

## ПАРАМЕТРЫ ФИСКАЛЬНОГО ПРОСТРАНСТВА В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

Основные параметры национальной экономики в условиях глобализации влияют на ее конкурентные, рейтинговые позиции. Речь идет о накоплении физического и человеческого капиталов, о потенциальных возможностях воспроизводства с опорой на уникальные естественные факторы. Среди важных преимуществ экономических агентов следует отметить эффективное использование всех видов ресурсов, новых передовых технологий, в том числе с помощью накопления знаний, лидерство в инновациях, качественное общественное управление и т. п. Стратегические цели развития и пути их достижения требуют соответствующей организации социально-экономических и политических институтов для обеспечения динамичного развития, уменьшения безработицы, повышения жизненного уровня населения. Инфляция, бюджетный дефицит, долг правительственного сектора, характеристики стабильности обменного курса национальной валюты выступают индикаторами макроэкономической сбалансированности, меры координации денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики. Для поддержания этих показателей на приемлемом уровне с помощью государственных управленческих решений в рамках адекватной институциональной среды необходимо активно проводить последовательные структурные реформы, поддерживающие развитие внутреннего рынка, экспортную ориентацию субъектов хозяйственной деятельности. При этом синхронное влияние на усиление тенденций экономического роста, с одной стороны, и на поддержание солидарного надежного антикризисного механизма наднационального регулирования – с другой, позволит укреплять конкурентные позиции бизнеса, в проактивном режиме противостоять как внешним, так и внутренним угрозам экономической безопасности.

Оценка широкого спектра сценариев развития, соблюдение единых правил формирования среднесрочных показателей, мероприятия консолидации составляют основу современной фискальной политики. Этот важнейший институт государственного регулирования способствует полноценному обеспечению выполнения властных полномочий всех уровней, мобилизации, эффективному распределению и использованию денежных средств, направляемых на решения социальных и экономических проблем страны (рис. 1).

К основным инструментам такой политики относятся государственные расходы – госзакупки и трансферты, а также налоги, неналоговые сборы и разные платежи. Они формируют государственный бюджет страны, утвержденный в законодатель-

ном порядке на определенный период времени, где отражено соотношение доходов и затрат государства. Финансово-ресурсный базис развития всегда определялся ростом бюджетных доходов и необходимым объемом программных бюджетных расходов во взаимосвязи с экономической конъюнктурой. Результаты многих научных исследований фискальной политики<sup>6</sup> подтверждают повышение ее роли среди рычагов государственного влияния на решение проблем устойчивого экономического роста. С точки зрения подходов к организации общественного устройства, реализации целей развития степень перераспределения национального дохода отражает особенности моделей финансового регулирования. Так, в странах с плановой централизованной экономикой поступления в бюджет достигали до ¾ ВВП. В рыночной экономике, где степень государственного вмешательства значительно ниже, для обеспечения выполнения функций государства финансовые потоки концентрируются посредством регуляторных механизмов, при этом соблюдаются определенные рамки бюджетной нагрузки для экономических субъектов. При отсутствии сбалансированности бюджета его дефицит или профицит складывается в зависимости от конъюнктурных обстоятельств.

Изменение статистических показателей под влиянием соблюдения тех или иных фискальных приоритетов в украинской экономике в течение последних 12 лет (см. табл. 1) свидетельствует, что фискальная нагрузка на ВВП неуклонно возрастает.

<sup>6</sup> Колодко Г.В. Глобализация, трансформация, кризис – что дальше? – М., "Магистр", 2011. – 176 с.; Тобин Джеймс. Денежная политика и экономический рост / пер. с англ. В.Е. Маневича. – М.: Книжный дом "ЛИБРОКОМ", 2010. – 272 с.; Хесус Урта де Сото. Деньги, банковский кредит и экономические циклы / пер. с англ. под ред. А.В. Куряева. – Челябинск: Социум, 2012. – 663 с.; Лозгачева Е.Н., Дементьев А.В., Шульгин А.Г. Оптимальный консерватизм и независимость центрального банка в условиях взаимодействия фискальной и монетарной политики: препринт WP12/2007/08. – М.: ГУ ВШЭ, 2007. – 92 с.; Лихтенштейн В.Е., Росс Г.В. Новые подходы в экономике. – М.: Финансы и статистика, 2013. – 160 с.; Економічний розвиток України: інституціональне та ресурсне забезпечення: моногр. / [О.М. Алімов, А.І. Даниленко, В.М. Трегобчук та ін.]. – К.: Об'єднаний ін-т економіки НАН України, 2005. – 540 с.; Економіка України: стратегічне планування / за ред. В.Ф. Беседіна, А.С. Музиченка. – К.: НДЕІ, 2008. – 500 с.; Конкурентоспроможність національної економіки / за ред. Б.Є. Кваснюка. – К.: Фенікс, 2005. – 582 с.; Геєць В.М. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку. – К.: НАН України, Ін-т екон. та прогнозування НАН України, 2009. – 864 с.

