

УДК 336

Особенности оценки фискального пространства субъектов Российской Федерации***Хузина А. Ф.**

Младший научный сотрудник Института исследований социально-экономических трансформаций и финансовой политики Финансового университета при Правительстве РФ (Москва)

Необходимость стимулировать экономическое развитие субъектов Российской Федерации приводит к потребности в оценке и изыскании дополнительных возможностей по росту расходов на реализацию национальных целей развития. В условиях санкционных и геополитических ограничений, а также значительной дифференциации экономического потенциала субъектов Российской Федерации исследование и адаптация концепции фискального пространства для нужд региональных органов власти является важной частью совершенствования налогово-бюджетной политики.

Научная значимость исследования заключается в адаптации методологических подходов к содержанию и оценке фискального пространства для региональных бюджетов.

Практическая значимость исследования включает комплексный подход к осуществлению оценки фискального пространства для бюджетов субъектов Российской Федерации и возможность выбора лучших механизмов его расширения.

Ценность исследования заключается в адаптации концепции фискального пространства для региональных бюджетов и осуществлении комплексной оценки как самого пространства, так и механизмов для его расширения в целях выявления резервов роста расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на ключевые национальные цели развития.

Ключевые слова: фискальное пространство, региональные бюджеты, устойчивость, бюджетное регулирование, бюджетные ограничения

В современной практике существует несколько подходов к определению понятия «фискальное пространство». Тем не менее данные концепции применяются в первую очередь для оценки финансовых возможностей страны в целом (уровень национального правительства), исследования для отдельных субнациональных образований (регионов, штатов, муниципалитетов) не проводились. Изначально концепция фискального пространства была разработана МВФ и предусматривала возможности его увеличения на национальном уровне, не затрагивая внутривосточное бюджетное регулирование.

Для более полного определения категории «фискальное пространство» обычно выделяют следующие характеристики: 1) доступное финансирование

в результате расширения мобилизации ресурсов и управленческих реформ [1], 2) резерв бюджета, который может быть использован без ущерба для его финансовой устойчивости [2], 3) сумма величин фискальных переменных – дополнительных доходов, оптимизации расходов, трансфертов и займов [3]; 4) объем пространства, которое можно получить за счет увеличения дефицита и долга без потери устойчивости [4]. При этом диапазон авторских трактовок довольно широк: от «разницы между фактическим уровнем государственного долга по отношению к ВВП и его предельным значением» [5], до «фи-

* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета.

нансирования, которое потенциально возможно для государства как результат конкретных действий по реализации политики, усиливающей мобилизацию ресурсов» [1].

В зарубежных исследованиях цель по оценке фискального пространства обосновывается необходимостью предоставления стране финансовой помощи от международных организаций, а необходимость расширения фискального пространства увязывается с задачами «уверенного экономического роста и повышения уровня жизни, наличия возможности для инвестирования в важную социальную и физическую инфраструктуру». Цели данного исследования могут предусматривать использование результатов оценки фискального пространства как для предоставления адресной целевой помощи нуждающимся регионам, так и для выявления резервов роста расходов за счет различных бюджетно-налоговых факторов.

В российских исследованиях практически не уделялось внимания рассмотрению концепции фискального пространства как на национальном уровне, так и для субфедеральных образований. Однако отдельные авторы [6–9] все же попытались сформулировать особенности оценки фискального пространства для региональных бюджетов.

На наш взгляд, необходимость адаптации концепции фискального пространства на региональный уровень обоснована следующими особенностями:

1) урезанная самостоятельность в проведении фискальной и долговой политики. Действия региональных органов власти должны соответствовать государственным (федеральным) целям и задачам налогово-бюджетной политики, а также не противоречить правовым нормам и бюджетным ограничениям, которые также определяются на федеральном уровне;

2) наличие исходных доходных и расходных ограничений (закрепление доходных источников и разграничение расходных обязательств), а следовательно, невозможность проводить самостоятельную и независимую налоговую политику. Наличие требований по финансовой поддержке муниципалитетов, закрепленных нормативно;

3) высокий уровень дифференциации регионов при едином экономическом и политическом пространстве, что обуславливает перераспределение мобильных факторов производства в более благополучные субъекты РФ и усиливает конкуренцию. Такая дифференциация предусматривает исходные неравные условия для фискального выравнивания (ограничение прав у разных групп регионов по группам долговой устойчивости, по доле межбюджетных трансфертов и т.п.) и фискальных возможностей самих субъектов РФ.

