

И.А. КАРПУХНО, канд. экон. наук,
доцент кафедры экономической теории,
e-mail: karpukhno_i@mail.ru

ГОУ ВПО «Донецкий национальный
университет», г. Донецк, ДНР

ФИСКАЛЬНАЯ ПОЗИЦИЯ ГОСУДАРСТВА

Проанализирована фискальная позиция стран мира за 2011–2017 гг. Рассмотрены причины бюджетного дефицита. Проведена группировка стран в зависимости от уровня объема профицита (дефицита) бюджета страны в ВВП в 2017 г. Исследованы фискальная политика и особенности фискальной позиции по группам стран. Разработана концепция усовершенствования механизма управления государственными заимствованиями на основе анализа фискальной позиции.

Ключевые слова: фискальная позиция, фискальная политика, государственный долг, бюджетный дефицит, профицитная фискальная позиция, дефицитная фискальная позиция.

Karpukhno I.A. The fiscal position of the state.

The article analyzed the fiscal position of countries in the world for 2011–2017. The reasons caused the budget deficit were investigated. The countries were grouped depending on the level of surplus (deficit) of the country's budget in the GDP in 2017. Fiscal policy and features of fiscal position were investigated by groups of countries. The concept of improving the mechanism of managing public borrowings on the basis of the analysis of a fiscal position was developed.

Keywords: fiscal position, fiscal policy, public debt, budget deficit, surplus fiscal position, deficit fiscal position.

Актуальность темы исследования заключается в том, что в последние годы проблема фискальной позиции и особенно внешней задолженности приобрела глобальный характер. Доказательством этого служит тот факт, что большинство современных стран мира имеют дефицитную фискальную позицию, проявляющуюся в превышении расходов бюджета над его доходами.

Интерес к вопросу о характере влияния бюджетного дефицита и государственного долга на динамику ВВП обусловлен неоднозначностью последствий устойчивого дефицита и займов. Преобладающее число стран мира имеет недостаточно собственных ресурсов для внутренних вложений, а также покрытия дефицита государственного бюджета, финансирования своих долговых обязательств перед внешними кредиторами и осуществления социально-экономических трансформаций. Поэтому страны мира широко используют внешние долговые заимствования.

Современное состояние, причины, последствия государственного долга Российской Федерации рассматривались такими российскими экономистами, как И.В. Хамалинский [1], А.Н. Гриценко [2], И.А. Терейковская [3]. Проблемы методологической оценки эффективности государственных заимствований исследовала Т.В. Романцова [4]. Современные направления фискальной политики и

© И.А. Карпухно, 2019

фискальных дисбалансов отражены в работах Е. Чепиковой [5], А. Миняйло [6], В. Кудряшова [7] и др.

Несмотря на наличие научных работ, посвященных кругу вопросов, охватывающих особенности дефицита бюджета и государственного долга в целом, своеобразие предмета исследования представляет высокий научный и практический интерес, а актуальность последствий влияния дефицитной фискальной позиции и государственного долга на экономику требует разработки концепции усовершенствования механизма управления государственными заимствованиями на основе анализа фискальной позиции.

Цель статьи – разработать концепцию усовершенствования механизма управления государственными заимствованиями на основе исследования фискальной позиции стран мира.

В соответствии с целью поставлены следующие задачи: 1) проанализировать фискальную позицию стран мира за 2011–2017 гг.; 2) рассмотреть причины бюджетного дефицита; 3) осуществить группировку стран в зависимости от уровня объема профицита (дефицита) бюджета страны в ВВП в 2017 г.; 4) исследовать фискальную политику и особенности фискальной позиции по группам стран; 5) разработать концепцию усовершенствования механизма управления государственными заимствованиями на основе анализа фискальной позиции.

Фискальная позиция (англ. *fiscal stance*) – позиция правительства в применении фискальной политики, т.е. уравновешивать свои расходы доходами от налогообложения (планируемый сбалансированный бюджет) или сознательно планировать большие расходы, чем можно получить в виде налоговых поступлений (планируемый бюджетный дефицит), или сознательно планировать расходовать меньше, чем ожидается налоговых

поступлений (планируемый бюджетный излишек) [8].

