерального уровня – 15. Общий объем частного капитала в этих проектах – 640,3 млрд руб., в том числе в проектах федерального уровня – 133,7 млрд руб. [24]. Суммарная стоимость проектов к концу 2016 г. должна составить 2,67 трлн руб., а их число – превысить 1,8 тыс.; совокупный объем средств в данных проектах к концу 2017 г. будет равняться приблизительно 3,1 трлн руб., из которых непосредственно в 2017 г. будет привлечено порядка 770 млрд руб.

Проведенный анализ расходов федерального бюджета показывает снижение финансирования инфраструктуры с 2015 г., в том числе в 2016 г., более чем на 15%, в 2017 г. – более чем на 28% с учетом предусмотренного секвестра ГП «Развитие транспортной инфраструктуры». Вместе с тем для достижения 4-процентного роста ВВП необходим ежегодный прирост инвестиций в инфраструктуру на уровне 10–12% (или примерно 3,2 трлн руб. в год) [25]. Как видно из приведенных данных, прогноз по рынку ГЧП на 2017 г. позволяет покрывать эту потребность лишь на 24%, и обеспечивать положительные темпы роста ВВП менее чем на 1%. Оценка текущих условий показывает, что при сохранении темпов роста рынок ГЧП даст возможность привлечь до 500 млрд руб. частных инвестиций в год в инфраструктуру

(из них примерно 300 млрд руб. в год – на региональную инфраструктуру).

Для более быстрого роста рынка ГЧП необходимо осуществить кардинальное изменение системы управления развитием публичной инфраструктуры в российской экономике, включить ее в качестве приоритетного объекта экономической политики государства в долгосрочной перспективе, обеспечить стимулирование привлечения частных инвестиций в проекты ГЧП через налоговые и бюджетные механизмы.

Проведенное исследование бюджетных источников долгосрочного экономического роста в России за счет ресурсов федерального бюджета показывает, что единственно верной платформой для достижения этой цели является ускоренное финансирование инфраструктуры российской экономики и повышения уровня инвестиций в человеческий капитал. Для этого необходима перенастройка не только структуры расходов федерального бюджета в направлении изменения их приоритизации, но и в первую очередь подходов к предоставлению бюджетных средств и последующему их сопровождению. Существенная роль в бюджетном потенциале роста отводится также внутренним бюджетным резервам, устранению потерь значительного объема бюджетных средств в ходе их освоения, а также созданию условий для аккумуляции частного капитала в долгосрочные инфраструктурные проекты.

Таблица 1

Объемы поступлений в федеральный бюджет РФ от реализации усеченного варианта «налогового маневра» в 2017–2019 гг., в млрд руб.

Table 1

Volume of revenues to the Federal budget of the Russian Federation after implementation of a down-sized version of the tax maneuver in 2017–2019, billion RUB

Источники бюджетных поступлений	2017	2018	2019
НДПИ на нефть	2 669	2 751	2 850
Вывозные таможенные пошлины на нефть сырую	860	892	946
Вывозные таможенные пошлины на нефтепродукты	404	385	390
Акцизы на нефтепродукты	202	236	238
Всего поступлений	4 135	4 264	4 424
В том числе % к ВВП	4,76	4,62	4,47

Источник: расчеты авторов на основе исходных данных проекта федерального бюджета «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов»

Source: Authoring, based on the input data of draft Federal budget *On the Federal Budget for 2017 and the Planning Period of 2018 and 2019*

Таблица 2

Динамика расходов федерального бюджета РФ в 2012–2016 гг.

Table 2

Change in the expenditures of the Federal budget of the Russian Federation in 2012–2016