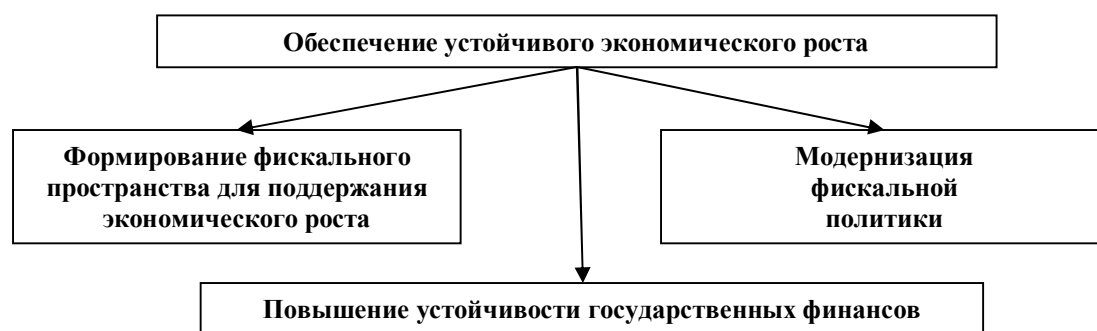
ла (+7,1%). Значительно быстрее за этот период росли бюджетные затраты (+14,3%), их динамика в основном связана с последовательным увеличением социальных выплат, что подтверждается приростом расходов соцфондов (+9,7%).

Из табл. 1 видно, что доходные источники бюджета, поступления в социальные фонды явно не обеспечивали полного покрытия публичных затрат. Ниже будут рассмотрены пути совершенствования способов выполнения фискальных правил, введенных для замедления роста задолженности государственного сектора в абсолютном и относительном измерениях с целью последующего устранения макроэкономических дисбалансов.

Кризисные явления в начале XXI в. потребовали изменений в характере институционального обеспечения, гармонизации финансового управления в соответствии с диагностикой экономических процессов. Широкое распространение получила так называемая дискреционная фискальная политика,

она используется при депрессивных явлениях и для стимулирования спроса предполагает снижение налогов, целенаправленное создание дефицита государственного бюджета за счет увеличения госрасходов (например, для финансирования программ по созданию новых рабочих мест). В то же время период подъема сопровождается формированием бюджетного излишка (профицита). Как во время циклических колебаний экономики, так и при затяжных рецессиях непредсказуемые соотношения внутренних и внешних факторов, влияющих на тенденции макроэкономики, приводят к запоздалому фискальному реагированию.

В связи с этим повышается роль так называемых встроенных стабилизаторов, например, в налоговом законодательстве – это применение ставок налогообложения, которые позволяют обеспечить рост бюджетных доходов пропорционально увеличению чистого национального продукта (в механизмах налогообложения прибыли, добавленной



**Рис. 1. Основные направления фискального регулирования национальной экономики**

Источник: Составлено автором.

Таблица 1

**Доходы сводного бюджета и фондов социального страхования, расходы сводного бюджета, % ВВП**

Показатель	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Всего собственных доходов фондов государственного социального страхования	9,76	10,78	10,57	11,17	11,83	12,26	12,17	12,43	12,66	12,81	12,38	12,13
Всего собственных доходов фондов государственного социального страхования + доходы сводного бюджета	36,67	38,22	38,73	37,69	42,23	43,84	42,68	43,86	42,54	41,86	42,99	42,76
Всего собственных доходов фондов государственного социального страхования + налоговые доходы сводного бюджета	27,75	30,88	30,89	29,47	34,05	35,37	34,54	36,40	35,44	34,46	38,09	37,93
Налоговые поступления сводного бюджета	17,98	20,10	20,32	18,30	22,21	23,11	22,38	23,96	22,78	21,66	25,70	25,80
Расходы сводного бюджета, % к ВВП	20,3	26,7	28,4	29,4	32,1	32,2	31,4	32,6	33,7	34,9	31,7	34,6
Расходы соцфондов, % к ВВП	10,3	12,1	11,3	13,5	16,7	15,9	15,5	17,3	20,0	19,4	17,7	Н/Д
(Справочно) ВВП, млрд грн	204,2	225,8	267,3	345,1	441,5	544,2	720,7	948,1	913,4	1082,6	1302,1	1040,8

\* Данные за 9 месяцев.

Источник: данные Государственной службы статистики Украины и Министерства финансов Украины за соответствующие годы; собственные расчеты автора.

стоимости, продаж и т. д.). В таком случае фискальная политика приобретает недискреционный характер, в результате циклические колебания совокупного дохода автоматически сопровождаются адекватным изменением состояния платежного баланса, занятости, темпов инфляции. Надо иметь в виду, что применение приведенных форм фискальной политики в конкретных стабилизационных мероприятиях государства следует ограничивать во времени и в пространстве. Они могут дать реальный эффект, лишь в определенной степени ограничив размах и глубину колебаний экономического цикла.

