

НАЦИОНАЛЬНЫЕ[®] ИНТЕРЕСЫ

ПРИОРИТЕТЫ И БЕЗОПАСНОСТЬ

Оценка эффективности
бюджетно-налоговой политики: ретроспективный
и целеориентированный подходы

Особенности модернизации
старопромышленных регионов

Суверенный фонд как инструмент
макроэкономического регулирования

Совершенствование образовательной среды
в условиях использования
активных методов обучения в вузе

Финансирование военной инфраструктуры США

28 (265) – 2014
июль

ISSN 2073-2872



28

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ®

ПРИОРИТЕТЫ И БЕЗОПАСНОСТЬ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

**Журнал выходит 4 раза в месяц
28 (265) – 2014 июль**

ПОДПИСКА ВО ВСЕХ ОТДЕЛЕНИЯХ СВЯЗИ
по каталогу агентства «Роспечать» – индекс 46573
по каталогу УФПС РФ «Пресса России» – индекс 12926
по каталогу российской прессы «Почта России» – индекс 34129

Доступ и подписка
на электронную версию журнала – www.elibrary.ru, www.dilib.ru
Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору
за соблюдением законодательства в сфере массовых
коммуникаций и охране культурного наследия
ПИ № ФС 77-19593

Учредитель:
ООО «Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ»

Издатель:
ООО «ИЦ «Финансы и Кредит»

Главный редактор:
Е.Ю. Хрусталёв, доктор экономических наук, профессор,
академик АВН

Зам. главного редактора:
А.Е. Симонов, А.Т. Ужegov

Редакционный совет:
Б.Н. Авдонин, доктор экономических наук, профессор
М.А. Бендииков, доктор экономических наук
С.Ф. Викулов, доктор экономических наук, профессор
И.Д. Грачев, доктор экономических наук
Н.С. Зиядуллаев, доктор экономических наук, профессор
Л.Л. Игонина, доктор экономических наук, профессор
В.В. Клочков, доктор экономических наук
Г.А. Лавринов, доктор экономических наук, профессор
В.Л. Макаров, доктор физико-математических наук,
профессор, академик РАН
Ю.Н. Макаров, доктор экономических наук
О.С. Сухарев, доктор экономических наук, профессор
Л.С. Шаховская, доктор экономических наук, профессор
Н.Н. Швеиц, доктор экономических наук

Верстка: М.С. Гранильщикова
Корректор: А.М. Лейбович

**Редакция журнала «Национальные интересы:
приоритеты и безопасность»:**
111401, Москва, а/я 10
Тел.: +7 (495) 989-96-10
Адрес в Internet: <http://www.fin-izdat.ru>
E-mail: post@fin-izdat.ru

© ООО «Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ»

Журнал рекомендован ВАК Минобрнауки России
для публикации научных работ, отражающих основное
научное содержание кандидатских и докторских диссертаций.

Подписано в печать 01.07.2014. Формат 60x90 1/8. Цена договорная.
Объем 7,75 п.л. Тираж 4 500 экз. Отпечатано в ООО «КТК»,
г. Красноармейск Московской обл. Тел.: +7 (496) 588-08-66.

Журнал включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ).

Статьи рецензируются.

ISSN 2311-875X (Online), ISSN 2073-2872 (Print)

СОДЕРЖАНИЕ

ПРИОРИТЕТЫ РОССИИ

- *Игонина Л.Л.* Оценка эффективности бюджетно-налоговой политики: ретроспективный и целеориентированный подходы..... 2

СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ

- *Павлов К.В.* Особенности модернизации старопромышленных регионов..... 11
- *Алекторская М.М., Пахомов А.В., Пахомова Е.А.* Суверенный фонд как инструмент макроэкономического регулирования..... 25

СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА

- *Ларин С.Н.* Необходимость учета влияния факторов неопределенности на финансово-хозяйственную деятельность институциональных субъектов сферы жилищно-коммунального хозяйства 36

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ОБРАЗОВАНИЯ

- *Голкина Г.Е.* Совершенствование образовательной среды в условиях использования активных методов обучения в вузе 47

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

- *Спиридонов Т.В.* Финансирование военной инфраструктуры США..... 56

Перепечатка материалов и использование их в любой форме, в том числе и в электронных СМИ, возможны только с письменного разрешения редакции. Точка зрения редакции не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикуемых статей.

