

## ОЦЕНКА БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РФ НА СРЕДНЕСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ

**Александр КНОБЕЛЬ,**

зав. лабораторией международной торговли научного направления «Реальный сектор» Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара, канд. экон. наук.

Окончил Московский физико-технический институт, Российскую экономическую школу.

Тел.: +7 (495) 629-92-66, факс: +7 (495) 691-35-94, e-mail: knobel@iep.ru

**Илья СОКОЛОВ,**

зав. лабораторией бюджетной политики научного направления «Макроэкономика и финансы» Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара, канд. экон. наук.

Окончил Российскую экономическую академию им. Г.В. Плеханова, Государственный университет по землеустройству.

Тел.: +7 (495) 629-15-50, факс: (495) 291-35-94, e-mail: sokolov@iep.ru

*Долгосрочная устойчивость и сбалансированность российского бюджета выступают важнейшими факторами макроэкономической стабильности. В условиях объективного существования вызовов в виде сильной зависимости доходов от внешнеэкономической конъюнктуры, невозможности существенного сокращения имеющихся социальных обязательств и ограниченных возможностей для структурного маневра в области бюджетной политики, с высокой долей вероятности, основными будут являться следующие три приоритета: содействие монетарным властям в обеспечении макроэкономической стабильности, ответственное исполнение принятых обязательств наиболее эффективным способом и стимулирование устойчивого экономического роста посредством бюджетного ресурса. Необходимое условие повышения эффективности расходования бюджетных средств — формирование оптимальной для настоящего уровня экономического и институционального развития страны структуры государственных расходов. Попытка ответа на данный вопрос представлена в настоящей статье.*

**Ключевые слова:** государственные расходы РФ, величина и структура государственных расходов, федеральный бюджет РФ.

### Введение

В последние годы национальная бюджетная политика во все большей степени следовала моделям, характерным для стран с нересурсной экономикой, где экономические власти способны за счет целенаправленных решений в области экономической политики влиять на объем и динамику доходов и расходов бюджета. Между тем фактор ресурсной зависимости накладывает жесткие ограничения на бюджетную политику: значительная роль нефтегазового сектора приводит к тому, что поступления в бюджет оказываются подвержены непредсказуемым колебаниям.

Усилия российских властей по смягчению последствий кризиса за счет бюджетного финансирования мер антикризисной поддержки привели к еще большей разбалансированности бюджетной политики. Во время кризиса 2008–2009 гг. фактически произошел отход от бюджетных правил, принятых в 2002–2004 гг.:

бюджетные доходы, получаемые за счет высоких цен на нефть, стали направляться не в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния, а на финансирование текущих расходов федерального бюджета.

С июля 2012 г., когда были опубликованы Основные направления бюджетной политики на 2013–2015 гг., приоритетной задачей бюджетной политики становится обеспечение долгосрочной устойчивости бюджетной системы как важнейшего фактора макроэкономической стабильности, что реализуется на практике через соответствующие поправки в Бюджетный кодекс. Названные поправки коснулись в первую очередь введения новых бюджетных правил, регулирующих порядок использования бюджетных доходов, связанных с колебаниями цен на энергоресурсы, и ограничивающих рост расходов и государственного долга. Новые бюджетные правила базируются на следующих нормах:

- предельные расходы федерального бюджета не должны превышать объем доходов при базовой цене на нефть более чем на один процент валового внутреннего продукта;
- общий объем планируемых расходов на очередной финансовый год не может быть меньше общего объема расходов без учета условно утвержденных расходов на соответствующий финансовый год, определенных законом о федеральном бюджете на текущий год и плановый период;
- общий объем планируемых расходов на первый год планового периода без учета условно утвержденных расходов в размере 2.5% от общего объема расходов не может быть меньше общего объема расходов без учета условно утвержденных расходов, утвержденных на соответствующий финансовый год, определенных законом о федеральном бюджете на текущий год и плановый период.

Введение указанных бюджетных правил с 1 января 2013 г. призвано снизить зависимость федерального бюджета от внешнеэкономической конъюнктуры, повысить устойчивость и сбалансированность бюджетной системы, сократить дефицит федерального бюджета, в том числе нефтегазовый. Ожидается, что федеральный бюджет в 2015 г. будет бездефицитным (см. таблицу).

Следование вводимым бюджетным правилам уже на стадии планирования расходной части федерального бюджета позволило обеспечить не только сдерживание роста объема бюджетных ассигнований, но и их снижение в среднесрочной перспективе – с 21.1% ВВП в 2012 г. до 18.8% ВВП в 2015 г., т.е. на 23 п.п. ВВП.

В то же время следует признать, что применение новых бюджетных правил обеспечивает бюджетную сбалансированность исключительно

но за счет технического ограничения на объемы расходования средств в увязке с размерами ожидаемых доходов бюджета. Однако данная бюджетная конструкция не решает проблему высоких рисков неисполнения федерального бюджета, а лишь способна снизить масштабы этого риска в случае негативной внешнеэкономической конъюнктуры. В действительности снижение зависимости бюджета от сырьевых цен может быть обеспечено только за счет структурных изменений в реальном секторе страны.