Серьезные дискуссии в мировом сообществе о тенденциях и дальнейшей судьбе глобального развития, о принципиально иной экономической парадигме сформировали новые течения и в науке. Дуализм в сути финансово-управленческих категорий способствовал необходимости обоснования структурно-функциональных связей достаточно узкой сферы применения фискальных рычагов с объективными и субъективными особенностями государственного регулирования в единовременном процессе управления доходами, расходами и долговой политикой. В частности, истоки концепции "фискального пространства" (fiscal space) лежали не в теоретической сфере, а, скорее, исходили из потребностей практики финансового менеджмента для определения источников бюджетных ресурсов на цели развития, модернизацию экономики<sup>7</sup>. Проблемы регулирования границ такого пространства были сформулированы специалистами Международного валютного фонда, а, впоследствии, и Мирового банка в связи с поиском путей увеличения финансовых ресурсов (как внутренних, так и внешних) для содействия целям развития стран с низким уровнем ВВП на душу населения, а также стран с формирующимися рынками. Ведь хорошо известно, что одной из проблем многих экспортно-ориентированных стран является не столько недостаточный объем государственных финансовых ресурсов, сколько их эффективное использование. Разработка функциональной и организационной подсистем института фискального пространства позволяет повышать качество государственного менеджмента. Это особенно важно при принятии решений в ситуациях с определенными сочетаниями во времени политических и экономических циклов, когда расходные приоритеты государств меняются без логической последовательности, под влиянием заангажированности групп с разными целями и интересами.

Среди первых исследований указанной проблемы – работы П.Хеллера<sup>8</sup>. Влияние фискального

пространства на экономический рост в странах Восточной Европы и Центральной Азии раскрыто в отчетах Европейского банка реконструкции и развития<sup>9</sup> и Мирового банка<sup>10</sup>. В них предложены направления расширения фискального пространства для Украины, Таджикистана<sup>11</sup>, стран Западной и Центральной Африки<sup>12</sup>, Латинской Америки<sup>13</sup>, стран с развитой экономикой<sup>14</sup>.

В широком смысле оценка фискального пространства в процессе регулирования бюджетного процесса позволяет в рамках параметров устойчивости в средне- и долгосрочном периодах определять наличие или отсутствие бюджетного резерва с целью привлечения дополнительных денежных средств в целях экономического развития. Управленческая проблема расширения фискального пространства возникает прежде всего тогда, когда поступления в бюджет достаточны лишь для покрытия текущих расходов на уровне потребностей "выживания", а правительство сталкивается со

---

Department. – Washington, March 2005. – № 05/4. – 18 p.; Heller P. Back to Basics – Fiscal Space: What It Is and How to Get It // Finance and Development. – June 2005. – Vol. 42. – № 2. – P. 2–5; Heller P. The Prospects of Creating Fiscal Space for the Health Sector // Health Policy and Planning. – 2006. – Vol. 21. – № 2. – P. 75–79; Heller P., Katz M., Debrun X., Thomas T., Koranchelian T., Adenauer I. Making Fiscal Space Happen! Managing Fiscal Policy in a World of Scaled-Up Aid // IMF Working Paper / International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department. – Washington, December 2006. – WP/06/270 – 53 p.; Heller P. Fiscal Policy for Growth and Development: The Fiscal Space Debate, Presented at G20 Workshop on Fiscal Policy. – Istanbul, 2007. – 18 p.; Fiscal Policy for Growth and Development: An Interim Report / International Monetary Fund ; World Bank. – April 6, 2006. – DC 2006-0003. – 38 p.

<sup>9</sup> Налогово-бюджетная политика и экономический рост. Уроки для Восточной Европы и Центральной Азии / под ред. Ш.Грей, Т. Лейн, А.Варудакиса ; The International Bank for Reconstruction and Development ; The World Bank. – 2007. – 391 с.

<sup>10</sup> Створення фискального простору для економічного зростання. Огляд державних фінансів України. Документ Світового банку / Підрозділ з питань подолання бідності та економічного розвитку ; Регіон Європи і Середньої Азії. – 14 вересня 2006 року. – Звіт № 36671 – UA. – 185 с.

<sup>11</sup> Brownbridge M., Canagarajah S. Fiscal Policy for Growth and Development in Tajikistan // Policy Research Working Paper 4532 / The World Bank; Europe and Central Asia Region; Poverty Reduction and Economic Management Network. – February 2008. – 36 p.

<sup>12</sup> Fiscal Space for Strengthened Social Protection. West and Central Africa / UNICEF. – February 2009. – 64 p.