На региональном уровне концепция фискального пространства тесно связана с концепцией бюджет-

ного федерализма и стратегией пространственного развития, поэтому оценка масштабов фискального пространства и меры по его расширению должны учитывать основные наработки и результаты исследования и по этим вопросам.

Данный момент является также актуальным для регионального развития в нашей стране: при существующей дифференциации регионов по уровню и качеству жизни, имеющимся климатическим и экологическим особенностям выравнивание экономического пространства становится важнейшей задачей региональной пространственной политики. Более того, при реальном конкурентном положении субъектов Российской Федерации поиск экономического преимущества становится критически важным для развития собственного фискального потенциала, сохранения населения и поддержки бизнеса.

Несоответствие аккумулируемых доходов и осуществляемых расходов, которые являются следствием различий между регионами в структуре и потребностях населения (потребности в услугах, уровень бедности и заболеваемости, климатические особенности, что влияют на стоимость предоставляемых услуг, и т.п.), может привести к неравномерному перераспределению факторов производства между регионами (их миграции), что также обуславливает потребность в фискальном выравнивании за счет устранения различных фискальных выгод [8].

Рассмотренные выше подходы и концепции фискального пространства можно систематизировать и определить особенности его расчета для бюджетов субъектов РФ (см. табл. 1). Мы предлагаем разграничить понятие «статичного фискального пространства», т.е. краткосрочной способности финансирования дополнительных или новых расходов за счет увеличения ресурсов или оптимизации расходов бюджета, не затрагивающих налоговую нагрузку и (или) основы бюджетного федерализма (это оценка фискального пространства на текущий момент в существующих фискальных условиях), и понятие «динамичного фискального пространства», т.е. средне- и долгосрочной способности финансирования дополнительных или новых расходов за счет увеличения ресурсов или оптимизации расходов бюджета, включающих институциональные изменения и корректировку налогово-бюджетной политики (так называемые направления расширения фискального пространства).

Учитывая все вышеизложенное, оценка статичного фискального пространства бюджетов субъектов РФ будет проводиться по следующим составляющим:

– во-первых, это оценка общеэкономических условий планирования и прогнозирования фискальных показателей;

– во-вторых, это оценка управления налоговыми расходами бюджетов (при сохранении стимулов к

Таблица 1
Систематизация особенностей оценки фискального пространства бюджетов субъектов РФ

Оценка статичного фискального пространства	Оценка динамичного фискального пространства
– повышение качества социально-экономического и бюджетного планирования и прогнозирования; – рост качества налогового администрирования; – отмена налоговых льгот и преференций; – повышение эффективности (результативности, экономности) расходов бюджета; – приоритизация (изменение структуры) расходов в сторону производительных с учетом мультипликативного эффекта; – использование максимально возможного объема расходов бюджета с учетом бюджетных ограничений; – привлечение максимально возможного объема заимствований с учетом бюджетных ограничений; – формирование максимально возможного уровня государственного долга с учетом бюджетных ограничений	– введение новых налогов или неналоговых доходов; – изменение структуры разграничения налоговых доходов между бюджетами бюджетной системы в пользу региональных бюджетов; – изменение структуры закреплённых расходных обязательств между бюджетами бюджетной системы в пользу региональных бюджетов; – увеличение объема МБТ, получаемых бюджетами субъектов РФ; – сокращение объема МБТ, предоставляемых бюджетами субъектов РФ; – изменение показателей бюджетных ограничений для бюджетов субъектов РФ по уровню дефицита, госдолга, заимствований и т.п.

бюджетов – это ошибки в социально-экономическом прогнозировании, на основании которого формируются бюджетные параметры и делается выбор некорректного сценария для расчета таких фискальных параметров регионального бюджета (см. табл. 2).

Анализ ошибок социально-экономического прогнозирования проведен по случайно выбранным субъектам РФ (по два региона из каждой группы бюджетной обеспеченности) для показателя ВРП, который является базовым при формировании сценариев социально-экономического развития и в последующем бюджетных показателей. Оценка качества прогнозирования проводилась в сравнении с наилучшим

экономическому росту и адекватной налоговой нагрузке);

– в-третьих, это оценка возможности максимизации объема расходов бюджетов (в т.ч. с целью их ориентации на производительные направления и учета мультипликативного эффекта);

– наконец, в-четвертых, это оценка возможностей по привлечению дополнительных средств в виде займов и (или) трансфертов при сохранении средне- и долгосрочной долговой устойчивости.