Следовательно, изучение возможных последствий проводимой в среднесрочной перспективе бюджетной политики представляет не только теоретический интерес, но и имеет вполне конкретное практическое приложение, поскольку в российских условиях бюджетная политика может оказать определяющее влияние на стабильность всей экономической системы. В следующих разделах исследования описаны текущие тенденции в формировании федерального бюджета РФ, проведено сопоставление структуры государственных расходов России с другими странами с учетом имеющихся экономических различий и предложены направления по оптимизации структуры бюджетных расходов и повышению качества управления ими.

### 1. Основные тенденции государственных расходов в России

Динамика доходов и расходов федерального бюджета на ближайшие три года, представленная в постоянных ценах 2008 г. (см. рисунок), хотя и имеет внешнее сходство, в то же время может быть истолкована по-разному.

Как видно из рисунка, доходы в среднесрочном периоде остаются на достаточно высоком уровне, колеблясь около показателя

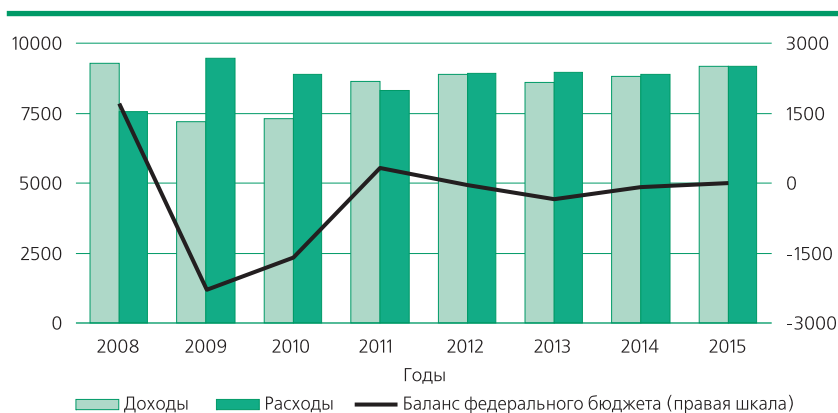
#### Основные характеристики федерального бюджета в 2010–2015 гг., в % ВВП

	Факт		ФЗ-371		Законопроект о федеральном бюджете на 2013–2015 гг.	
	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Доходы	18.4	20.9	20.9	19.3	19.0	18.8
в том числе нефтегазовые	8.5	10.3	10.5	8.9	8.5	8.3
Расходы	22.4	20.1	21.1	20.1	19.2	18.8
Профицит (+) / Дефицит (-)	-4.0	+0.8	-0.2	-0.8	-0.2	0.0
в том числе нефтегазовые	-12.5	-9.5	-10.7	-9.7	-8.7	-8.3
Справочно: факт и оценка ВВП, млрд. руб.	45 166	54 369	60 590	66 515	73 993	82 937

Источник: Минфин России, расчеты Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара.

2012 г., а к 2015 г. выходя на докризисный уровень. При этом расходы, запланированные на 2013–2015 гг., практически не изменяются в этот период, оставаясь на уровне 2010 г., когда бюджет продолжал финансировать антикризисные мероприятия, начатые в 2009 г., т.е. имел близкие к беспрецедентным по объему параметры расходных обязательств. Другими словами, в рассматриваемом проекте закона о федеральном бюджете доходы запланированы исходя из ожиданий сохранения благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры на текущем уровне, в то время как расходы так и не сокращаются после антикризисной накачки российской экономики государственными финансами в 2009–2010 гг. То есть балансировка бюджета при относительно высоких ценах на сырьевые ресурсы ставит под вопрос решение задачи обеспечения устойчивости государственного бюджета, выводя его в сферу исключительного влияния внешних по отношению к национальной экономике факторов.

Также вызывает опасения негативный тренд к увеличению объема закрытых статей в общем объеме федерального финансирования. Так, если в 2006–2012 гг. закрытую часть составляли в среднем 10–12% совокупных расходов федерального бюджета, то в ближайшее трехлетие темпы роста величины закрытых статей поистине впечатляют: в 2013 г. – 13.3%, в 2014 г. – 17.7%, в 2015 г. – 22.8%. Данная тенденция, безусловно, ухудшает читаемость и прозрачность бюджета, снижает мотивацию участников бюджетного процесса к повышению эф-



Источник: Минфин России, расчеты Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара.

фективности бюджетных расходов и создает почву для коррупции.

На основе параметров законопроекта о федеральном бюджете на 2013–2015 гг., а также с учетом положений указов Президента РФ от 7 мая 2012 г. и Основных направлений бюджетной политики на среднесрочную перспективу можно представить структуру расходов бюджета расширенного правительства на ближайшие три года (см. таблицу).