NATIONAL INTERESTS

PRIORITIES AND SECURITY

ANALYTICAL AND PRACTICAL JOURNAL

4 issues per month
28 (265), July, 2014

SUBSCRIPTION AT ALL POST OFFICES:

- index 46573 – catalog of Agency Rospechat
- index 12926 – catalog FDPS RF Pressa Rossii
- index 34129 – catalog of Russian press Pochta Rossii

ONLINE VERSIONS: www.elibrary.ru

Registration certificate ПИ № ФС 77-19593 by the Federal Service for monitoring compliance with cultural heritage protection law.

Founded by:

Publishing house FINANCE and CREDIT

Published by:

Information center Finance and Credit, Ltd.

Editor-in-chief:

Evgenii Iu. Khrustalev

Deputy editors:

Alexander E. Simonov, Alexander T. Uzhegov

Editorial council:

Boris N. Avdonin, *JSC Ruselectronics, Central Science Research Institute of Economics, Information and Management Systems, Moscow*
Mikhail A. Bendikov, *Central Economics and Mathematics Institute, RAS, Moscow*

Sergei F. Vikulov, *46th Central Research Institute of RF Ministry of Defense, Moscow*

Ivan D. Grachev, *The State Duma of the Federal Assembly of Russia, Moscow*

Nabi S. Ziadullaev, *Market Economy Institute, RAS, Moscow*

Liudmila L. Igonina, *Financial Univ. under Government of Russian Federation, Krasnodar Branch, Krasnodar*

Vladislav V. Klochkov, *Institute of Control Sciences, RAS, Moscow*

Gennadii A. Lavrinov, *46th Central Research Institute of RF Ministry of Defense, Moscow*

Valerii L. Makarov, *Central Economics and Mathematics Institute, RAS, Moscow*

Iurii N. Makarov, *Russian Federal Space Agency (Roscosmos), Department of Strategic Planning and Target Programs, Moscow*

Oleg S. Sukharev, *Institute of Economics, RAS, Moscow*

Larisa S. Shakhovskaia, *Volgograd State Technical Univ., Volgograd*

Nikolai N. Shvets, *International Institute of Energy Policy and Diplomacy (MGIMO-University), Moscow*

Design: Marina S. Granil'shchikova

Corrector: Alla M. Leibovich

Editorial office:

111401, P.O. Box 10, Moscow, Russia

Telephone: +7 (495) 989-9610

E-mail post@fin-izdat.ru

Website www.fin-izdat.ru

© **Publishing house FINANCES and CREDIT**

The journal is recommended by VAK of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation to publish scientific works encompassing the basic matters of the MPhil and DPhil theses.

Signed to print 01.07.2014. Format 60x90 1/8. Volume 7,75.

Circulation 8 700. Printed in KTK, Ltd, Krasnoarmeysk, Moscow region.

Phone: +7 (496) 588-0866.

The journal is reviewed by the VINITI of the Russian Academy of Sciences.

The journal is included in the Russian Science Citation Index Database.

All articles peer-reviewed.

ISSN 2311-875X (Online), ISSN 2073-2872 (Print)

CONTENTS

PRIORITIES OF RUSSIA

- *Igonina L.L.* Evaluation of the effectiveness of fiscal policy: retrospective and goal-oriented approaches 2

STRATEGY OF ECONOMIC ADVANCEMENT

- *Pavlov K.V.* Features of modernization of old industrial regions 11
- *Alektorskaya M.M., Pakhomov A.V., Pakhomova E.A.* Sovereign fund as an instrument of macroeconomic regulation 25

SOCIAL SPHERE

- *Larin S.N.* The need to account for the influence of factors of uncertainty on financial and economic activities of institutional stakeholders in the sphere of housing and communal services 36

MODERN TECHNOLOGY OF EDUCATION

- *Golkina G.E.* Improvement of the educational environment in terms of active teaching methods in University 47

FOREIGN EXPERIENCE

- *Spiridonov T.V.* Financing of the USA military infrastructure 56

Not responsible for the authors' personal views in the published articles.