Функциональные направления расходов	Параметр оценки	2012 (отчет)	2013 (отчет)	2014 (отчет)	2015 (отчет)	2016 (оценка)
Расходы (всего)	% к итогу	100	100	100	100	100
	% к ВВП	20,7	20	20,8	20,9	19,8
Общегосударственные вопросы	% к итогу	6,3	6,4	6,3	7,1	6,7
	% к ВВП	1,3	1,3	1,3	1,5	1,3
Национальная оборона	% к итогу	14,1	15,8	16,7	20,8	23,7
	% к ВВП	2,9	3,2	3,5	4,2	4,7
Национальная безопасность	% к итогу	14,3	15,5	14,1	13,7	11,8
	% к ВВП	3	3,1	3	2,7	2,3
Национальная экономика	% к итогу	15,3	13,9	20,7	15,7	13,2
	% к ВВП	3,2	2,7	3,1	3,1	2,6
Образование	% к итогу	4,7	5	4,3	4	3,4
	% к ВВП	1	1	0,9	0,9	0,7
Здравоохранение	% к итогу	4,8	3,8	3,6	3,3	2,8
	% к ВВП	1	0,7	0,7	0,7	0,6
Социальная политика	% к итогу	29,9	28,7	23,3	25,3	28,2
	% к ВВП	6,2	5,8	4,9	5,7	5,6
Обслуживание государственного долга	% к итогу	2,5	2,7	2,8	2,9	3,9
	% к ВВП	0,5	0,5	0,6	0,8	0,8
Межбюджетные трансферты	% к итогу	4,7	5	5,5	4,4	4
	% к ВВП	1	1,1	1,1	0,9	0,8
Прочие расходы	% к итогу	3,7	3,3	2,8	2,8	2,2

Источник: составлено авторами на основе данных официального сайта Министерства финансов РФ

Source: Authoring, based on the data from the official website of the Ministry of Finance of the Russian Federation

Список литературы

1. Улюкаев А.В., Мау В.А. От экономического кризиса к экономическому росту, или как не дать кризису превратиться в стагнацию // Вопросы экономики. 2015. № 4. С. 5–19.
2. Гришин В.И., Слепов В.А., Рябухин С.Н. и др. Федеральный бюджет Российской Федерации в условиях национальной и глобальной неопределенности // Федерализм. 2015. № 4. С. 161–164.
3. Гурвич Е., Беляков И., Прилепский И. Нефтяной суперцикл и бюджетная политика // Вопросы экономики. 2015. № 9. С. 5–30.
4. Валентей С.Д., Слепов В.А., Чалова А.Ю., Лыкова Л.Н. Анализ концепции бюджетной консолидации проекта федерального бюджета 2017–2019 гг. // Федерализм. 2016. № 4. С. 7–30.
5. Лыкова Л.Н. Первые результаты «налогового маневра» и доходы бюджетов субъектов Российской Федерации // Федерализм. 2015. № 4. С. 55–64.
6. Мусина Д.Р., Мусалимов А.Д., Тасмуханова А.Е. Влияние «большого налогового маневра» на эффективность нефтедобычи // Евразийский юридический журнал. 2016. № 4. С. 187–189.
7. Идрисов Г., Каукин А. Налоговый маневр: ускорение экономического роста в ущерб бюджетной консолидации // Экономическое развитие России. 2016. Т. 23. № 6. С. 35–39.
8. Кудрин А., Гурвич Е. Новая модель роста для российской экономики // Вопросы экономики. 2014. № 12. С. 4–36.
9. Бюджет России: развитие и обеспечение экономической безопасности. Монография / под ред. В.К. Сенчагова. М.: ИНФРА-М, 2015. 384 с.
10. Кулькова В.Ю., Селиверстова О.Ф., Халимова Г.А. Структура бюджетных расходов на образование в ОЭСР и России: потенциал сравнительного анализа // Научное обозрение. 2015. № 10-1. С. 317–320.
11. Кнобель А., Соколов И. Оценка бюджетной политики РФ на среднесрочную перспективу // Экономическое развитие России. 2012. № 12. С. 23–32.
12. Механизм формирования антикризисного федерального бюджета Российской Федерации. Монография / под ред. В.А. Слепова. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2015. 160 с.
13. Волков И.И. Взаимодействие денежно-кредитной и бюджетной политики как способ преодоления кризисных явлений в России // Вестник РЭУ им. Г.В. Плеханова. 2015. № 3. С. 36–43.
14. Woodford M. Simple Analytics of the Government Expenditure Multiplier. *NBER Working Paper*, 2010, no. 15714. Available at: <http://www.nber.org/papers/w15714.pdf>. doi: 10.3386/w15714
15. Малков С.Ю., Чернавский Д.С., Коссе Ю.В. и др. Влияние военных расходов на экономику: сколько платить за военную безопасность? // Сценарий и перспектива развития России / под ред. В.А. Садовниченко. М.: ЛЕНАНД, 2011. 304 с.
16. Menzie Ch. Fiscal Multipliers. *The New Palgrave Dictionary of Economics*. London, Palgrave Macmillan, 2013. doi: 10.1057/9780230226203.3896