Из таблицы видно, что в 2012 г. структура расходов федерального бюджета практически не изменилась по сравнению со структурой расходов 2011 г. Можно констатировать лишь некоторое увеличение расходов (в долях ВВП) на национальную безопасность и правоохранительную деятельность, национальную оборону и некоторое снижение расходов на национальную экономику, жилищно-коммунальное

**Динамика доходов, расходов и баланса федерального бюджета (в постоянных ценах 2008 г.), млрд. руб.**

**Структура расходов бюджета расширенного правительства, в % ВВП**

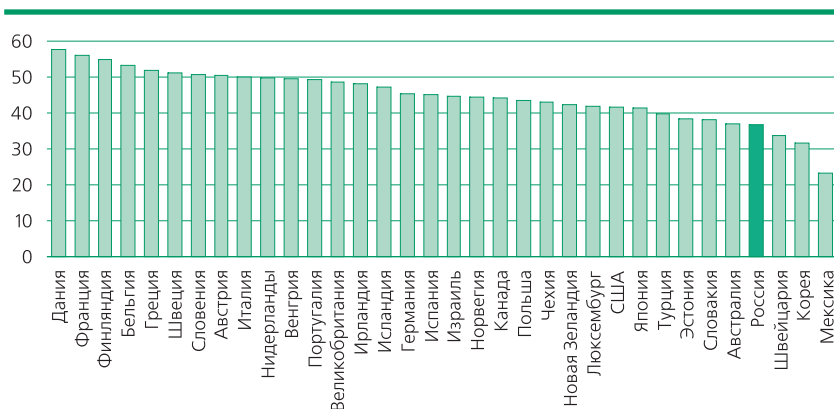
	Факт				Оценка	Расчеты с учетом параметров законопроекта о федеральном бюджете		
	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.		2012 г.	2013 г.	2014 г.
Расходы – всего	34.3	41.3	39.0	36.8	36.9	36.5	34.9	33.9
Общегосударственные вопросы	2.7	2.8	2.6	2.5	2.5	2.5	2.2	2.1
Национальная оборона	2.5	3.0	2.8	2.8	3.1	3.2	3.4	3.7
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2.6	3.2	3.0	2.8	3.2	3.2	3.1	2.8
Национальная экономика	5.5	7.1	5.1	5.1	4.8	4.5	4.2	4.0
Жилищно-коммунальное хозяйство	2.8	2.6	2.4	2.2	1.9	1.9	1.6	1.4
Охрана окружающей среды	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Образование	4.0	4.6	4.2	4.1	4.3	4.4	4.2	4.2
Культура, кинематография и средства массовой информации	0.7	0.8	0.8	0.7	0.8	0.8	0.7	0.7
Здравоохранение и спорт	3.7	4.3	3.8	3.9	4.1	4.0	3.8	3.6
Социальная политика	9.1	12.1	13.7	12.0	11.5	11.1	10.8	10.6
Обслуживание государственного долга	0.5	0.6	0.6	0.6	0.8	0.8	0.9	0.9

Источник: Минфин России, расчеты авторов.

хозяйство и социальное обеспечение. Почти такая же структура расходов федерального бюджета будет иметь место и в 2013 г. О структуре расходов в 2014 и 2015 гг. сейчас говорить еще преждевременно, поскольку, хотя федеральный бюджет принимается на плановый трехлетний период, величина и структура расходов на второй и третий плановые годы довольно заметно пересматриваются в следующем бюджетном цикле.

Несмотря на то что в последние годы в России сложилась достаточно устойчивая структура государственных расходов, актуальным является вопрос о том, насколько адекватна эта структура условиям современного экономического развития страны. Следует отметить, что при ответе на этот вопрос очевидно слабым местом является выбор критериев «адекватности» тех или иных направлений государственных расходов. Логика нашего анализа строится на сравнении объемов и структуры государственных ассигнований в России и в различных странах мира, с учетом существующих различий как в уровне экономического развития рассматриваемых стран, так и в составе реципиентов соответствующих статей государственной поддержки.

**Величина расходов консолидированного бюджета в странах ОЭСР и в России по отношению к ВВП в 2011 г., в % ВВП**



Источник: ОЭСР, по России – расчеты по данным Минфина РФ и Росстата.

## 2. Сопоставление величины и структуры государственных расходов в России и в других странах мира

Государственные расходы являются важнейшей характеристикой экономической системы<sup>1</sup>. На протяжении как минимум нескольких последних десятилетий расходы большинства развитых и развивающихся стран росли, удовлетворяя увеличивающиеся потребности общества в образовании, науке, здравоохранении, инфраструктуре и т.д. Больших бюджетных расходов, особенно на науку, образование, транспорт, энергетику, требовала ужесточающаяся конкуренция между странами<sup>2</sup>. В результате в наиболее развитых странах ОЭСР расходы консолидированного бюджета стали превышать половину национального ВВП (см. рисунок).

Россия относится к странам с достаточно низким уровнем совокупных государственных расходов относительно масштабов национальной экономики, но тем не менее превышающим уровень государственного финансирования в таких развитых странах, как Австралия, Швейцария, Корея. При этом если сравнивать расходы в денежном выражении (по ППС) на душу населения, то окажется, что в трех вышеперечисленных странах госрасходы превышают российский уровень в полтора-два раза<sup>3</sup>. Такая ситуация обусловлена низким показателем экономического развития России.