<sup>13</sup> Cetrángolo O., Jiménez J., del Castillo R. Rigidities and Fiscal Space in Latin America: A Comparative Case Study // Serie Macroeconomía del desarrollo / CEPAL. – Santiago, Chile, April 2010. – № 97. – 33 p.

<sup>14</sup> Ghosh A., Kim J., Mendoza E., Ostry J., Qureshi M. Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies // NBER Working Paper Series. – February 2011. – № w16782. – 49 p.

---

<sup>7</sup> Єфіменко Т. І. Формування фискального простору економічних реформ // Фінанси України. – 2011. – № 4. – С. 3–23; Єфіменко Т. І. Перспективи реформування фискального простору місцевих бюджетів // Наукові праці НДФІ. – 2012. – № 3 (60). – С. 20–32.

<sup>8</sup> Heller P. Understanding Fiscal Space // IMF Policy Discussion Paper / International Monetary Fund, Fiscal Affairs

значительными трудностями обслуживания бюджетного дефицита и не имеет ресурсов для инвестирования в проекты развития. Ограниченность объемов внутреннего спроса, неразвитость финансовых рынков побуждают к расширению фискального пространства за счет внешних заимствований, которые используются преимущественно для финансирования отрицательного сальдо бюджета, обусловленного расходами потребления, а не долгосрочными вложениями. Это ведет к росту внешнего государственного долга, расходов на его обслуживание при том, что фискальное напряжение в следующем бюджетном периоде не уменьшается, а возрастает. Соответственно, усиливаются риски неустойчивого финансового состояния, инфляционных всплесков, неспособности обслуживать долги, возрастает вероятность дефолта.

В этих обстоятельствах предпосылками расширения привлечения резервных средств являются обеспечение управляемости процессами макроэкономической стабилизации, достижение конкретных результатов по реализации четко определенных и понятных населению целей экономической политики, восстановление внутреннего и внешнего доверия к правительственным программам действий. В целом постановка задачи расширения фискального пространства, как правило, свидетельствует об осознании необходимости проведения достаточно активной финансовой политики, основанной на программно-целевом подходе при соблюдении критериальных условий бюджетной устойчивости в средне- и долгосрочном периодах. В случаях формирования налогово-бюджетных механизмов в благоприятной макроэкономической и институциональной среде, присутствия "здоровой" фискальной политики в краткосрочном периоде управление бюджетными резервами ориентируется исключительно на стратегические цели развития. Одновременно осуществляются вложения в баланс социальной справедливости в отношении настоящего и будущего поколений – создание суверенных фондов национального благосостояния, фондов пенсионного и социального страхования, структурных реформ, регионального выравнивания и т. п. Тем не менее, регулирование фискального пространства в случае привлечения адекватных финансовых (бюджетных) ресурсов на определенные сроки должно осуществляться при соблюдении ограничений в рамках параметров финансовой безопасности. Отклонения от критериальных предельных значений не допускаются несмотря на то, что в данном случае дополнительные ресурсы создаются для увеличения бюджетных расходов, способствующих факторам долгосрочного экономического роста: качеству человеческого капитала, науке, технологиям, инновациям.

На практике могут использоваться варианты сочетания денежной и фискальной политики. Первая стимулирует привлечение процентно зависящих компонентов совокупного спроса, особенно инвестиционных расходов в отличие от покупки государством товаров и услуг или изменения налогов и трансфертов.

В зависимости от тактических целей экономической политики необходимые параметры фискального пространства можно регулировать путем комбинирования действий в следующих направлениях: а) увеличение поступлений в бюджет (изменения в системе налогового законодательства и налогообложения, содействие расширению налоговой базы, детенизации доходов, улучшение налогового и таможенного администрирования, дерегуляция предпринимательской деятельности, мероприятия по улучшению инвестиционного климата и т. д.), б) проведение новых внутренних и внешних заимствований, имеющих четкое целевое назначение, лучшие по сравнению с предыдущими условия обслуживания, а также соответствующие временные рамки, достаточные для достижения определенной цели; в) рационализация и повышение эффективности расходов, изменение их приоритетов и структуры в пределах существующих объемов. Для расширения фискального пространства правительства стран с низким или средним уровнем доходов используют, как правило, внешние гранты (помощь). На первом этапе – это преимущественно гранты неправительственных благотворительных организаций, внешние трансферты отдельных правительств, техническая помощь. На втором – кредиты международных финансовых организаций, сопровождающиеся внутренними мерами макроэкономической стабилизации, которые согласованы с Международным валютным фондом (МВФ). На третьем этапе – в условиях восстановления признаков макроэкономической стабильности, достижения экономического роста – появляются возможности внешних заимствований на финансовых рынках, проведение мероприятий по увеличению поступлений в бюджет. Изменяются приоритеты, происходит постепенная рационализация расходов, увеличивается доля внутреннего долга в общем объеме государственного долга.