This publication may not be reproduced in any form without permission.

All rights reserved.

Printed in Russia.

УДК 330.322.3

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ: РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ И ЦЕЛЕОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОДЫ

Л. Л. ИГОНИНА,

**доктор экономических наук, профессор,
заведующая кафедрой экономики и финансов**

E-mail: LLIgonina@fa.ru

**Финансовый университет при Правительстве РФ,
Краснодарский филиал**

В статье исследованы подходы к оценке эффективности бюджетно-налоговой политики. Обобщены результаты эмпирических исследований воздействия фискальных стимулов на макроэкономические параметры. Показано, что существенный разброс и даже противоречивость эконометрических оценок свидетельствуют об определенных ограничениях методов статистического анализа ретроспективных данных. Обоснован целеориентированный подход к оценке эффективности бюджетно-налоговой политики в единстве ее результатов, целей и инструментов, уточнены состав и иерархия целей бюджетно-налоговой политики с позиций формирования новой модели социохозяйственного развития.

Ключевые слова: бюджетно-налоговая политика, эффективность, фискальные мультипликаторы, целеориентированный подход

Решение приоритетных задач в экономической и социальной сферах требует кардинального повышения эффективности бюджетно-налоговой политики государства. При этом необходимо сформировать новую модель социохозяйственного развития, построенную на инновационной основе, качественной производственной и финансовой инфраструктурах, действенной системе предоставления общественных услуг. Такая необходимость определяет значимость оценки эффективности проводимой бюджетно-налоговой политики с позиций не только

поддержки экономического роста, но и повышения уровня жизни населения как конечного потребителя этих услуг, что предполагает разработку соответствующих концептуальных подходов.

Проблема эффективности бюджетно-налоговой политики государства как инструмента макроэкономического регулирования, в том числе противодействия кризисам, в течение длительного периода находится в центре научных экономических исследований. Первые упоминания о ней связаны с событийной канвой Великой депрессии 1929–1933 гг., когда правительства ряда стран были поставлены перед необходимостью повышения функциональной роли бюджетно-налоговой политики в макроэкономической стабилизации.

В 1970-х гг. дискуссия сторонников кейнсианской и неоклассической теорий об эффективности бюджетно-налоговой политики была переведена в русло компаративного сопоставления ее функциональной действенности с потенциалом влияния на национальную экономику денежно-кредитной политики. В системе мер макроэкономической стабилизации приоритетными стали считаться инструменты денежно-кредитной политики, при этом даже представители новой кейнсианской исследовательской программы экономики с негибкими ценами рассматривали оптимальность монетарной политики при условии экзогенно заданной или

пассивной роли фискальной политики. Однако к 2000-м гг. стало утверждаться положение о необходимости согласования инструментов бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики, а в ряде случаев – и о предпочтительности стратегического лидерства бюджетно-налоговой политики по отношению к монетарной [12]. Последний финансовый кризис показал ограниченность чисто монетарного регулирования, что актуализировало исследования в части выявления возможных каналов воздействия бюджетно-налоговой политики на экономику.

Теоретические и эмпирические исследования результатов воздействия фискальных стимулов на макроэкономические показатели базируются прежде всего на анализе фискальных мультипликаторов. Последние рассчитываются как отношение изменений фундаментальных переменных (валового внутреннего продукта, потребления, инвестиций и пр.) к экзогенному изменению стимулов бюджетно-налоговой политики (совокупных расходов и доходов бюджета, а также их отдельных элементных составляющих) за определенный период времени.