В период кризиса 2008–2009 гг. во всех странах был отмечен заметный рост госрасходов: в наиболее развитых экономиках за период с 2008 по 2010 гг. расходы консолидированного бюджета возросли на 3–4 п.п. ВВП, в развивающихся странах – на 5–6 п.п. ВВП. Для сравнения: во многих развивающихся странах, не входящих в ОЭСР (Восточная Азия, Тихоокеанский регион, Средний Восток), государственные расходы возросли за указанный период в среднем более чем на 7 п.п. ВВП<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Barro R.J. (1990). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth // Journal of Political Economy. Vol. 98. Pp. 103–125; Ram R. (1989). Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time-Series Data: Reply // American Economic Review. Vol. 79. Pp. 281–284; Guseh J. (2007). Government Size and Economic Growth in Developing Countries: A Political-Economy Framework // Journal of Macroeconomics. Vol. 19. Pp. 175–192; Forte F. and Magazzino C. (2010). Optimal Size of Government and Economic Growth in EU-27 // CREI Working Paper. No. 4/2010.

<sup>2</sup> European Commission «The European Union Budget at a Glance». Belgium. 2007.

<sup>3</sup> OECD «Government at a Glance. 2011». OECD Publishing.

<sup>4</sup> Ortiz I., Chai J., Cummins M., Vergara G. (2010). Prioritizing Expenditures for a Recovery for All: A Rapid Review of Public Expenditures in 126 Developing Countries // United Nations Children’s Fund (UNICEF): WORKING PAPER. New York.

Россия не стала исключением из общей тенденции, но и в этот период ее госрасходы росли существенно более низкими темпами, чем в странах ОЭСР.

Если же говорить о существовании некоей оптимальной величины государственных расходов, то, к примеру, Tanzi и Schuknecht пришли к выводу, что для развитых стран оптимальный масштаб госрасходов должен составлять не более 30% ВВП<sup>5</sup>. Этому критерию в 2000-х гг. не удовлетворяла ни одна развитая страна, что связано, по-видимому, с изменившимися запросами общества на предоставление различных благ посредством государственных институтов.

Также существует мнение о том, что эластичность спроса на государственные услуги по отношению к показателю дохода должна быть больше единицы (так называемый «закон Вагнера»). Поэтому в странах с большим доходом доля госрасходов по отношению к ВВП выше, чем в развивающихся экономиках. Однако прямая линейная зависимость прослеживается здесь только в отношении развивающихся стран, имеющих относительно невысокий подушевой показатель ВВП. Если же говорить о развитых странах, то между двумя названными показателями вообще не прослеживается заметной связи. Подобный вывод подтверждают исследования аналитиков Брукингского института в США<sup>6</sup>. Исходя из полученной зависимости, американские исследователи делают вывод о том, что существует определенный перечень государственных программ, которые все страны стремятся реализовать для повышения уровня жизни населения. В то же время реализация госпрограмм вне этого перечня преимущественно мотивирована иными социально-экономическими факторами.

У большинства развитых стран наибольшую долю в расходах (около 20% ВВП) занимает обеспечение социальной защиты населения (в том числе пенсионное обеспечение), причем разброс между странами по этому показателю значителен: государственное финансирование поддержки пенсионеров, безработных,

инвалидов в европейских странах в разы превышает аналогичный показатель в Корее и США. По данному показателю Россию можно отнести к странам с достаточно низким уровнем социальных расходов.

В целом сравнение объема и структуры бюджетных ассигнований в России и в отдельных странах мира показывает, что структура государственных расходов в РФ достаточно сильно отличается от структуры государственных расходов, которая характерна сегодня для стран со схожим уровнем развития и имела место в развитых странах в те времена, когда они находились на том же уровне экономического развития, на котором сейчас находится Россия. При этом по некоторым направлениям государственных расходов у нее наблюдается условно адекватный уровень затрат (с точки зрения сравнения с другими экономиками), а в некоторых случаях отмечаются явные перекосы.

Далее отдельно проанализированы бюджетные расходы в России по наиболее затратным направлениям государственной деятельности: среднее образование, здравоохранение, правоохранительные органы, национальная оборона.

**Расходы на среднее образование** в некотором смысле находятся на уровне, соответствующем уровню экономического развития РФ: отношение расходов на одного школьника к подушевому ВВП составляет примерно 25%, как и в большинстве стран ОЭСР, причем это соотношение практически не зависит от числа школьников на душу населения<sup>7</sup>. Исходя из текущих условий и основываясь на межстрановых сопоставлениях, можно сформулировать правило: следует повышать расходы на образование из расчета на одного школьника с темпом, равным долгосрочному темпу роста реального ВВП. В этом случае Россия сохранит вполне приемлемый уровень расходов на среднюю школу и сможет догнать по этому показателю развитые страны, если догонит их по уровню общего экономического развития. Существует и альтернативная стратегия, кото-

<sup>5</sup> Tanzi V., Schuknecht L. (1997). Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective // American Economic Review. Vol. 87. Pp. 164–168; Carling R., Kirchner S. (2009). Fiscal Rules for Limited Government: Reforming Australia's Fiscal Responsibility Legislation // CIS Policy Monograph 98.