Но фактическое состояние бюджета государства может отклониться от фискальной позиции, например, в случае рецессии, вызывающей снижение налогооблагаемых доходов и расходов ниже ожидаемого уровня, а объем пособий по безработице и социальных трансфертов оказывается выше ожидаемого уровня. Даже при отсутствии изменений фискальной позиции государства и ставок налогов состояние государственного бюджета и необходимость в осуществлении государственных займов могут измениться вследствие изменения уровня занятости ресурсов.

В 2017 г. из 221 страны мира только 34 страны имели бюджетный профицит (табл. 1), только 7 стран сохраняли бюджетное равновесие (такие страны, как Британские Виргинские острова, Доминика, Тонга, Новая Каледония, Литва, Сан-Томе и Принсипи, Сент-Китс и Невис), остальные имели дефицитную фискальную позицию [9].

Таблица 1

Профицитная фискальная позиция стран мира в 2017 г., млн. долл. [9]

Страна	Доходы	Расходы	Профицит
Германия	1 598 000	1 573 000	+25 000
Нидерланды	344 800	340 200	+4 600
Республика Корея	351 600	338 000	+13 600
Швеция	274 800	269 900	+4 900
Швейцария	223 500	222 100	+1 400
Норвегия	214 300	198 000	+16 300
Новая Зеландия	73 200	71 900	+1 300
Гонконг	66 190	62 860	+3 330

В 2016 г. по сравнению с 2011 г. произошло значительное ухудшение состояния бюджета стран мира, и только 26 странам из 220 удалось достичь бюджетного профицита (например, Исландия, Сент-Китс и Невис, Норвегия, Синга-

пур, Германия, Белоруссия, Швейцария). Четыре страны сохраняли бюджетное равновесие (такие страны, как Британские Виргинские острова, Доминика, Гонконг, Тонга). Остальные страны имели бюджетный дефицит (включая Швецию и Россию, которые ранее были с профицитом). Рекордно высокий профицит бюджета в 2016 г. показала Ангилья (он составил 48145,2% ВВП). Рекорд дефицита бюджета в 2016 г. побил Тимор-Лешти (-100% ВВП) [9].

Бюджетный профицит в 2011 г. из 210 стран мира имели только 44 страны, в том числе такие страны, как Ирак, Катар, Норвегия, ОАЭ, Гонконг, Белоруссия, Швейцария, Швеция, Россия. Только четыре страны сохраняли бюджетное равновесие (такие страны, как Гренландия, Британские Виргинские острова, Тонга) [9]. Остальные страны мира из 210 стран имели бюджетный дефицит. Наибольший профицит бюджета в 2011 г. в Восточном Тиморе составил 185,7% ВВП. Рекордный же дефицит бюджета в 2011 г. в Азербайджане достиг отметки 18,7% ВВП.

Страны с высокими бюджетными дефицитами относительно их ВВП вообще испытывают больше затруднения для финансирования расходов, чем страны с более низким дефицитом. Например, ОАЭ впервые в 2018 г. ввели НДС 5%.

Актуальность проблемы дефицитной фискальной позиции как для большинства развитых и успешных стран мира, так и для стран-аутсайдеров вызывает необходимость исследовать причины возникновения и распространения такого явления, как бюджетный дефицит в современном мире. Следует выделить ряд причин возникновения бюджетного дефицита:

1) увеличение государственных расходов, связанных с изменением структуры экономики и необходимостью реструктуризации промышленности;

2) уменьшение государственных доходов в период кризиса;

3) чрезвычайные обстоятельства (стихийные бедствия, войны);

4) политический популизм, выражающийся во внедрении социальных программ, которые не обеспечены достаточными финансовыми ресурсами;

5) коррупция в государственном секторе;

6) неэффективность фискальной политики, приводящей к увеличению теневой экономики.

