

УДК 366.07

С. В. Фрумина

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,
Москва;
ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова», Москва,
e-mail: frumina@mail.ru

ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ ФИСКАЛЬНОГО ПРОСТРАНСТВА

Ключевые слова: фискальное пространство, глобальные цели тысячелетия, принципы фискального пространства, открытость, гибкость, доходы бюджета, расходы бюджета, государственный долг.

В статье поднимается актуальная проблема формулировки принципов фискального пространства, идея становления и развития которого зародилась на саммите ООН при утверждении Глобальных целей тысячелетия. Автор обобщает принципы фискального пространства трансформируемые одновременно с изменением подходов к определению самого понятия. Для упорядочения взаимосвязей, формируемых экономическими субъектами внутри фискального пространства, предлагается фасетная типологизация принципов, где за основу принимаются принцип гибкости, не закрепленный в правовом поле, но предлагаемый в качестве базовой идеи при формировании фискального пространства. Фасетная типологизация, представлена принципами построения бюджетной системы, принципами устойчивого развития и принципами планирования как независимыми классификационными группировками, входящими в единое множество элементов фискального пространства.

S. V. Frumina

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow;
Russian Economic University named after G.V. Plekhanov, Moscow,
e-mail: frumina@mail.ru

PRINCIPLES OF FORMATION OF FISCAL SPACE

Keywords: fiscal space, global millennium goals, principles of fiscal space, openness, flexibility, budget revenues, budget expenditures, public debt.

The article raises the urgent problem of formulating the principles of fiscal space, the idea of the formation and development of which originated at the UN summit when the Global Millennium Goals were approved. The author generalizes the principles of fiscal space, which are being transformed simultaneously with changes in approaches to the definition of the concept itself. To streamline the relationships formed by economic entities within the fiscal space, a faceted typology of principles is proposed, which takes as a basis the principle of flexibility, which is not enshrined in the legal field, but is proposed as a basic idea in the formation of the fiscal space. Faceted typology is represented by the principles of constructing the budget system, the principles of sustainable development and the principles of planning as independent classification groups included in a single set of elements of the fiscal space.

Введение

Концепция фискального пространства, изучаемая в научной литературе с начала текущего столетия, определяется способностью правительств принимать решения без ущерба устойчивости развития финансовой системы. Подходы к определению фискального пространства изменялись одновременно с трансформацией целей, формулируемых государствами и наднациональными институтами. В этой связи само понятие фискального пространства претерпело изменения, дополняясь вопросами целеполагания и включения экологической составляющей.

По мере модификации государственных приоритетов, вырисовывались новые направления развития фискального пространства, последовательно и прогрессивно изменяя его контуры. В дополнении к возможности осуществления бюджетных расходов для достижения целей государственной политики, фискальное пространство усиливалось доходной составляющей бюджета и величиной государственного долга. Такие преобразования, безусловно, требовали переосмысления принципов построения фискального пространства как как исходного положения самой концепции, что определило актуальность настоящего исследования.

Цель исследования заключается в обобщении принципов фискального пространства, изменяющихся соразмерно и расширением его контуров.

Материал и методы исследования

Методология исследования базируется на диалектических методах познания, определяющих взаимосвязи явлений в их непрерывном развитии. В работе использован исторический подход, позволивший изучить изменения концепции фискального пространства в исторической ретроспективе и такой метод научного познания как синтез, определивший взаимосвязи исследуемого объекта как единого целого.

Результаты исследования и их обсуждение

Задача построения фискального пространства может быть решена при условии его базирования на основополагающих принципах. Вместе с тем, формулировка принципов должна учитывать междисциплинарный подход, поскольку само фискальное пространство является совокупностью включенных в него компонентов. Комплексный подход к формулировке принципов должен основываться на анализе и обобщении содержательных характеристик всех составляющих фискального пространства, которое претерпевало изменения.

Проводимая государственная политика, отражающая приоритеты текущего социально-экономического развития, накладывала отпечаток на содержание фискального пространства, последовательно меняя его контуры. Одновременно с изменением контуров, происходила трансформация смыслов фискального пространства, которые в 2005 году в докладе МВФ формулировались в виде бюджетных возможностей, позволяющих правительству выделять ресурсы на желаемые цели без ущерба окружающей среде [1].

В этот период фискальное пространство ограничивалось инструментами бюджетной политики, потому принципы фискального пространства, сформулированные в рамках ее реализации, не вызвали возражений. Исходя из представленного выше определения, фискальное пространство определялось совокупностью бюджетных расходов, благодаря которым правительства достигали намеченных целей. Вторым акцентом определения – исключение ущерба окружающей среде. В этой логике принципы фискаль-

ного пространства целесообразно определить на пересечении бюджетной политики и целей устойчивого развития, с акцентом на окружающей среде.