17. Зарубина О.А. Анализ структуры расходов на здравоохранение в ОЭСР и России: качественное сравнение и фактографическое описание // Финансовый журнал. 2014. № 3. С. 60–69.
18. Кулькова В.Ю. Государственные расходы на здравоохранение в ОЭСР и России: потенциал и методика сравнительного анализа // Финансовый журнал. 2014. № 3. С. 33–45.
19. Погосов И.С. Источники финансирования модернизации экономики // Экономист. 2012. № 5. С. 11–17.
20. Бойко Н.Н. К вопросу об определении понятия эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. 2014. № 1. С. 4–7.
21. Сухарев О.С. Изменение доктрины денежно-кредитной и бюджетной политики в условиях рецессии // Федерализм. 2015. № 1. С. 11–12.
22. Омианова Э.А. Управление финансовыми ресурсами в процессе исполнения федерального бюджета Российской Федерации // Символ науки. 2016. № 10-2. С. 106–110.
23. Аганбегян А.Г. Как госбюджет может стать локомотивом социально-экономического развития страны // Вопросы экономики. 2015. № 7. С. 142–151.
24. Волков И.И., Скаретнов Е.В., Шкарбаненко К.В. Макроэкономическое регулирование и финансовые потоки корпораций. Монография. М.: Ваш полиграфический партнер, 2014. 172 с.
25. Коровин М.Ю. Анализ международного опыта финансирования инфраструктурных проектов // Транспортное дело России. 2015. № 2. С. 74–84.

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

**FEDERAL BUDGET AS A SOURCE OF THE RUSSIAN ECONOMY'S GROWTH:
FINANCIAL RESERVES AND OPPORTUNITIES****Vladimir A. SLEPOV^{a,*}, Alla Yu. CHALOVA^b**^a Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russian Federation
kafedra.financi@gmail.com^b Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russian Federation
achal@yandex.ru

* Corresponding author

Article history:Received 21 December 2016
Received in revised form
11 January 2017
Accepted 25 January 2017
Available online
27 February 2017**JEL classification:** H25, H50,
H60**Keywords:** federal budget,
economic growth, budgetary
resources, tax maneuver,
financing**Abstract****Importance** The article identifies financial resources of the Russian Federal budget and their utilization mechanisms to ensure higher rates of economic growth.**Objectives** The study aims to define budgetary resources, methods and tools of their utilization to support Russian economy's sustainable growth over the medium term.**Methods** We apply common logical methods and research techniques to identify and substantiate the main channels of budgetary resources, assess their impact on economic growth in the Russian Federation, and analyze legal and regulatory documentation and statistical data.**Results** The paper assesses the fiscal potential of the Russian economy through the systematization of financial resources accumulated by the Russian Federal budget, methods of their mobilization and effective use during the economic development by means of multiplier effect identification. The findings may be useful for draft Federal budget formation, budgetary strategy implementation by relevant bodies of macroeconomic regulation, and for further research and development in the scientific community.**Conclusions** To renew sustainable economic growth in the Russian Federation, it is crucial to consolidate and redistribute Federal budget resources in the areas that provide a positive multiplier effect in the long term, while maintaining its balanced structure.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2016

References

1. Ulyukaev A.V., Mau V.A. [From economic crisis to economic growth, or how to prevent crisis turning into stagnation]. *Voprosy Ekonomiki*, 2015, no. 4, pp. 5–19. (In Russ.)
2. Grishin V.I., Slepov V.A., Ryabukhin S.N. et al. [The Federal budget of the Russian Federation under the national and global uncertainty]. *Federalizm = Federalism*, 2015, no. 4, pp. 161–164. (In Russ.)
3. Gurvich E., Belyakov I., Prilepskii I. [The oil super cycle and the fiscal policy]. *Voprosy Ekonomiki*, 2015, no. 9, pp. 5–30. (In Russ.)
4. Valentei S.D., Slepov V.A., Chalova A.Yu., Lykova L.N. [Analyzing the concept of fiscal consolidation of the draft Federal budget for 2017–2019]. *Federalizm = Federalism*, 2016, no. 4, pp. 7–30. (In Russ.)
5. Lykova L.N. [First results of the ‘tax maneuver’ and budget revenues of the subjects of the Russian Federation]. *Federalizm = Federalism*, 2015, no. 4, pp. 55–64. (In Russ.)
6. Musina D.R., Musalimov A.D., Tasmukhanova A.E. [The impact of ‘big tax maneuver’ on the efficiency of oil extraction]. *Evrasiiskii yuridicheskii zhurnal = Eurasia Law Journal*, 2016, no. 4, pp. 187–189. (In Russ.)