Соответственно, исследования фискального пространства на их первом этапе были связаны с определением возможных путей привлечения внешней финансовой помощи странами с низким уровнем доходов для достижения "целей тысячелетия", прежде всего – преодоления бедности. В дальнейшем, как правило, речь шла о создании базовой инфраструктуры в сферах образования и здравоохранения, обеспечении жизненно необходимых социальных стандартов, модернизации институтов государственного управления.

Впоследствии методология поиска бюджетных резервов была распространена и на страны с формирующимися рынками: СНГ, Европы и Центральной Азии. Их действия в этой сфере имели общую мотивацию – необходимость поддержки экономического роста в условиях фискальной нестабильности, совершенствование слабых институтов государственного управления, уменьшение размеров государственного сектора и бюджетных дефицитов.

Мировой финансовый сбой 2008–2009 гг., долговой кризис государственных финансов в ряде стран Европейского Союза в 2010–2011 гг., неопределенность параметров определения потолка внутреннего государственного долга в США показали, что проблема расширения фискального пространства, его устойчивости приобрела актуальность и для правительств многих развитых стран – членов ОЭСР.

Известные исследователи предложили определять фискальное пространство в 23 развитых странах как разницу между текущим уровнем государственного долга и его предельным уровнем с учетом исторического опыта фискальной корректировки в той или иной стране. "Один из ключевых вопросов, который возник перед современной глобализированной экономикой, касается того, какие возможности имеют страны для фискального маневра и, соответственно, в какой мере корректировки в налогово-бюджетной политике необходимы для достижения или поддержания долговой устойчивости"<sup>15</sup>. Долг прошлых лет умножает обязательства действующего правительства. Поэтому налогово-бюджетное регулирование, адекватные реакции в фискальном пространстве должны учитывать одновременно и соответствующим образом особенности: а) прошлого; б) текущие проблемы бюджетного периода; в) бреднесрочные цели и оценки макроэкономических предпосылок их достижения; г) факторы развития и возможные вызовы в долгосрочной перспективе. Анализируя влияние государственных заимствований на фискальное пространство, необходимо учитывать объем и структуру уже накопленного государственного долга, объемы процентных и долговых выплат, их временной период и источники финансирования, валюту выплат и прогнозируемый валютный курс, уровень (соотношение) накопленного государственного долга к ВВП. Значительные объемы долга образуют дополнительные бюджетные ограничения в текущем маневрировании денежными средствами, во избежание кассовых разрывов как признаков платежеспособности.

Государственные заимствования в зависимости от перечисленных выше условий могут значитель-

но сократить, свести к нулю или к отрицательному значению фискальное пространство в среднесрочной перспективе.

Долговой индикатор не является абсолютным неизменным барьером, но определяет критическую точку, выше которой дальнейший рост обязательств может стать неконтролируемым и угрожать дефолтом, поэтому его необходимо сопоставлять с оптимальным уровнем государственного долга, реальными рисками платежеспособности по обязательствам. Соответственно, анализ соотношения ликвидности и риска пролонгации долга, логика принятия решений в этой сфере требуют оценок угроз нестабильности для сохранения параметров задолженности на безопасном уровне. Фискальное пространство можно оценивать как разницу между предельным и текущим долгом, эту разницу можно увеличивать исключительно в рамках концепции обеспечения фискальной устойчивости.

В табл. 2 приведены данные Евростата по уровню (соотношению) государственного долга к ВВП в странах Европейского Союза, в том числе странах еврозоны.

В 2007–2010 гг. средний уровень долга к ВВП в странах ЕС увеличился с 59,0 до 80,0%, в странах еврозоны – с 66,2 до 85,1%.

Четырнадцать стран находились в "зеленой зоне" с уровнем долга до 60% (девять из них – новые члены: страны Восточной Европы и Балтии).

Если использовать "долговую методику" оценки фискального пространства, то для Эстонии в 2010 г. она составила 53,4% ВВП (разница между предельным уровнем – 60%) и фактическим уровнем – 6,6%), для Польши, соответственно, – 5,0%, для Испании – фактически равна нулю.

Вторая группа стран (Кипр, Нидерланды, Мальта, Австрия) превысила предельный уровень долга (60%), но не достигла его среднего значения (80%).

Третья группа стран "желтой зоны" (Великобритания, Венгрия, Франция, Германия) достигла (Великобритания) или несколько превысила средний уровень долга для стран ЕС и существенно – его предельный уровень (на 20,0 п. п., 20,2; 21,7 и 23,2 – соответственно).

Наконец, в красной зоне в 2010 г. оказались Греция, Италия, Бельгия, Ирландия и Португалия (142,8; 119,0; 96,8; 96,2; 93,0 проц. к ВВП соответственно).