<sup>6</sup> См.: Anderson B., and Joseph J. Minarik (2006). Design Choices for Fiscal Policy Rules // OECD Working Party for Senior Budget Officials GOV/PGC/SBO. Vol. 4; Bosworth B. (2010). The Role of Expenditure Reform in Fiscal Consolidations // IMF.

<sup>7</sup> См. данные ОЭСР: <http://stats.oecd.org/> и данные Всемирного банка: <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>

рая заключается в продолжении наращивания государственных расходов на среднее образование темпом 2000-х гг. В этом случае Россия сможет достичь уровня расходов на среднее образование (по отношению к своему уровню экономического развития) такого же, как и в странах с традиционно высокими финансовыми затратами на школьников (Япония, Словения, Дания, Корея). Однако неочевидно, что это даст ожидаемый эффект влияния на качество среднего образования, выраженное в уровне понимания школьниками изучаемых дисциплин<sup>8</sup>.

**Расходы на здравоохранение**, находясь на достаточно адекватном уровне как с точки зрения расходов на душу населения, так и с точки зрения доли расходов в ВВП, тем не менее имеют достаточно нетипичную структуру. В частности, по расходам на одного врача Россия значительно отстает от потенциально достижимых показателей, что связано, по-видимому, с тем, что количество врачей на душу населения в России значительно выше среднего по ОЭСР уровня. В целях оптимизации этого направления государственных расходов в долгосрочной перспективе следует сокращать количество врачей (примерно в два раза), но не путем массового увольнения специалистов, а за счет постепенного снижения государственного заказа на выпускников медицинских вузов. Сэкономленные средства следует направлять на капиталовложения в медицинской сфере и повышение квалификации существующих и подготавливаемых специалистов.

В современной экономической литературе отмечается<sup>9</sup>, что влияние уровня экономического развития на расходы на здравоохранение в краткосрочной перспективе выражено более сильно, чем это имеет место в долгосрочной перспективе. Проведенные нами на основе международных данных эмпирические оценки зависимости подушевых расходов на здравоохранение от уровня экономического развития для разных стран за последние 15 лет<sup>10</sup> показа-

ли, что в мире в целом наблюдаются как рост расходов на здравоохранение во времени вместе с ростом подушевого ВВП, так и то, что более развитые страны (страны с более высоким уровнем ВВП на душу населения) больше тратят на здравоохранение. При этом краткосрочная эластичность расходов на здравоохранение составляет примерно 1,5, т.е. при росте уровня ВВП на душу населения на 1% за один год страны в среднем увеличивают свои расходы на здравоохранение на 1,5%. Долгосрочная же эластичность расходов на здравоохранение составляет примерно 1,1, т.е. при среднегодовом повышении уровня ВВП на душу населения на 1% в течение длительного периода страны в среднем увеличивают свои расходы на здравоохранение на 1,1% в год.

Таким образом, зависимость между уровнем экономического развития и наращиванием расходов на здравоохранение различается в кратко- и долгосрочной перспективе: во время бурного экономического роста страны склонны форсированным образом увеличивать темпы роста расходов на здравоохранение, но в долгосрочной перспективе темп роста расходов на здравоохранение примерно совпадает с темпом общего уровня экономического развития. Если прогнозы МЭР, касающиеся развития национальной экономики, оправдаются, то в ближайшие 20 лет Россия вряд ли может позволить себе наращивать расходы на здравоохранение темпами выше 4–5% в год.

В то же время российская система здравоохранения является недостаточно эффективной: по отношению к уровню экономического развития страны российские бюджетные расходы в пересчете на одного врача крайне низки – в 2008 г. они лишь в 6,2 раза превышали уровень подушевого ВВП (в 1990-х гг. это отношение равнялось 10–12), в то время как у большинства стран этот показатель составляет 15–25 (Италия, Чехия, Венгрия, Норвегия, Бахрейн, Корея, Исландия, Ирландия, Польша,

<sup>8</sup> См.: Cohen M.C. (1997). Issues in School-Level Analysis of Education Expenditure Data // Journal of Education Finance. Vol. 22. Pp. 255–279; Jung Hong-Sang, and Erik Thorbeckeb (2003). The Impact of Public Education Expenditure on Human Capital, Growth, and Poverty in Tanzania and Zambia: a General Equilibrium Approach // Journal of Policy Modeling. Vol. 25. Pp. 701–725.

<sup>9</sup> См.: Hitiris Theo and John Posnett (1992). The Determinants and Effects of Health Expenditure in Developed Countries // Journal of Health Economics. Vol. 11. Pp. 173–181; Gerdtam Ulf-G. and Bengt Jansson (2000). International Comparisons of Health Expenditure: Theory, Data and Econometric Analysis // Handbook of Health Economics. Vol. 1. Part A. Pp. 11–53.