Предполагая, что общие фискальные условия бюджетного федерализма остаются неизменными в текущих условиях (структура разграничения доходов и закрепления расходных обязательств между бюджетами бюджетной системы, а также установленные единые подходы к предоставлению МБТ), отметим первую существенную проблему исходной оценки фискального пространства региональных

прогнозных сценарием, хотя в действительности расчет бюджетных показателей осуществлялся по консервативному (наихудшему) сценарию, что фактически значительно ухудшает значения ошибок в прогнозировании ВРП. Разрыв значений между прогнозируемыми значениями ВРП по этим двум сценариям значительный. Например, различия в прогнозных сценариях по ВРП Республики Тыва на 2024 г. – 2,1 %, а Камчатского края – 12,6 %.

Во-первых, отметим, что только 3 субъекта за 2022 г. имеют 1-ю степень качества управления ре-

Таблица 2
Оценка качества прогнозирования ВРП выбранных субъектов РФ

Регионы по уровню бюджетной обеспеченности	БО* 2022 г. до выравнивания	БО* 2022 г. после выравнивания	Качество управления региональными финансами 2022 г.	Ошибка в прогнозировании ВРП (лучший сценарий), %			
				2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Тюменская область	2,156	2,156	1 степень	4,4	2,3	28,3	10,3
Республика Татарстан	1,16	1,16	1 степень	10	-4,2	27,5	24,6
Иркутская область	0,983	0,983	1 степень	15,6	4,1	8,7	18,7
Амурская область	0,871	0,918	3 степень	-15,6	36,7	25,1	18
Оренбургская область	0,749	0,787	2 степень	н/д	7,3	16,2	21,2
Томская область	0,623	0,677	3 степень	-32,5	2,4	10,5	25,1
Республика Башкортостан	0,609	0,67	2 степень	10,5	11,7	6,6	1,6
Республика Хакасия	0,594	0,673	3 степень	8,6	8,6	6,7	17,1
Камчатский край	0,327	0,68	3 степень	2,4	20,1	15,3	8,1
Республика Тыва	0,213	0,65	3 степень	16,6	15,1	12,4	11,9

Примечание: *БО – бюджетная обеспеченность.

гиональными финансами, и это субъекты с наивысшим уровнем бюджетной обеспеченности – Республика Татарстан, Тюменская область и Иркутская область. Несмотря на это, для данных субъектов как минимум два года из 4-х характеризуются значительными ошибками в прогнозировании ВРП – ошибка в +27,5 и 24,6 % для Республики Татарстан, в 28,3 % для Тюменской области и в 15,6 и 18,7 % для Иркутской области. Более стабильный уровень ошибок в прогнозировании ВРП характерен для Республики Тыва (от 16,6 до 11,9 %), и можно отметить ежегодное снижение значения такого показателя. Наиболее значительный разброс в ошибках по оценке ВРП характерен для Томской области (от -32,5 до +25,1 %) и Амурской области (от -15,6 до +36,7 %).

Такие расхождения в прогнозных и фактических значениях по показателю ВРП сужают исходные возможности по планированию и эффективному использованию фискального пространства регионов и приводят в дальнейшем к некачественному прогнозированию доходов и планированию расходов региональных бюджетов. Подобные расхождения приводят к сложностям в планировании направлений использования дополнительно получаемых доходов, которые могли бы своевременно быть направлены на перспективные инвестиционные проекты, имеющие мультипликативный эффект для региональной экономики.

При неизменности условий бюджетного федерализма возможности по оценке фискального пространства за счет управления доходами региональных бюджетов очень ограничены. Определенный резерв можно оценить за счет роста качества налогового администрирования и отмены региональных налоговых льгот и преференций (см. табл. 3).

Однако необходимо отметить, что такое повышение налогового бремени снижает стимулы для производства и бизнеса, ухудшает благополучие граждан и их финансовые возможности, в результате чего сокращается величина ВРП, замедляется экономический рост и снижается уровень собираемости налогов.

Значительной проблемой при оценке фискального пространства в части налоговых льгот необходимо назвать различия в данных отчетных документов Минфина России, что вызывает сложности в корректной оценке возможных резервов дополнительных доходов региональных бюджетов. Тем не менее проведенные оценки позволяют отметить критичное несоответствие между объемом налоговых расходов и общим фискальным положением (бюджетной обеспеченностью) для Республики Башкортостан, что ставит вопрос об эффективности применяемых налоговых льгот и преференций для экономического развития данного субъекта РФ.

Еще одним резервом оценки фискального пространства является максимизация объема расходов регионального бюджета при соблюдении бюджетных ограничений, установленных законодательно (см. табл. 4). Так, Бюджетным кодексом РФ определяется максимально возможный объем дефицита бюджета субъекта РФ (ст. 92.1 БК РФ) – общее ограничение в 15 % утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и 10 % – для субъекта РФ, в отношении которого осуществляются меры, предусмотренные п. 4 ст. 130 БК РФ (ограничение на долю дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет, превышающую 40 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ). Расчет проводился на основании данных приказа Минфина России № 504¹.