Данные табл. 3 характеризуют изменения фискального пространства в странах ЕС за период 2000–2010 гг. В целом для стран ЕС отрицательное значение фискального пространства, рассчитанного с помощью долгового метода, изменилось с -9 до -20,0 п. п. Для стран еврозоны эти изменения были еще хуже (с -9,1 до -25,1 п. п. за соответствующий период). В группе стран "зеленой зоны" устойчивую тенденцию расширения фискального пространства продемонстрировали Эстония и Болгария. До 2008 г. Румыния, Словения, Литва,

<sup>15</sup> Ghosh A., Kim J., Ostry J., Qureshi M. Fiscal Space // IMF Staff Position Note / International Monetary Fund. – September 1, 2010. – № SPN/10/11. – P. 3–4.

Таблиця 2

## Уровень государственного долга (General government gross debt) в странах ЕС, % к ВВП

Страна/регион	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Европейский Союз (27 стран)	61,9	62,8	61,5	59,0	62,3	74,4	80,0
Еврозона (17 стран)	69,1	70,0	68,4	66,2	69,9	79,3	85,1
Эстония	5,1	4,6	4,4	3,7	4,6	7,2	6,6
Болгария	72,5	27,5	21,6	17,2	13,7	14,6	16,2
Люксембург	6,2	6,1	6,7	6,7	13,6	14,6	18,4
Румыния	22,5	15,8	12,4	12,6	13,4	23,6	30,8
Словения	26,7 (2001 р.)	26,7	26,4	23,1	21,9	35,2	38,0
Литва	23,7	18,4	18,0	16,9	15,6	29,5	38,2
Чешская Республика	18,5	29,7	29,4	29,0	30,0	35,3	38,5
Швеция	53,9	50,4	45,0	40,2	38,8	42,8	39,8
Словакия	50,3	34,2	30,5	29,6	27,8	35,4	41,0
Дания	52,4	37,8	32,1	27,5	34,5	41,8	43,6
Латвия	12,3	12,4	10,7	9,0	19,7	36,7	44,7
Норвегия	29,2 (2001 р.)	44,5	55,4	51,5	49,1	43,1	44,7
Финляндия	43,8	41,7	39,7	35,2	34,1	43,8	48,4
Польша	36,8	47,1	47,7	45,0	47,1	50,9	55,0
Испания	59,3	43,0	39,6	36,1	39,8	53,3	60,1
Кипр	58,8	69,1	64,6	58,3	48,3	58,0	60,8
Нидерланды	53,8	51,8	47,4	45,3	58,2	60,8	62,7
Мальта	55,9	69,6	64,2	62,0	61,5	67,6	68,0
Австрия	66,5	64,6	62,8	60,7	63,8	69,6	72,3
Великобритания	41,0	42,5	43,4	44,5	54,4	69,6	80,0
Венгрия	54,9	61,8	65,7	66,1	72,3	78,4	80,2
Франция	57,3	66,4	63,7	63,9	67,7	78,3	81,7
Германия	59,7	68,0	67,6	64,9	66,3	73,5	83,2
Португалия	48,5	62,8	63,9	68,3	71,6	83,0	93,0
Ирландия	37,8	27,4	24,8	25,0	44,4	65,6	96,2
Бельгия	107,9	92,1	88,1	84,2	89,6	96,2	96,8
Италия	109,2	105,9	106,6	103,6	106,3	116,1	119,0
Греция	103,4	100,0	106,1	105,4	110,7	127,1	142,8

Источник: составлено по данным: Eurostat [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <err.eurostat.ec.europa.eu/.../5C846BD>.

Швеция, Словакия, Латвия, Финляндия также расширяли фискальное пространство, но кризис привел к значительному сокращению потенциальных бюджетных резервов в 2010 г. Группа стран "красной зоны" (Греция, Италия, Бельгия), начиная с 2000 г., стабильно находилась в "фискальной яме", глубина которой с 2008 г. значительно увеличилась и достигла для Греции и Италии признаков, близких к дефолту.

Реализация Программы экономических реформ в 2012–2014 гг. в Украине предусматривает создание адекватного ко внедрению мер по стабилизации государственных финансов и повышению устойчивости финансовой системы фискального пространства. Дальнейшие меры по эффективному макроэкономическому регулированию рассматриваются во взаимосвязи с денежно-кредитным и налогово-бюджетным направлениями государственной финансовой политики в среднесрочном периоде, поэтому необходимо повышать достоверность и надежность

макроэкономических прогнозов. Бюджетное проектирование на среднесрочный период должно стать технологией управления для органов государственной власти при разработке программ и мероприятий, направленных на решение задач и достижение целей государственной политики. Для развития среднесрочного бюджетного планирования необходимо обеспечить взаимосогласованность прогнозных, программных документов и среднесрочного бюджетного планирования.