Таким образом, для первого этапа развития концепции фискального пространства, ограниченного бюджетными расходами, принципы, как исходное положение теории (концепции) могут быть представлены

- принципом открытости (прозрачности) способствующем обеспечивать доступность и сопоставимость информации о бюджетных расходах, направляемых на достижение поставленных целей

- принципом адресности и целевого характера выделения бюджетных средств по аналогии с основным принципом бюджетной системы, регламентируемым Бюджетным кодексом РФ, который предполагает необходимость доведения бюджетных средств до конкретных получателей, благодаря чему обеспечивается достижение поставленных целей.

- принципом эффективности предполагающем достижение экономности и результативности при осуществлении бюджетных расходов.

Одновременно вышеназванные принципы следует дополнить принципами устойчивого развития, которые в контексте анализируемого определения фискального пространства ограничиваются исключением нанесения ущерба окружающей среде. Следовательно принципы фискального пространства следует усилить четвертым принципом устойчивого развития ООН – принципом защиты окружающей среды (рис. 1).

В рамках анализируемого периода формирования концепции фискального пространства А. Тэндоном и Ш. Кэшином (Всемирный банк, 2010 г.) [2] также было сформулировано его определение, которое содержало не противоречащие П. Хеллеру смыслы и не выходило за рамки бюджетных расходов.

Вместе с тем, в этот же период, в 2007 г. Ратин Рой (ООН) предложил расширить формулировку фискального пространства включив в него кроме бюджетных расходов, – доходы бюджета. Р.Рой определил фискальное пространство как объем финансирования доступный при мобилизации финансовых ресурсов (которая может быть достигнута с применением инструментов налоговой политики – прим. автора) для достижения поставленных целей [3].

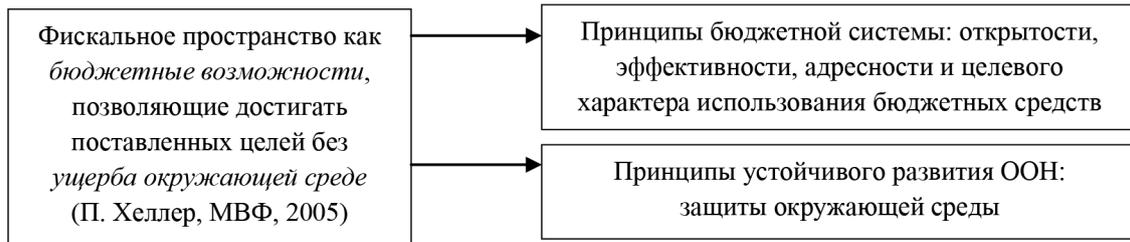


Рис. 1. Принципы фискального пространства применительно к сложившейся концепции 2005 г.

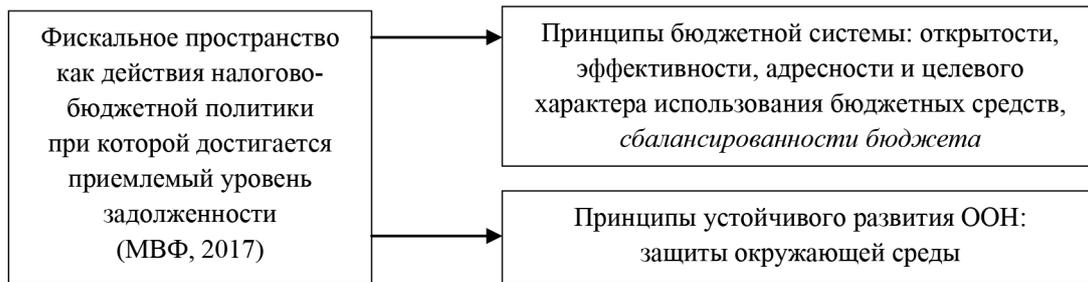


Рис. 2. Принципы фискального пространства применительно к сложившейся концепции 2017 г.

Данная точка зрения была поддержана ВОЗ, рассматривающая фискальное пространство в докладе «Бюджетное пространство, управление государственными финансами и финансирование здравоохранения: устойчивый прогресс на пути к ВОЗ» в качестве мобилизации финансовых ресурсов с использованием политики доходов или налоговой политики [4].

Подобная, расширенная формулировка требует переосмысления задолженных в него принципов, которые не выходят за рамки финансовой политики, но должны быть дополнены принципом сбалансированности, подразумевающим достижение равенства между доходами и источниками финансирования дефицита, и расходами бюджета. Такая трактовка фискального пространства не могла не привлечь внимание исследователей, критически подходящих к обеспечению сбалансированности бюджета и справедливо предложивших в 2017 г. включить новую компоненту в содержание фискального пространства – уровень задолженности или государственный долг. В таком формате принцип сбалансированности как исходное положение теории (концепции) выглядел вполне логично, поскольку включал все составляющие сбалансированности бюджета (рис. 2).

В новом определении защита окружающей среды стала уходить на второй план

и не прослеживалась в публикуемых исследователями формулировках.