<sup>10</sup> Оценка проводилась на основе данных Всемирного банка: <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>

Германия, Финляндия, Словения, Франция, Бельгия, Хорватия). Россия находится по этому показателю на одном уровне с такими странами, как Ирак, Грузия середины 1990-х гг., Армения, Казахстан, Мьянма, Сент-Люсия, Египет. Примерно то же самое наблюдается и в расходах на одного медицинского служащего. Следовательно, встает вопрос о необходимости пересмотра структуры расходов на здравоохранение: при наличии в России такого же числа врачей в пересчете на 1000 человек населения, как и в развитых странах (примерно 2.0–2.5 вместо 4.5–5.0), и при существующем уровне расходов на здравоохранение структура таких расходов была бы вполне адекватной. Данный тезис вовсе не означает, что половину врачей следует уволить, но по меньшей мере необходимо учитывать, что рост численности медицинских работников должен происходить лишь при условии одновременного увеличения внебюджетного финансирования, в противном случае он приведет к снижению эффективности системы здравоохранения.

В **правоохранительной сфере** сложилась парадоксальная ситуация: расходы на правоохранительные органы очень высоки, но при этом финансирование отдельно взятого полицейского остается на крайне низком уровне. Несмотря на рост ассигнований на национальную безопасность и правоохранительную деятельность и небольшое сокращение численного состава органов правопорядка, показатель расходов на одного полицейского в абсолютном выражении, равно как и показатель расходов на одного полицейского по отношению к подушному ВВП, в России находится на крайне низком уровне: в течение последнего десятилетия отношение расходов на одного полицейского к подушному ВВП никогда не превышало 3 (расходы на одного сотрудника не более чем в три раза превышают ВВП на душу населения). Максимальное значение этого показателя имеет место в ЮАР — 13–14. Его значения в других странах-лидерах по отношению расходов на одного полицейского к подушному ВВП следующие: в Эстонии — 10–11, в Великобритании — около 9, в США — около 8. В то же время по доле расходов на национальную безопасность и правоохранительную деятельность в ВВП Российская Федерация делит первые места с ЮАР: расходы на правоохранительную систему в РФ на конец 2000-х гг. со-

ставляли порядка 2.5–2.9% ВВП, а в 2012 г., после повышения уровня финансирования полиции и спецслужб, расходы на национальную безопасность и правоохранительную деятельность стали эквивалентны 3.2% ВВП.

Связано это с тем, что численность сотрудников органов правопорядка в России крайне высока — 9.8 человека на 1000 человек населения (у идущей по этому показателю на первом месте в ОЭСР Турции — менее 5 человек на 1000 человек населения). Такое соотношение создает дополнительные коррупционные риски, которые возникают вследствие того, что представители правоохранительных органов, имея огромную численность, не обеспечиваются (а при такой численности и не могут быть обеспечены) достойной оплатой своей легальной работы. Повышать расходы на одного полицейского увеличением расходов на правоохранительную систему не представляется возможным: в абсолютном выражении они и так находятся на предельном уровне.

Следовательно, единственным путем повышения эффективности правоохранительной системы является существенное сокращение численности личного состава (в два и более раз). Частичная оптимизация здесь уже была проведена в 2010–2011 гг., проводится сокращение численности и в 2012 г., однако происходит это в основном за счет урезания ставок оперативных сотрудников, в то время как избыточные управленческие кадры, скорее всего, сохраняют свои места. Избыточная численность не позволяет добиться высокого профессионализма и противодействия коррупции в полиции при любом допустимом уровне государственного финансирования. При существующем уровне расходов на правоохранительную деятельность придется ограничивать развитие человеческого капитала (т.е. здравоохранения и образования), не позволяя ему расти даже темпами, равными темпам роста ВВП.

Что касается **национальной обороны**, то, несмотря на нормальный уровень расходов в расчете на одного военного (в 2012 г., как ожидается, они составят около 100–110 тыс. долл. по ППС — примерно как в Австрии и Швейцарии и значительно ниже, чем в Великобритании и США, где этот показатель превышает 300 тыс. долл.), сами расходы на оборону как доля в ВВП в РФ — одни из самых высоких в мире: по этому показателю мы уступаем только двум

странам — США и Израилю, в то время как уровень расходов американского правительства на национальную оборону имеет устойчивую тенденцию к снижению в последние пять-десять лет, за исключением периодов участия США в военных операциях<sup>11</sup>. Снижать такие расходы возможно в том числе за счет существенного сокращения численности вооруженных сил (в 1.5–2 раза). Если производить сокращение за счет отмены призыва и перехода на контрактную службу, то можно будет, с одной стороны, снизить общий уровень ассигнований на оборону, а с другой — увеличивать расходы на одного военного темпом, равным соответствующему показателю для ВВП или немного выше, что будет способствовать росту профессионального уровня военных.