Особенно важным в управлении фискальным пространством является повышение эффективности расходов бюджета. В большей степени это касается государственных инвестиций в условиях стагнации частных инвестиций<sup>16</sup>. Реализацию бюджетных инвестиционных программ и проектов в настоящее время существенно сдерживают годовой бюджет-

<sup>16</sup> Щорічне послання Президента України до Верховної Ради України "Модернізація України – наш стратегічний вибір". – К., 2011. – С. 111.

ный цикл, несовершенство системы экономической оценки и отбора проектов.

Стоит отметить, что дальнейшее эффективное использование государственных инвестиционных расходов зависит от реального внедрения механизмов предполагаемого среднесрочного инвестирования, в частности публично-частного партнерства (ПЧП). Международный опыт свидетельствует, что ПЧП в национальной экономике должно опираться не только на общеизвестные образцы контрактов, способы хеджирования рисков, но и на определенный уровень доверия между государством и негосударственными инвесторами и национальные традиции, в том числе в сфере ведения бизнеса. Актуальными задачами бюджетной политики являются оптимизация расходов бюджета на предоставление усовершенствованной системы социальных услуг, разработка методики оценки потребностей местных общин в этих услугах. Безусловно, возможность переноса на местный уровень и привлечение негосударственного сектора для оказания таких услуг

населению потребует усиления общественного контроля с обязательным привлечением специалистов, организаций и пользователей. Для адресности обслуживания уязвимых слоев населения следует усовершенствовать методическую базу выявления круга лиц, нуждающихся в поддержке.

Реформирование административно-территориального устройства в Украине предусматривает повышение эффективности фискальной децентрализации. Необходимо оценить эффективность распределения расходных полномочий между уровнями государственного управления, упорядочить состав расходов местных бюджетов для оптимизации межбюджетных трансфертов.

Меры в области долговой политики на среднесрочную перспективу должны сосредоточиться на: ограничении рисков государственного и гарантированного государством долга, уменьшении расходов на его обслуживание, постепенном замещении внешнего долга внутренним, поддержании критериального уровня дефицита сектора

Таблица 3

**Изменения в фискальном пространстве стран ЕС, п. п.** (разница между предельным уровнем государственного долга к ВВП General government gross debt / GDP и текущим уровнем)

Регион, страна	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Европейский Союз (27 стран)	- 1,9	- 2,8	- 1,5	1,0	- 2,3	- 14,4	- 20,0
Еврозона (17 стран)	- 9,1	- 10,0	- 8,4	- 6,2	- 9,9	- 19,3	- 25,1
Эстония	54,9	55,4	55,6	56,3	55,4	52,8	53,4
Болгария	- 12,5	32,5	38,4	42,8	46,3	45,4	43,8
Люксембург	53,8	53,9	53,3	53,3	46,6	45,4	41,6
Румыния	37,5	44,2	47,6	47,4	46,6	36,4	29,2
Словения	33,3 (2001 р.)	33,3	33,6	36,9	38,1	24,8	22,0
Литва	36,3	41,6	42,0	43,1	44,4	30,5	21,8
Чешская Республика	41,5	30,3	30,6	31,0	30,0	24,7	21,5
Швеция	6,1	9,6	15,0	19,8	21,2	17,2	20,2
Словакия	9,7	25,8	29,5	30,4	32,2	24,6	19,0
Дания	7,6	22,2	27,9	32,5	25,5	18,2	16,4
Латвия	47,7	47,6	49,3	51,0	40,3	23,3	15,3
Норвегия	30,8 (2001 р.)	15,5	4,6	8,5	10,9	16,9	15,3
Финляндия	16,2	18,3	20,3	24,8	25,9	16,2	11,6
Польша	23,2	12,9	12,3	15,0	12,9	9,1	5,0
Испания	0,7	17,0	20,4	23,9	20,2	6,7	- 0,1
Кипр	1,2	- 9,1	- 4,6	1,7	11,7	2,0	- 0,8
Нидерланды	6,2	8,2	12,6	14,7	1,8	- 0,8	- 2,7
Мальта	4,1	- 9,6	- 4,2	- 2,0	- 1,5	- 7,6	- 8,0
Австрия	- 6,5	- 4,6	- 2,8	- 0,7	- 3,8	- 9,6	- 12,3
Великобритания	19,0	17,5	16,6	15,5	5,6	- 9,6	- 20,0
Венгрия	5,1	- 1,8	- 5,7	- 6,1	- 12,3	- 18,4	- 20,2
Франция	2,7	- 6,4	- 3,7	- 3,9	- 7,7	- 18,3	- 21,7
Германия	0,3	- 8,0	- 7,6	- 4,9	- 6,3	- 13,5	- 23,2
Португалия	11,5	- 2,8	- 3,9	- 8,3	- 11,6	- 23,0	- 33,0
Ирландия	22,2	32,6	35,2	35,0	15,6	- 5,6	- 36,2
Бельгия	- 47,9	- 32,1	- 28,1	- 24,2	- 29,6	- 36,2	- 36,8
Италия	- 49,2	- 45,9	- 46,6	- 43,6	- 46,3	- 56,1	- 59,0
Греция	- 43,4	- 40,0	- 46,1	- 45,4	- 50,7	- 67,1	- 82,8

Источник: рассчитано по данным табл. 2.