7. Idrisov G., Kaukin A. [A tax maneuver: the acceleration of economic growth to the detriment of budget consolidation]. *Ekonomicheskoe razvitie Rossii = Russian Economic Developments*, 2016, vol. 23, no. 6, pp. 35–39. (In Russ.)
8. Kudrin A., Gurvich E. [A new model of growth for the Russian economy]. *Voprosy Ekonomiki*, 2014, no. 12, pp. 4–36. (In Russ.)
9. *Byudzheth Rossii: razvitie i obespechenie ekonomicheskoi bezopasnosti: monografiya* [Russia's budget: Development and economic security: a monograph]. Moscow, INFRA-M Publ., 2015, 384 p.
10. Kul'kova V.Yu., Seliverstova O.F., Khalimova G.A. [The structure of budget expenditures on education in the OECD and Russia: A potential of comparative analysis]. *Nauchnoe obozrenie = Science Review*, 2015, no. 10-1, pp. 317–320. (In Russ.)
11. Knobel' A., Sokolov I. [Assessment of the fiscal policy of the Russian Federation over the medium term]. *Ekonomicheskoe razvitie Rossii = Russian Economic Developments*, 2012, no. 12, pp. 23–32. (In Russ.)
12. *Mekhanizm formirovaniya antikrizisnogo federal'nogo byudzheta Rossiiskoi Federatsii. Monografiya* [A mechanism of formation of anti-recessionary Federal budget of the Russian Federation: a monograph]. Moscow, OLMA Media Grupp Publ., 2015, 160 p.
13. Volkov I.I. [The interaction of monetary and fiscal policies as a way to overcome the crisis in Russia]. *Vestnik REU im. G.V. Plekhanova = Bulletin of Plekhanov Russian University of Economics*, 2015, no. 3, pp. 36–43. (In Russ.)
14. Woodford M. Simple Analytics of the Government Expenditure Multiplier. *NBER Working Paper*, 2010, no. 15714. Available at: <http://www.nber.org/papers/w15714.pdf>. doi: 10.3386/w15714.
15. Malkov S.Yu., Chernavskii D.S., Kosse Yu.V. et al. *Vliyanie voennykh raskhodov na ekonomiku: skol'ko platit' za voennuyu bezopasnost'? V kn.: Stsenarii i perspektiva razvitiya Rossii* [The impact of military spending on the economy: how much to pay for military security? In: The scenario and development prospects for Russia]. Moscow, LENAND Publ., 2011, 304 p.
16. Menzie Ch. Fiscal Multipliers. *The New Palgrave Dictionary of Economics*. London, Palgrave Macmillan, 2013. doi:10.1057/9780230226203.3896
17. Zarubina O.A. [Analysis of the structure of health care expenditures in the OECD and Russia: A qualitative comparison and factual description]. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2014, no. 3, pp. 60–69. (In Russ.)
18. Kul'kova V.Yu. [Public expenditure on health in OECD and Russia: A potential and methodology for comparative analysis]. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2014, no. 3, pp. 33–45. (In Russ.)
19. Pogosov I.S. [Sources of economy modernization funding]. *Ekonomist = Economist*, 2012, no. 5, pp. 11–17. (In Russ.)
20. Boiko N.N. [On defining the concept of budget funds utilization efficiency]. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2014, no. 1, pp. 4–7. (In Russ.)
21. Sukharev O.S. [Changing the doctrine of the monetary and fiscal policy under recession]. *Federalizm = Federalism*, 2015, no. 1, pp. 11–12. (In Russ.)
22. Omshanova E.A. [Financial management in the process of execution of the Federal budget of the Russian Federation]. *Simvol nauki = Symbol of Science*, 2016, no. 10-2, pp. 106–110. (In Russ.)

23. Aganbegyan A.G. [How the State budget can become an engine of social and economic development of the country]. *Voprosy Ekonomiki*, 2015, no. 7, pp. 142–151. (In Russ.)
24. Volkov I.I., Skarednov E.V., Shkarbanenko K.V. *Makroekonomicheskoe regulirovanie i finansovye potoki korporatsii. Monografiya* [Macroeconomic regulation and financial flows of corporations: a monograph]. Moscow, Vash poligraficheskii partner Publ., 2014, 172 p.
25. Korovin M.Yu. [Analysis of international experience in infrastructure projects financing]. *Transportnoe delo Rossii = Transport Business of Russia*, 2015, no. 2, pp. 74–84. (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

We, the authors of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.