Следует заметить, что в теории государственных финансов часто обсуждается выбор между расходами на здравоохранение, с одной стороны, и расходами на оборону и правоохранительную деятельность — с другой<sup>12</sup>. Для иллюстрации вытеснения расходов на здравоохранение расходами на оборону и на правоохранительные органы нами были оценены зависимости доли расходов на здравоохранение от доли расходов на оборону и от доли расходов на правоохранительную деятельность для разных стран за последние 15 лет<sup>13</sup>, которые показали, что влияние расходов на «силовые» статьи бюджета в кратко- и долгосрочной перспективах различаются. Во-первых, в краткосрочной перспективе повышение расходов на оборону значительно сильнее вытесняет расходы на здравоохранение, чем в долгосрочной перспективе. Во-вторых, расходы на правоохранительную деятельность в краткосрочной перспективе могут сопровождаться ростом расходов на здравоохранение, но в долгосрочном плане вытесняют их примерно в соотношении 1:1. Такое различие меж-

ду кратко- и долгосрочной зависимостями можно объяснить тем, что, с одной стороны, рост бюджетных расходов на медицину может на первых порах сопровождаться увеличением расходов на правоохранительные органы, а с другой стороны, в дальнейшем для сбалансированности бюджета потребуются сокращение расходов на здравоохранение.

Проведенный анализ вполне ожидаемо показывает, что в краткосрочной перспективе можно добиться одновременного роста ассигнований на медицину, национальную оборону и правоохранительные органы, однако в долгосрочной перспективе между расходами на здравоохранение и расходами на «силовые» статьи государственного бюджета существует достаточно сильная связь: за повышение расходов на «силовые» статьи на 1 п.п. ВВП приходится расплачиваться снижением расходов на здравоохранение примерно на 1.1 п.п. ВВП.

### **3. Направления оптимизации структуры бюджетных расходов и повышения качества управления ими**

При рассмотрении вопроса выбора приоритетных направлений государственных расходов основные трудности возникают при подборе количественных характеристик, отражающих результативность расходов по функциональным статьям. При этом финансовые вложения в некоторые государственные программы могут иметь слабое влияние или не иметь никакого влияния вообще на небольшом временном интервале и оказывать существенное влияние на промежутке 10–15 лет и более. Так, в России в течение последнего десятилетия, несмотря на заметный рост расходов на одного школьника в год, никакого улучшения оценок здесь не было зафиксировано. В то же время возрастающие расходы на правоохрани-

<sup>11</sup> Расходы бюджета США на национальную оборону стали сокращаться еще во времена «холодной войны» с 14.2% ВВП в 1953 г. до 9.2% ВВП в 1962 г., 6.7% ВВП в 1972 г., 5.7% ВВП в 1982 г. Со времен распада СССР расходы сократились значительно: с 5.2% ВВП в 1990 г. до 3.0% ВВП в 2001 г. (за исключением 1992 г. — 4.8% ВВП — в связи с войной в Персидском заливе). С 2002 г. наблюдается рост расходов с 3.3% ВВП до 4.0% ВВП в 2005 г., 4.7% ВВП в 2009 г. и 5.1% ВВП в 2011 г., связанный с финансированием военных операций в Ираке и Афганистане. К 2016 г. планируется постепенное сокращение расходов до 3.4% ВВП. Более подробно см.: [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov)

<sup>12</sup> См.: Deger S. (1985). Human Resources, Government Education Expenditure, and the Military Burden in Less Developed Countries // *Journal of Developing Areas*. Vol. 20. Pp. 37–48; Deger S. (1986). Economic Development and Defense Expenditure // *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 35. Pp. 179–196; Huseyin Kalyoncu and Fatih Yucel (2006). An Analytical Approach on Defense Expenditure and Economic Growth: The Case of Turkey and Greece // *Journal of Economic Studies*. Vol. 33. Pp. 336–343.

<sup>13</sup> Оценка проводилась на основе данных Всемирного банка: <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>



тельные органы в 2000-х гг. сопровождалось падением уровня преступности, выраженного в количестве зарегистрированных убийств на 100 тыс. человек населения, что, однако, может являться простым следствием снижения общего уровня преступности в результате повышения уровня жизни.

Сравнение относительной эффективности увеличения государственных расходов на трех направлениях — здравоохранение, среднее образование, правоохранительная деятельность — в кратко- и долгосрочной перспективе показало, что наиболее эффективные вложения с точки зрения повышения результирующих показателей — это вложения в здравоохранение. Если учитывать при этом завышенные и несбалансированные расходы на правоохранительную деятельность и национальную оборону, вывод очевиден: следует снижать расходы на «силовые» статьи государственного бюджета и перераспределять их на развитие человеческого капитала.

По нашим оценкам, изменение структуры финансирования в сторону приоритетного решения проблем развития инфраструктуры и человеческого капитала при одновременном повышении эффективности использования бюджетных ресурсов предполагает увеличение финансирования по этим направлениям на 4% ВВП в период до 2020 г. В то же время уже до 2014 г. сокращение неэффективных и избыточных расходов бюджетной системы позволит высвободить порядка 2% ВВП, складывающихся из снижения расходов на национальную оборону и правоохранительную деятельность на 0.9% ВВП, национальную экономику и ЖКХ — на 0.8% ВВП, по общегосударственным статьям — на 0.3% ВВП.