общегосударственного управления до 2% ВВП. Подводя итоги, можно отметить, что реформирование фискального пространства, увеличение доходов бюджета и повышение эффективности его расходов, внедрение среднесрочного бюджетирования, ориентированного на приоритеты финансовой стабильности и экономического роста, – это реальные предпосылки успеха стратегических преобразований в Украине.

Для стран, которые имеют ограниченное фискальное пространство, политические и институциональные изменения могут способствовать его расширению, в частности, вследствие модернизации институтов государственного управления с целью повышения уровня их эффективности, уменьшения детенизации и коррупции, обеспечения финансовой и бюджетной прозрачности в соответствии с международными стандартами. С этой целью необходимо проведение (рис. 2):

- административной реформы с сокращением нерациональных бюджетных расходов ("непродуктивных" с точки зрения незначительного влияния на факторы долгосрочного экономического роста);

- налоговой реформы стимулирующего характера (уменьшение налоговой нагрузки и увеличение базы налогообложения);

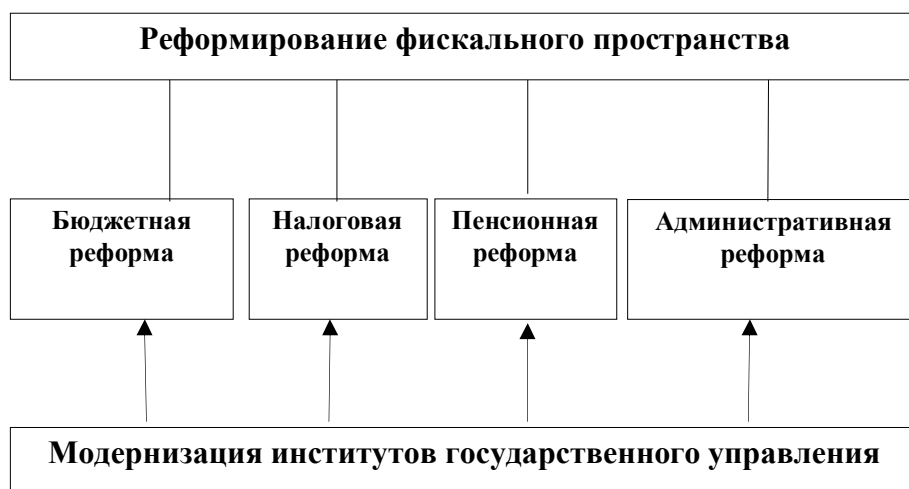
- бюджетной реформы с новыми правилами (в частности, относительно предельных уровней дефицита бюджета, государственного и гарантированного государством долга, в том числе внутреннего и внешнего, квазифискальных операций, условных обязательств и т. д.), улучшение первичного баланса бюджета в кратко- и среднесрочном периодах;

- реформы пенсионного обеспечения и медицинского социального страхования с целью более равномерного распределения фискальной нагрузки, пенсионных и страховых выплат между поколениями во времени.

Для Украины формирование фискального пространства имеет значение в двух основных аспектах: для макроэкономической стабилизации и проведения экономических реформ, а также для обеспечения экономического роста.

Необходимым является законодательное введение бюджетных правил, согласно которым: а) текущие расходы должны быть непосредственно сбалансированы с налоговыми и неналоговыми поступлениями в бюджет; б) дефицит бюджета необходимо связывать с обслуживанием государственного долга (в рамках предельного уровня) и финансирования государственных инфраструктурных проектов, национальных проектов развития, имеющих определенные сроки реализации; в) важно устанавливать предельные уровни (соотношения) государственного долга к ВВП, а также доходов, чистых расходов, дефицита бюджета к ВВП.

Дальнейшая капитализация фискального пространства – новое направление исследований, которое акцентирует внимание на комплексном политико-экономическом, аналитическом и прогнозном обосновании целей создания или расширения фискального пространства, внедрении инновационных механизмов государственного управления, возможностях мобилизации бюджетных ресурсов для антициклического регулирования, стимулировании или осуществлении мер антикризисного управления, своевременном реагировании на глобальные вызовы (климатические изменения, исчерпание традиционных источников энергии, дефицит питьевой воды, риски техногенных катастроф, и т. д.). Необходимо также сосредоточить внимание на долгосрочных демографических тенденциях, связанных со старением населения, перманентными кризисными явлениями в системах пенсионного, социального и медицинского страхования, на рациональной расходной политике правительства, учитывая потребности структурной перестройки национального хозяйства.



**Рис. 2. Взаимосвязь формирования фискального пространства и модернизации институтов государственного управления**

*Источник:* составлено автором.