В западной литературе широкое распространение получили эмпирические оценки фискальных мультипликаторов с использованием методов статистического анализа ретроспективных данных. Результаты таких оценок весьма неоднозначны и имеют существенный разброс даже для одной страны. В частности, в исследовании воздействия фискальных стимулов в США установлено, что фискальная экспансия в размере 1% от ВВП ведет к росту ВВП приблизительно на один процентный пункт в том же году и на 2–3 п.п. в последующие несколько лет, когда эффект становится максимальным [21, 23]. Согласно обзору Всемирного банка за 2010 г., фискальный мультипликатор для США оценивается на уровне 0,5 [19], иные эмпирические оценки, полученные различными исследователями, располагаются в диапазоне от 0,5 до 1 [16].

Результаты оценок для стран ОЭСР при использовании аналогичных технологий варьировались в диапазоне от –2,3 до 3,7 [22]. В работах, в которых были предприняты межстрановые исследования, получены низкие и отрицательные значения фискальных мультипликаторов [15, 17, 21]. Отрицательные значения могут быть объяснены тем, что фискальное стимулирование имеет негативное воздействие, если оно уменьшает доверие потребителей и инвесторов, а также усиливает проблемы устойчивости бюджетно-налоговой политики.

Согласно обзору Европейской комиссии [13], содержащему обобщенные результаты эмпирических оценок фискальных мультипликаторов для некоторых развитых стран, полученные в исследованиях последних лет, значения краткосрочных фискальных мультипликаторов колеблются в пределах 0,4–1,6, а значения среднесрочных показателей несколько ниже.

Имеющиеся расхождения в оценках эффективности бюджетно-налоговой политики объясняются целым рядом обстоятельств, в числе которых можно выделить:

- особенности применяемой методологии (структурные модели, векторные авторегрессии, метод кейсов*);
- межстрановые различия;
- наличие прямых и обратных связей между бюджетно-налоговой политикой и экономической активностью;
- сложность выделения фискальных шоков в динамике расходов, а также изменений ВВП, вызванных фискальными стимуляторами либо под действием других факторов;
- единовременность или периодичность фискальных мер;
- накладывающиеся друг на друга внутренние и внешние временные лаги (между моментами внесения предложений о корректировке бюджетно-налоговой политики и вступления этих предложений в законодательную силу, осуществления мер фискального воздействия и проявления их экономического эффекта).

Кроме того, последние исследования эффективности бюджетно-налоговой политики при различных экономических условиях (по данным стран ОЭСР) выявили ключевое влияние таких факторов, как режим валютного курса, инфляция, мобильность капитала, размер государственного долга, развитость финансовых рынков, фаза экономического цикла [11], а также степень открытости экономики [18]. Совокупность этих факторов влияет на величину и даже знак фискального мультипликатора.

Было показано, что в период глубокой рецессии бюджетно-налоговая политика оказывается более действенной, нежели в периоды благоприятного экономического развития: величина фискального

* Метод кейсов (англ. *case-study*, метод конкретных ситуаций, метод ситуационного анализа) – техника обучения, использующая описание реальных экономических, социальных и бизнес-ситуаций.

мультипликатора увеличивается до полутора раз [18]. В развивающихся странах при прочих равных условиях фискальные мультипликаторы характеризуются существенно более низкой величиной, чем в развитых странах (как правило, меньше единицы) [20]. Это обусловлено факторами повышенной инфляции, относительной неразвитости финансовых рынков, нестабильной экономической политики в развивающихся странах по сравнению с развитыми.

В России эконометрические исследования воздействия фискальных стимулов на макроэкономические показатели являются пока немногочисленными, однако их результаты тоже различаются в силу особенностей методологии и горизонта исследования [2, 8]. Так, оценка, проведенная методом структурных авторегрессий с использованием квартальных данных по расходам государственного сектора на конечное потребление и валовое накопление за 2000–2007 гг., показала, что величина фискального мультипликатора при увеличении доли госрасходов в ВВП на 1 п.п. составляет 0,6 и соответствует кумулятивному росту ВВП в течение трех лет [2]. По оценкам Центра макроэкономических исследований Сбербанка России, полученным методом 2-шагового оценивания с использованием квартальных показателей расходов расширенного бюджета в 2000–2010 гг., фискальный мультипликатор в течение года после увеличения доли бюджетных расходов в ВВП на 1 п.п. колеблется в пределах 0,13–0,28 п.п. [8].