Рассмотрим особенности и проблемы фискальной позиции по группам стран. Была проведена группировка ряда стран в зависимости от уровня объема профицита (дефицита) бюджета страны в ВВП (табл. 2).

По правилам, принятым в Европейском Союзе, дефицит не должен превышать 3% ВВП, но практика показывает несоблюдение этого соотношения. Суммарный дефицит бюджета по 17 странам еврозоны уменьшился в полтора раза – с 6,2% от ВВП в 2010 г. до 4,1% в 2011 г. По всему Европейскому Союзу суммарный дефицит, который у всех 27 членов организации несколько выше, сократился с 6,5% от ВВП (2010 г.) до 4,4% (2011 г.). У 25 из 27 членов Европейского Союза дефицит бюджета уменьшился, и дефицит бюджета увеличился только у двух государств – Словении и Кипра. Положительно можно охарактеризовать ситуацию таких стран Европейского Союза, у которых зафиксирован самый низкий дефицит бюджета по отношению к валовому внутреннему продукту, а именно: Люксембург (-0,3%), Финляндия (-0,6%) и Германия (-0,8%). Из всех 27 стран Европейского союза наивысший показатель прироста бюджета демонстрирует Венгрия – 4,3%. Образцово-показательной страной среди 17 стран зоны евро по состоянию бюджета стала Эстония, профи-

Группы стран в зависимости от уровня объема профицита
(дефицита) бюджета страны в ВВП в 2017 г., %

№ группы	Страна	Границы уровня профицита бюджета страны в ВВП, %
1	Тувалу	25,6
2	Острова Кука, Сен-Пьер и Микелон, Норвегия, Гонконг, Гренландия, Каймановы о-ва, Микронезия, Макао, Палау	3,7–8,8
3	Нидерланды, Беларусь, Германия, Болгария, Исландия, Швеция, Южная Корея, Сингапур	0,1–1,8
4	Британские Виргинские острова, Доминика, Тонга, Новая Каледония, Литва, Сан-Томе и Принсипи, Сент-Китс и Невис	0,0
№ группы	Страна	Границы уровня профицита бюджета страны в ВВП, %
5	Латвия, Дания, Монако, Кипр, Австрия, Бразилия, Греция, Бельгия, Канада, Финляндия, Турция, Италия, Россия, Польша, Франция	от -3 до -0,1
6	Украина, США, Великобритания, Индия, Япония, ОАЭ,	от -11,9 до -3,1
7	Афганистан, Венесуэла, Восточный Тимор	от -70,0 до -12,6

цит её бюджета составил 1,1%. Третьей профицитной страной Европейского союза в 2011 г. стала Швеция – 0,4% ВВП.

Вызывала опасения ситуация других стран, например, Великобритании, которая демонстрировала один из самых высоких дефицитов бюджета по Европейскому Союзу в 2011 г. – 7,8%. Великобритания не входит в зону евро, при этом её правительство не придерживалось политики бюджетной экономии в её жесткой континентальной версии, а предприняло фискальную политику, направленную на стимулирование экономического роста, которая вела к увеличению государственных расходов. Но в 2017 г. фискальная политика изменилась, и дефицит бюджета сократился до – 3,6%.

Рекордом в 2011 г. был показатель дефицита государственного бюджета 13,4% ВВП у Ирландии. В 2010 г. дефицит государственного бюджета был еще выше – около 31% ВВП. В связи с этим правительство Ирландии обратилось за помощью к Европейскому союзу и Меж-

дународному валютному фонду, при этом взяло на себя обязательства сократить дефицит государственного бюджета. Ирландии удалось уменьшить дефицит государственного бюджета почти в 2,5 раза в 2011 г., а в 2017 г. он достиг допустимого уровня -0,6% ВВП.

«Антигероем» всей Европы по объемам дефицита государственного бюджета несколько лет являлась Греция. Однако Греции удалось весьма существенно уменьшить дефицит государственного бюджета: более чем в 1,5 раза с 15,6% в 2009 г. до 10,7% в 2010 г. и до 1,3% в 2017 г.