Отметим, что законодательством предусматриваются послабления для расчета предельного объема дефицита бюджета, а значит, и максимально допустимого объема расходов регионального бюджета в части:

- объема поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале;
- объема поступлений от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней;
- бюджетных кредитов на финансовое обеспечение снижения остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта РФ;

Таблица 3
Оценка масштаба фискального пространства по налоговым расходам выбранных субъектов РФ

Регионы по уровню бюджетной обеспеченности	Объем фискального пространства по доходам, млн руб.			
	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Тюменская область	н/д	18 363,7	21 825,8	22 684,0
Республика Татарстан	н/д	5 665,6	10 954,8	12 047,5
Иркутская область	н/д	8 264,8	7 342,1	6 766,1
Амурская область	258,6	1 117,4	2 041,5	2 261,4
Оренбургская область	1,7	1 369,8	1 407,4	1 621,2
Томская область	0,0	1 199,9	1 328,4	1 191,6
Республика Башкортостан	127,4	6 809,6	13 232,6	19 977,7
Республика Хакасия	0,0	841,6	1 314,9	1 499,9
Камчатский край	237,1	2 144,1	2 283,7	2 003,4
Республика Тыва	317,5	458,0	941,3	969,9

Источник: составлено автором на основе данных Минфина России.

¹ Приказ Минфина России от 13.11.2023 г. № 504 "Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации".

Таблица 4
Оценка масштаба фискального пространства по расходам выбранных субъектов РФ

Регионы по уровню бюджетной обеспеченности	Объем фискального пространства по расходам, млн руб.			
	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Тюменская область	51 131,5	7 447,9	53 635,2	44 524,7
Республика Татарстан	51 304,0	0	59 906,1	0
Иркутская область	9 153,7	4 851,8	45 701,6	42 702,8
Амурская область	9 581,1	8 431,6	2 150,4	0
Оренбургская область	7 633,7	3 969,7	26 776,5	13 671,9
Томская область	4 423,8	0	6 545,3	10 824,8
Республика Башкортостан	1 514,8	0	1 162,6	8 758,9
Республика Хакасия	5 627,9	0	14 409,4	12 451,9
Камчатский край	242,8	390,5	413,8	0
Республика Тыва	1 453,6	1 662,7	5 263,5	0

Источник: составлено автором на основе данных Минфина России.

– инфраструктурных бюджетных кредитов из федерального бюджета;

– разницы между средствами, получаемыми от возврата средств с банковских депозитов, и средствами, размещаемыми на банковских депозитах.

Такие резервные расходы могут быть направлены в первую очередь на финансирование инвестиционных программ и поддержку проектов по развитию человеческого капитала.

Можно отметить, что более финансово обеспеченные субъекты РФ имеют больший объем фискального пространства, что вполне рационально с экономической точки зрения. Помимо этого отдельно необходимо выделить Оренбургскую область и Республику Хакасия, у которых за рассматриваемый период наблюдается значительный положительный объем фискального пространства по расходам, что предполагает возможность для роста производительных расходов за счет заимствований и/или целевых безвозмездных поступлений, который будет стимулировать региональный экономический рост.

Важной проблемой оценки масштабов фискального пространства региональных бюджетов в части фискальной устойчивости можно назвать привлечение заимствований на финансирование текущих расходов бюджета, а не на инвестиции. Интересным становится также определение реальных показателей долговой и фискальной

устойчивости для каждого конкретного субъекта РФ, которые могут значительно отличаться от установленных в Бюджетном кодексе РФ ограничений.

Бюджетное законодательство предусматривает ограничение, которое позволяет определить масштаб статичного фискального пространства по долгу, а именно – установление верхних пределов государственного долга субъекта РФ (ст. 107), согласно которому (см. табл. 5):

– объем госдолга субъекта РФ не должен превышать общий объем доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений (базовое ограничение);

– объем госдолга субъекта РФ не должен превышать 50 % общего объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений – для субъектов с долей дотаций в объеме собственных доходов консолидированного бюджета более 40 % (особое ограничение).

Базовое ограничение может быть превышено на сумму инфраструктурных бюджетных кредитов; особое же ограничение также может быть превышено на сумму инфраструктурных бюджетных кредитов, но не должно превышать 100 % общего объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Расчет проводился на основании данных приказа Минфина России № 504, согласно которому только для республики Тыва использовано особое ограничение (см. табл. 5).