При различии конкретных оценок значений фискальных мультипликаторов в целом результаты, полученные исследователями, подтверждают гипотезу о менее высокой эффективности бюджетно-налоговой политики в развивающихся странах, открытых экономиках, а также о росте действенности бюджетно-налоговой политики в кризисные периоды. Так, по данным Центра макроэкономических исследований Сбербанка России, значение фискального мультипликатора в период кризиса 2009–2010 гг. оказалось практически в два раза больше аналогичного показателя в 2000–2008 гг.

Вместе с тем вряд ли правомерно на основе упомянутых исследований делать вывод о том, что «проводимая в настоящее время в России фискальная политика сдерживания роста бюджетных обязательств с одновременным пополнением Резервного фонда и ФНБ представляется наиболее оптимальной» [9]. Согласно оценкам того же Центра макроэкономических исследований Сбербанка России, среди крупных категорий расходов российского расширенного бюджета расходы по статьям «национальная экономика, ЖКХ и окружающая среда» являются наиболее эффективными (величина мультипликатора составляет 0,55) и примерно в два раза превосходят по эффективности расходы по статьям «социальная сфера и культура» (0,21) и «национальная оборона, безопасность и правоохранительная деятельность» (0,29) [8]. Также значение мультипликатора государственных инвестиций оказалось значительно выше 0,5.

Следует отметить, что доля бюджетных средств в структуре источников финансирования инвестиций в основной капитал, по данным Федеральной службы государственной статистики, в 2013 г. снизилась по сравнению с 2000 г. на 1,2 п.п. В кризисный период 2008–2009 гг. эта доля также не превышала уровня 2000 г. (рис. 1).

Неслучайно российская экономика оказалась одной из наиболее пострадавших в результате последнего кризиса, хотя

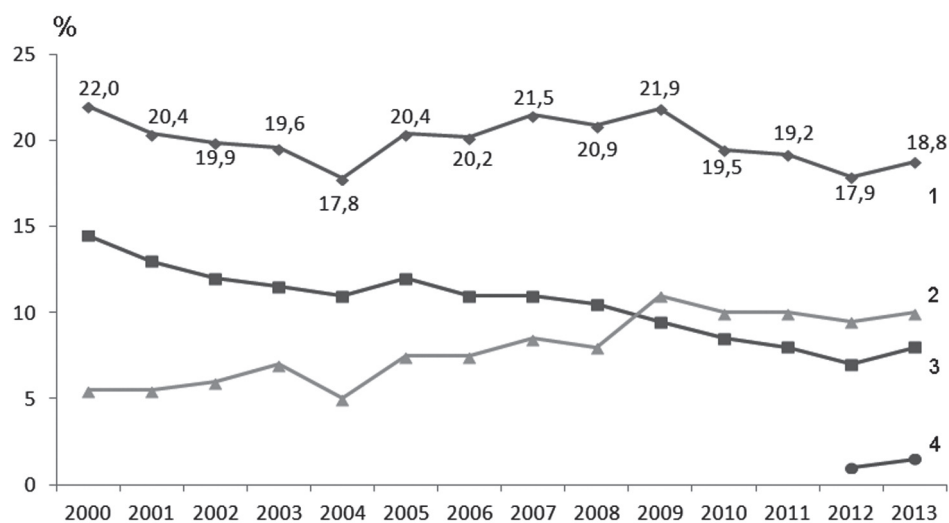


Рис. 1. Доля бюджетных средств в структуре источников финансирования инвестиций в основной капитал в 2000–2013 гг., %:

- 1 – бюджетные расходы на инвестиции в основной капитал, всего;
- 2 – средства федерального бюджета; 3 – средства бюджетов субъектов Федерации;
- 4 – средства местных бюджетов

антикризисный пакет мер российского правительства, составивший с учетом мер Банка России 12% ВВП, оценивался экспертами как один из самых крупных в мире. Он включал рост социальных обязательств и расходов расширенного бюджета, в результате чего доля последних в ВВП возросла с 17,7% в 2008 г. до 21,9% в 2009 г.