Особого внимания заслуживает финансовый кризис 2008 г., который повлиял на состояние экономики США и на фискальную политику США. Фискальная позиция США по итогам 2008 финансового года была дефицитная, дефицит бюджета составил 455 млрд. долл. Бюджетный дефицит в 2009 финансовом году, окончившемся 30 сентября, достиг рекордной отметки в 1,42 трлн. долл. Такой максимальный в истории страны де-

фицит бюджета вызван одновременным снижением налоговых поступлений в бюджет из-за рецессии, а также значительными государственными расходами, направленными на стабилизацию финансовой системы. Дефицит федерального бюджета США по итогам 2009–2010 финансового года составил 1,26 трлн. долл. В 2009 финансовом году бюджет США получил 2,1 трлн. долл. дохода, что ниже по сравнению с 2008 г. на 16,6%. В то же время расходы бюджета возросли на 18,2% – до 3,52 трлн. долл. В 2009 финансовом году статью расходов пополнили 700 млрд. долл., направленные на стимулирование финансовой системы США, а также 787 млрд. долл., выделенные на поддержку экономики в целом. Дефицит бюджета США по итогам 2011–2012 финансового года составлял 1,089 трлн. долл., что меньше показателя предыдущего финансового года.

Четыре года подряд федеральный бюджет США имел дефицит, превышающий 1 трлн. долл. и достиг неожиданного профицита в январе 2013 г. Это зависело от решения вопроса о «фискальном обрыве» (Fiscal cliff) – положение в бюджетном секторе США, связанное с прекращением действия налоговых льгот и истечением срока сокращений налога на заработную плату, а также уменьшением государственных расходов на финансирование таких сфер, как оборона, медицинское обслуживание, социальная сфера.

В 2016 г. дефицит федерального бюджета США увеличился по сравнению с предыдущими годами до 3,2% ВВП, а в 2017 г. он достиг 655 млрд. долл. [9].

Фискальная позиция Японии дефицитная. По итогам 2011 г. в государственном бюджете Японии дефицит составил 32 млрд. долл., такая сумма не была значительной для экономики страны. Дефицит бюджета был вызван со-

кращением экспорта в 2011 г. на 2,7%, особенно это заметно на фоне более удачного 2010 г., когда произошло увеличение экспортных поставок на 12%. Для сокращения дефицита в Японии были уменьшены государственные расходы на восстановление экономики после землетрясения, но это не повлияло на рекордные долговые показатели Японии: 236,6% ВВП в 2012 г. и 245% ВВП в 2013 г. Кроме того, в 2017 г. дефицит бюджета увеличился в 7 раз до 224 млрд. долл. [9].

Современное отношение к дефицитной фискальной позиции неоднозначное. С одной стороны, считается, что использование бюджетного дефицита является не лучшим способом развития экономики и приводит к инфляции. С другой стороны, некоторые экономисты не видят особых проблем в том, чтобы использовать бюджетный дефицит в периоды спада экономики. Обосновывая свою позицию тем, что увеличение государственных расходов используется многими странами как рычаг стимулирования экономического роста. Так, накопленный бюджетный дефицит США в 1983–1997 гг. составил более 2 трлн. долл., но экономический рост за этот период оценивался в 5 трлн. долл. [10, с. 26]. При этом научные поиски ведутся вокруг оптимального соотношения между экономической эффективностью и социальной справедливостью.

Обсуждение странами «большой двадцатки» (G20) проблем последнего глобального кризиса 2008–2010 гг. привело к возникновению понятия бюджетной консолидации, под которой понимается процесс сокращения бюджетного дефицита, наращенного в период кризиса как путем увеличения доходов, так и сокращения расходов. Например, многие европейские страны, выбрав путь «бюджетной консолидации» увеличили налог на добавленную стоимость, на прибыль и

др. Это позволило им в целом приблизиться к уровню бюджетного дефицита, отвечающего нормам общеевропейского законодательства (3% ВВП и меньше). Отдельным странам еврозоны потребовалось больше времени на бюджетную консолидацию, например, Греции, Португалии, Ирландии и Испании.