Однако в целях финансирования модернизации российской экономики и повышения уровня инвестиций в человеческий капитал необходимо изменение не только структуры государственных расходов, но и, в первую очередь, подходов к предоставлению бюджетных средств. Дело в том, что большинство публичных секторов, финансируемых из бюджета сегодня, используют финансовые ресурсы с невысокой эффективностью, а значит,

выделение бюджетных средств должно осуществляться на условиях проведения в них необходимых преобразований. Другими словами, речь идет об отказе от наращивания финансирования по статьям расходов, «чувствительным» к качеству принимающих их институтов.

Важным резервом усиления прозрачности и эффективности бюджетных расходов является сокращение масштабов использования непрозрачных и неконкурентных инструментов доведения бюджетных ресурсов до исполнителей, что проявляется в высокой доле использования субсидий, в то время как в развитых странах активно применяют более прозрачные закупочные процедуры (в среднем по странам ОЭСР через госзакупки осваивается порядка 18–19% ВВП, в России же — только 10–11%). Очевидно, что при значительном бюджетном секторе использование субсидий как инструмента финансирования государственного задания для госучреждений является оправданным, однако их активное применение для поддержки реального сектора<sup>14</sup>, на наш взгляд, необоснованно и должно быть ограничено лишь случаями субсидирования процентных ставок по кредитам сельскохозяйственным производителям и в рамках процедур санации или глубокой реструктуризации системообразующих предприятий.

Другим примером использования непрозрачных бюджетных инструментов являются вложения в уставный капитал юридических лиц (в 2011 г. расходы на увеличение стоимости акций и иных форм участия в капитале только на федеральном уровне составили около 0.8% ВВП, или 3.7% от совокупных расходов федерального бюджета). Вложения в уставный капитал организации не только не гарантируют целевого расходования бюджетных ассигнований на инвестиционные цели, поскольку государство не может напрямую определять направления их использования, но и создают коллизию между обязанностью государства выступать в качестве арбитра в хозяйственных отношениях и его интересами как акционера предприятия. Поскольку основным преимуществом данного инструмента является обретение

<sup>14</sup> В частности, объем расходов федерального бюджета на субсидирование коммерческих организаций по разделу «Национальная экономика» сохраняется на достаточно высоком уровне: в 2011 г. — 166.8 млрд. руб. (0.3% ВВП), в 2010 г. — 175.7 млрд. руб. (0.4% ВВП).

права участия в управлении хозяйствующим субъектом, практику вложений в уставный капитал (т.е. использования фактически безвозмездной формы финансирования), на наш взгляд, уместно ограничить хозяйственными обществами со 100%-ным государственным участием. Причем при осуществлении вложений в уставный капитал интерес государства должен состоять не в реализации конкретного инвестиционного проекта, а в контроле за долгосрочной стратегией хозяйствующего субъекта.

Еще одним резервом снижения необоснованной расходной нагрузки на федеральный бюджет является отказ от осуществления крупных строительных проектов (каковыми являются, например, Олимпиада-2014 в Сочи, форум АТЭС-2012, чемпионат мира по футболу-2018 и др.), характеризующихся преимущественно «имиджевой» (популистской) направленностью при неочевидной экономической обоснованности и результативности подобных бюджетных расходов.

Также важно уделить повышенное внимание решению традиционной проблемы неравномерного кассового исполнения бюджета. Несмотря на ежегодные призывы высшего руководства страны к улучшению платежной дисциплины, ситуация здесь остается в последние годы без изменений, а в случае с консолидированным бюджетом субъектов РФ она даже ухудшилась — В 2011 г. бюджет исполнен по расходам только на 91.4% (в 2010 г. — на 92.5%). В разрезе функциональных разделов наихудшие показатели в последние годы по исполнению расходов консолидированного бюджета наблюдаются по разделам «Жилищ-

но-коммунальное хозяйство», «Национальная экономика», «Здравоохранение, физическая культура и спорт». Факторами низкой динамики расходования бюджетных средств являются включение в закон о бюджете расходов на строительство объектов, не обеспеченных необходимыми документами и материалами (утвержденной в установленном порядке проектной документацией по объектам капитального строительства, решением об осуществлении бюджетных инвестиций в рамках утвержденной федеральной целевой программы и т.п.), а также, по мнению Минфина, внедрение системы открытых аукционов в электронной форме при размещении госзаказов, потребовавшей настройки системы электронного документооборота<sup>15</sup>, и ряд менее значимых обстоятельств.

Таким образом, резервы для повышения эффективности бюджетных расходов следует искать в изменении всей системы механизмов управления бюджетными расходами и подходов к отбору приоритетов финансирования. В частности, необходимо провести программу дальнейшего сокращения числа государственных служащих, осуществить оптимизацию расходов на оборону и безопасность с жесткой увязкой внешнеполитической стратегии с ресурсами страны по ее реализации, отказаться от широкого вовлечения бюджетных средств в «имиджевые» строительные проекты, ограничить использование субсидий исключительно потребностями санации или реструктуризации стратегических предприятий реального сектора, улучшить платежную дисциплину и т.п. ■

<sup>15</sup> См.: <http://bujet.ru/article/121904.php>