Таблица 5
Оценка масштаба фискального пространства по госдолгу выбранных субъектов РФ (базовое ограничение)

Регионы по уровню бюджетной обеспеченности	Объем фискального пространства по госдолгу, млн руб.			
	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Тюменская область	201 610,42	147 873,76	229 724,50	217 543,84
Республика Татарстан	155 829,27	108 709,19	183 600,28	263 080,02
Иркутская область	126 440,27	109 918,22	173 647,38	195 186,01
Амурская область	21 542,33	31 247,98	36 208,62	33 093,70
Оренбургская область	52 207,55	43 881,16	79 502,25	80 282,23
Томская область	16 946,29	3 150,78	7 279,83	16 137,86
Республика Башкортостан	133 244,14	102 126,88	130 930,52	142 855,88
Республика Хакасия	327,10	-6 673,19	6 687,48	15 898,37
Камчатский край	21 726,31	18 582,84	22 972,84	20 824,88
Республика Тыва	969,29	735,71	1 277,55	94,33

Источник: составлено автором.

Важно отметить, что фискальное пространство в части максимизации государственного долга не может рассматриваться в качестве краткосрочного инструмента, поскольку бюджетное законодательство предусматривает также ежегодные ограничения на объем заимствований и на предельный размер дефицита бюджета, что априори будет влиять на реальный масштаб фискального пространства по госдолгу.

Подводя итоги, можно отметить, что даже регионы с низкой бюджетной обеспеченностью обладают фискальным пространством в текущих налогово-бюджетных условиях, а значит, имеют возможности по стимулированию своего экономического роста, перераспределению расходов на производительные направления и задачи национального развития.

Литература:

1. Fiscal Space for what? analytical Issues from a Human development Perspective // Paper for the G-20 work-shop on Fiscal Policy. – URL: <http://www.kw.undp.org/content/dam/aplaws/publication>.
2. Хеллер П. Фискальное пространство – что это такое и как его получить? // Финансы и развитие. – 2009. – Июнь. – С. 32.
3. Игонина Л.Л. О подходах к оценке бюджетно-налоговой политики // International journal of applied and fundamental research. – 2015. – № 3. – С. 54–58.
4. Stone Ch. Fiscal Stimulus Needed to Fight Recessions Lessons From the Great Recession. Center on Budget and Policy Priorities. – Washington, 2020. April 16. – URL: <https://www.cbpp.org/research/fiscal-stimulus-needed-to-fight-recessions>.
5. Fiscal Space: A New Gauge of Sovereign Risk // Mode of access. – URL: https://www.economy.com/dismal/article_free.asp?cid=226883.
6. Дьякова Е.Б., Перекрестова Л.В. Категории фискального пространства и бюджетной емкости в теории бюджетного регулирования // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. – 2011. – № 12(36). – Ст. 24.
7. Крисоватый А.И., Сидорович Е.Ю. Онтологические предпосылки использования институционального подхода в исследовании природы фискального пространства // Инновационное развитие экономики. – 2016. – № 3–2(33). – С. 67–72.
8. Хомяк М.С. Анализ методологических подходов к оценке объёма и структуры межбюджетных трансфертов в рамках бюджетного пространства регионов // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. – 2017. – № 2(32). – С. 17–23.
9. Перекрестова Л.В., Дьякова Е.Б., Сушкова И.А. Основы концепции регионального фискального пространства // Актуальные вопросы экономических наук. – 2011. – № 22-2. – С. 106–114.

Features of Assessing the Fiscal Space of the Constituent Entities of the Russian Federation

Khuzina A.F.

Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow)

The need to stimulate the economic development of the constituent entities of the Russian Federation leads to the need to assess and find additional opportunities to increase costs for the implementation of national development goals. In the context of sanctions and geopolitical restrictions, as well as significant differentiation of the economic potential of the constituent entities of the Russian Federation, research and adaptation of the concept of fiscal space for the needs of regional authorities is an important part of improving fiscal policy.

The scientific significance of the study lies in the adaptation of methodological approaches to the content and assessment of fiscal space for regional budgets. The practical significance of the study includes an integrated approach to assessing the fiscal space for the budgets of the constituent entities of the Russian Federation and the possibility of choosing the best mechanisms for its expansion.

The value of the study lies in adapting the concept of fiscal space for regional budgets and carrying out a comprehensive assessment of both the space itself and the mechanisms for its expansion in order to identify reserves for the growth of budget expenditures of the constituent entities of the Russian Federation for key national development goals.

Key words: fiscal space, regional budgets, sustainability, budget regulation, budget constraints