Однако возникала другая проблема: до какого уровня целесообразно повышать государственный долг без ущерба устойчивости финансовой системы? Поиск ответа на данный вопрос определил новый этап в развитии концепции фискального пространства, благодаря которому произошло очередное расширение его контуров, исходя из изменения приоритетов правительств и геофинансовых трансформаций.

Ученые стали включать в определение фискального пространства долгосрочную бюджетную устойчивость или финансовую стабильность (ООН 2023) [5]. Новые элементы фискального пространства послужили причиной трансформации его принципов, в число которых по мнению автора стали включаться принцип соблюдения требований к величине государственного долга и принцип соблюдения требований к размерам бюджетного дефицита (рис. 3).

Вместе с тем, суть фискального пространства не ограничивается его структурными элементами, а заключается в возможности маневра в рамках проводимой бюджетной и налоговой политики, который позволяет реагировать на возникающие проблемы, не нарушая стабильности финансовой системы.



Рис. 3. Принципы фискального пространства применительно к сложившейся концепции 2023 г.



Рис. 4. Ромб принципов фискального пространства
Источник: составлено автором

Таким образом, исходя из обобщения исторически сложившегося пути трансформации концепции фискального пространства, можно выделить его три составляющие: инструменты налоговой политики (налоговые ставки, льготы и состав налогов), инструменты бюджетной политики (субсидии, бюджетные инвестиции и др.)

и инструменты финансирования дефицита бюджета (государственные гарантии, бюджетные кредиты, государственные облигации и др.). Грамотное и обоснованное маневрирование названными инструментами обеспечивает стабильное фискальное пространство, базирующееся на основополагающих принципах.

Эффект маневра есть ничто иное как возможность и способность принятия соответствующих решений в области финансовой политики в зависимости от изменения приоритетов. Для достижения эффекта маневра система должна обладать гибкостью или широким диапазоном амплитуды, управление которой позволит реагировать на изменение экономических условий. Поэтому в качестве дополнительного принципа, который предлагается учитывать при формировании фискального пространства, предлагаем рассматривать «гибкость», как способность правительства корректировать решения в области финансовой политики как реакцию на изменение приоритетов развития экономики, которая не приведет к ухудшению финансовой стабильности. Ромб фискального пространства, отражающий классификацию формирующих его принципов, можно представить в виде рис. 4.

Принцип гибкости является базовым принципом планирования, предполагающим возможность изменения объекта под влиянием внешних и внутренних факторов.

Заключение

Резюмируя изложенное, отметим, что концепция фискального пространства продолжает развиваться и терминология, формирующая основу концепции – совершен-

ствуется. Исходные постулаты концепции, изначально нацеленной на выработку путей по поиску источников финансирования Глобальных целей тысячелетия, трансформировались под влиянием экономического развития и возникновения новых угроз и возможностей.

Эволюция определения фискального пространства демонстрирует сохранение в нем (определении) основы – устойчивости финансовой системы и достижения поставленных целей, – которые зависят от объемов финансирования и источников привлечения финансовых ресурсов. Одновременно с эволюцией концепции фискального пространства изменяются и принципы ее построения. Для комплексного отражения принципов предложена их фасетная типологизация, базирующаяся на принципах построения бюджетной системы, принципах устойчивого развития и принципах планирования как независимых классификационных группировках, входящих в единое множество элементов фискального пространства. Такой подход представляется автором настоящей работы более рациональным, поскольку позволяет учитывать все элементы государственных финансов и при необходимости, смещая акценты между доходами, расходами и государственным долгом, при эффективном управлении / маневрировании, достигать поставленных целей.

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счёт бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситета.

Библиографический список

1. Хеллер П. Фискальное пространство – что это такое и как его получить? // Финансы и развитие. 2005. № 6. С. 32-36.
2. Ajay Tandon, Cheryl Cashin. Assessing Public Expenditure on Health From a Fiscal Space Perspective. 2010. The International Bank for Reconstruction and Development // The World Bank 1818 H Street, NW. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/daaca2b2-a6d1-5ab9-82e0-e5be7c5ebbb7/content> (дата обращения: 15.03.2024).
3. Rathin Roy, Antoine Heuty. Fiscal Space. Policy Options for Financing Human Development. 2009. 528 p. URL: <https://www.taylorfrancis.com/books/edit/10.4324/9781849771344/fiscal-space-rathin-roy-antoine-heuty> (дата обращения: 12.03.2024).
4. World Health Organization. Fiscal space, public financial management and health financing: sustaining progress towards universal health coverage. Montreux, Switzerland: World Health Organization; 26-28 April 2016. (WHO/HIS/HGF/HFWorkingPaper/16.2; Health Financing Working Paper No.2). URL: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/250127/1/WHO-HIS-HGF-HFWorkingPaper-16.2.pdf> (дата обращения: 15.03.2024).
5. Managing fiscal space amidst multiple crises. The Least Developed Countries Report. 2023. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/lcd2023_ch2_en.pdf (дата обращения: 11.03.2024).