Для развитых в социальном и экономическом отношениях стран оптимальные величины государственных расходов колеблются в пределах 43–53%. При этом с позиции общественной эффективности, измеряемой значением индекса развития человеческого потенциала, их уровень на несколько пунктов выше, чем с позиции экономической эффективности, оцениваемой по показателю экономического выпуска (ВВП) [3].

Современная бюджетно-налоговая политика России характеризуется более низкой долей перераспределения ВВП и бюджетных расходов, направляемых на поддержку экономики и социальной сферы, чем в развитых странах, уравнивающим налогообложением при игнорировании рентного характера доходов, низкой действенностью инвестиционных и экологических льгот, ростом заимствований на внутреннем и внешнем рынках при введении бюджетного правила, предполагающего приоритеты резервирования, а не инвестиционно-го использования дополнительных доходов [6, 7]. В силу этих особенностей бюджетно-налоговой политики страны задачи оценки ее эффективности являются особо острыми.

Таким образом, наиболее значимым результатом проведенных исследований стал вывод о том, что фискальные мультипликаторы зависят от комплекса факторов, в том числе степени развитости экономической и финансовой систем страны, а также фазы экономического цикла. Вместе с тем существенный разброс и даже противоречивость эконометрических оценок свидетельствуют об ограничениях методов статистического анализа ретроспективных данных, возможностях их интерпретации и, тем более, экстраполяции на перспективу. Между тем превентивная оценка фискальных мультипликаторов на этапе бюджетного планирования позволила бы выделить приоритетные сферы бюджетного финансирования, определить направления корректировки системы налогообложения с позиций общественной и экономической эффективности [6, 7], выявить размеры экономических последствий, как от снижения совокупных расходов бюджетной

системы, так и отдельных их компонент. В этой связи особо важное значение приобретает обоснование целеориентированного подхода к оценке эффективности бюджетно-налоговой политики.

С точки зрения данного подхода эффективность бюджетно-налоговой политики в наиболее общем смысле может рассматриваться как степень адекватности достигнутых в процессе ее осуществления результатов намеченным целям, а также как степень приближения результата к цели с учетом произведенных затрат [5]. Для оценки эффективности бюджетно-налоговой политики с позиций адекватности достигнутых в процессе ее осуществления результатов намеченным целям следует определить степень относительной близости к границе эффективности и выявить соответствие достигнутых критериальных параметров их заданным значениям. Для оценки эффективности бюджетно-налоговой политики в разрезе ее основных направлений могут быть использованы частные индикаторы, характеризующие степень приближения результата к цели с учетом произведенных затрат.

Детализируя данные положения, прежде всего уточним состав целей бюджетно-налоговой политики. Уточнение состава целей бюджетно-налоговой политики и их иерархии представляется весьма важным в связи со следующими обстоятельствами. В экономической литературе, посвященной исследованию эффективности современной бюджетно-налоговой политики, можно условно выделить два аспекта: широкий, когда эффективность бюджетно-налоговой политики рассматривается в связи с ее воздействием на макроэкономические процессы, и узкий, ориентированный на изучение ключевых параметров самой бюджетно-налоговой системы. При этом полученные в рамках данных аспектов анализа оценки могут вступать в противоречие, поскольку бюджетно-налоговая политика, эффективная с точки зрения второго критерия, может быть совершенно неэффективной с точки зрения первого [1].

Известно, что успешное развитие не сводится только к росту валового внутреннего продукта, процесс развития должен способствовать повышению уровня жизни и развитию человеческого потенциала. Цели экономической политики, сформулированные в официальных документах государства, с учетом особенностей конкретно-исторического этапа развития задают конечные цели ее функциональных составляющих. С учетом этих обстоятельств в ка-