Тот факт, что большинство современных стран имеют дефицитную фискальную позицию, связан с ограниченностью источников бюджетных ресурсов. Увеличение дефицитной фискальной позиции приводит к появлению и увеличению государственного долга и расходов на его обслуживание. Это объясняется тем, что государственный долг возникает чаще всего как результат финансовых заимствований государства, осуществляемых на внешнем и внутреннем финансовых рынках, для покрытия дефицита бюджета. Для финансирования долга, в свою очередь, необходимы дополнительные расходы бюджета на его обслуживание, что тем самым увеличивает размер бюджетного дефицита текущего года. Темпы увеличения расходов на обслуживание государственного долга и его погашение обычно опережают темпы экономического роста в стране. Такая ситуация свидетельствует о системных просчетах государственной политики относительно продолжения финансирования дефицита государственного бюджета за счет достаточно дорогих внешних и внутренних источников средств. Важно отметить, что при этом страна перебрасывает бремя своего долга на будущее поколение. Анализ динамики общего внешнего долга России за 1994–2016 гг. показывает тенденцию к его увеличению [1, с. 33].

Основными особенностями фискальной позиции современных стран мира является:

Во-первых, значительное влияние, оказываемое государственным долгом на

экономику как отдельной страны, так и мировой экономики в целом [3]. Обременительный размер внешней задолженности государства приводит к значительному росту трудностей по укреплению доверия к национальной валюте, а также противодействию инфляции.

Во-вторых, даже в условиях использования благоприятной конъюнктуры преимущества, получаемые от привлечения иностранных ресурсов в страну, не спасают от увеличения макроэкономических рисков в связи с увеличением внешнего долга. Возрастают такие макроэкономические риски, как кредитные, валютные, процентные риски, риски ухудшения структуры капитала отдельных предприятий. Отсутствие полноценной стратегии управления государственным долгом (проблемы решаются по мере возникновения, в краткосрочном периоде, а разработанные стратегии не реализуются в полной мере) приводит к обострению социально-экономических проблем.

В-третьих, в современной мировой практике чаще всего наблюдается несоответствие законодательных норм объема государственного долга. Общий объем государственного долга и гарантированного государством долга на конец бюджетного периода не должен превышать 60% годового ВВП в номинальном выражении. В случае превышения этой предельной величины правительство обязано принять меры для приведения такого общего объема долгов в соответствие с предельными нормами. Правила нахождения дефицита бюджета в рамках 2–3% от ВВП и государственного долга не более 60% от ВВП имеют положительные и отрицательные последствия [5, с. 15].

В-четвертых, информационная асимметрия: информация о займах местных органов власти не полная, отсутствует эффективно функционирующая система учета, мониторинга и контроля

за состоянием задолженности государственного сектора экономики, что является тормозящим фактором при решении проблем государственного долга. Большое значение имеет разработка общегосударственной методики расчетов долговой нагрузки и комплексной системы показателей, которые показывали бы общую платежеспособность, а также включали бы коэффициенты предельно безопасной долговой нагрузки на бюджет. Необходимость расчета этих показателей связана со значительным влиянием уровня государственного долга на фискальную политику государства, что ограничивает возможности управления государственными расходами для достижения целей макроэкономической стабилизации и обеспечения социально-экономической безопасности в будущем.

В-пятых, на увеличение государственного долга влияет неконтролируемое предоставление государственных гарантий, следствием чего является превращение условных обязательств правительства в прямой государственный долг.

В-шестых, на сегодняшний день фискальная политика осуществляется в условиях глобальных рынков капитала. Но негативный опыт некоторых стран-должников показал, что направление потоков иностранного капитала и общая экономическая ситуация в зависимости от конкретных условий могут резко измениться. Высокая доля долга, номинированного в иностранной валюте, делает страну чувствительной к изменениям настроений инвесторов, а неожиданно резкие колебания потоков капитала в дальнейшем приводят к серьезным проблемам.

Для каждой страны существуют собственные методы борьбы с увеличением государственного долга, поэтому государственная политика, которая оптимальна и целесообразна для одного

государства, может дать отрицательный результат и ухудшение экономической ситуации в другом. Поэтому задачей государства является установление такой фискальной политики, которая будет учитывать особенности финансового рынка страны, уровня развития, стабильности валюты и др.

Таким образом, можно предложить концепцию усовершенствования механизма управления государственными заимствованиями, сформулировать те методы и задания макроэкономической фискальной политики, которые будут способствовать росту экономического благосостояния страны и бороться с вероятностью кризиса государственного долга (рис. 1).

Целью данной концепции является усовершенствование институционального уровня регулирования государственного долга. Для решения проблем государственного долга большую роль играет научно обоснованная макроэкономическая политика. Система управления государственным долгом не в состоянии предотвратить возникновение кризиса, если в стране плохо развита фискальная, денежно-кредитная или валютно-курсовая политика. Поэтому необходимо достичь экономической приемлемости и обоснованного уровня, а также темпов увеличения государственного долга и возможности его обслуживания, не нарушая приоритеты своей макроэкономической политики. Важно отметить, что в процессе формирования действенной долговой стратегии для обеспечения социально-экономической безопасности государства необходима реализация определенных задач. Реализация данной концепции позволит достичь более эффективного управления долгом на всех его этапах, что позволит избежать кризисных долговых ситуаций и перегрузки расходной части государственного бюд-

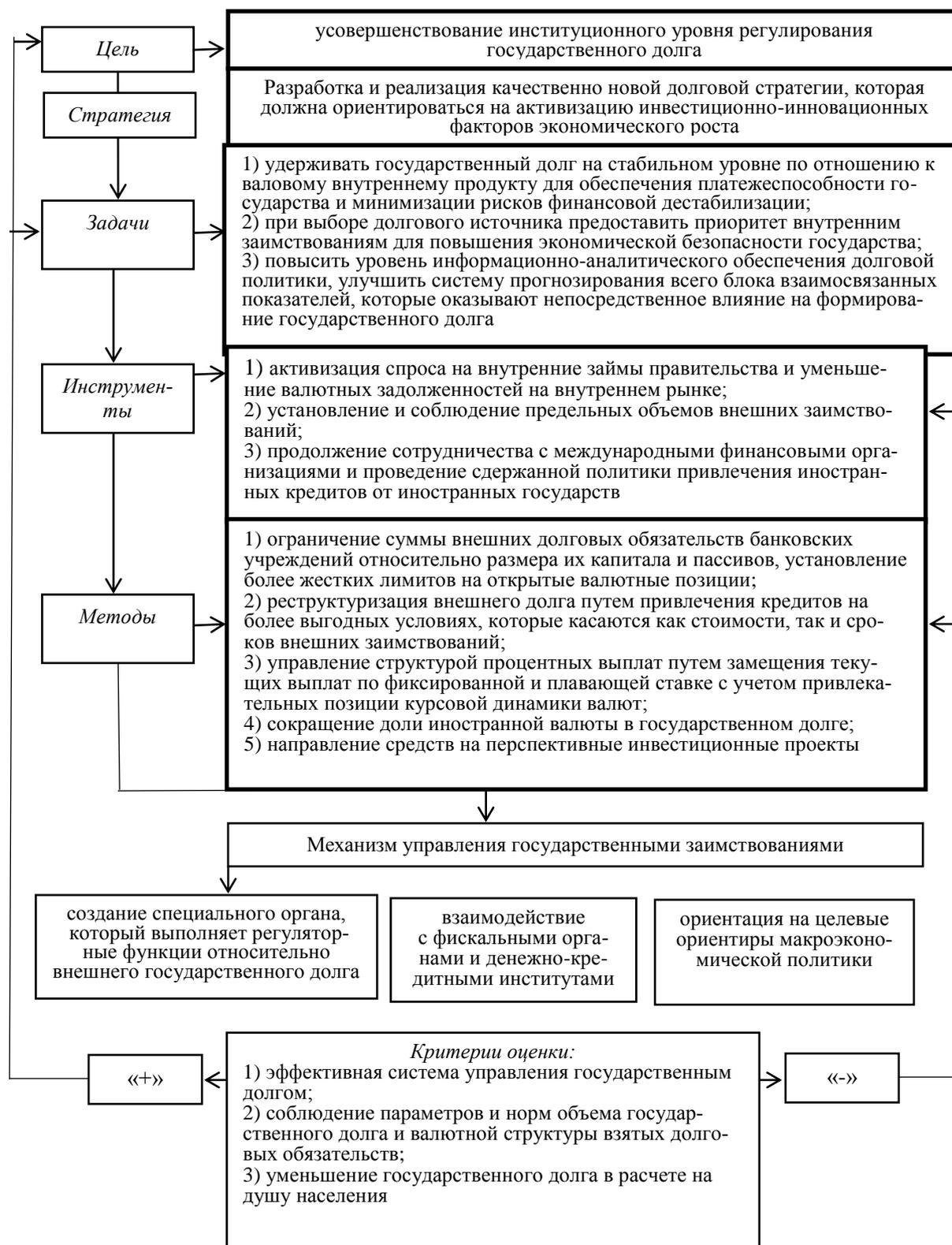


Рис. 1. Концепция усовершенствования механизма управления государственными заимствованиями

жета в разрезе расходов на обслуживание государственного долга, будет содействовать обеспечению стабилизации социально-экономической ситуации.

Выводы

Таким образом, проведенное исследование фискальной позиции стран мира в 2011–2017 гг. позволяет сделать следующие выводы:

1. Выделены основные особенности и проблемы фискальной позиции современных стран мира в соответствии с проведенной группировкой стран в зависимости от уровня объема профицита (дефицита) бюджета страны в ВВП.

2. На основе анализа историко-экономического аспекта проблем государственного долга разработана концепция усовершенствования механизма управления государственными заимствованиями на основе анализа фискальной позиции. При этом определены цели и задачи, методы и инструменты, а также критерии оценки успешности институциональной модернизации.

Список использованной литературы

1. Хамалинский, И.В. Государственный долг Российской Федерации: современное состояние / И.В. Хамалинский // Вестник Международного института экономики и права. – 2017. – № 1 (26). – С. 32–45.
2. Гриценко, А.Н. Государственный внешний долг и макроэкономическая динамика / А.Н. Гриценко // Проблемы современной экономики. – 2012. – № 1. – С. 78–80.
3. Терейковская, И.А. Государственный долг России: причины, последствия, регулирование / И.А. Терейковская // Проблемы современной экономики. – 2015. – № 4. – С. 45–50.
4. Романцова, Т.В. Методологические основы оценки эффективности государственных заимствований при первичном размещении и погашении обязательств на рынках ценных бумаг / Т.В. Романцова // Экономика и предпринимательство. – 2014. – № 12. – Ч. 3. – С. 160–165.
5. Чепикова, Е.М. Современные направления исследований фискальной политики / Е.М. Чепикова // Вестник Белорусского государственного экономического университета. – 2006. – № 1. – С. 11–16.
6. Миняйло, А. Фискальная политика / А. Миняйло, В. Миняйло // Финансовый директор. – 2008. – № 9. – С. 40–46.
7. Кудряшов, В. Фискальные дисбалансы и меры по их ограничению в ЕС / В. Кудряшов // Экономика Украины. – 2014. – № 10 – С. 80–85.
8. Гавриленко, В.Г. Капитал: энциклопедический словарь / В.Г. Гавриленко. – Минск: Право и экономика. – 2008. – 650 с.
9. The World Factbook [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>
10. Ершов, М. Актуальные направления экономической политики / М. Ершов // Вопросы экономики. – 2003. – № 12. – С. 24–36.

Статья поступила в редакцию 03.10.19