



Фискальное пространство как методология эффективного управления публичными финансами

А. А. Харламова

студент

*Финансовый университет при Правительстве РФ,
Москва, Россия
215005@edu.fa.ru*

Научный руководитель

С. Е. Демидова

кандидат экономических наук, доцент

*Финансовый университет при Правительстве РФ,
Москва, Россия
sedemidova@fa.ru*

Аннотация: Актуальность поиска новых методов повышения эффективности управления общественными финансами обусловлена экономическими шоками, геополитическими кризисами, непредвиденными и чрезвычайными ситуациями. В силу региональных особенностей федеративного государства, в разы различающимся экономическим и бюджетным потенциалом, выполнение государственных функций и полномочий может столкнуться с финансовыми ограничениями. Это стало причиной разработки концепции «фискального пространства», направленной на повышение эффективности проводимых налоговых реформ, расходования бюджетных средств, управления государственным долгом и привлечения источников финансирования дефицита бюджета для достижения социально-экономических целей. Однако применение концепции в отечественной практике требует систематизации методологических подходов.

Ключевые слова: фискальное пространство, доходы бюджета, расходы бюджета, управление государственным долгом, источники финансирования дефицита бюджета, принцип гибкости, маневрирование.

Для цитирования: Харламова А.А. Фискальное пространство как методология эффективного управления публичными финансами. Ученые записки Российской академии предпринимательства. 2025. Т. 24. № 1. С. 43–49. <https://doi.org/10.24182/2073-6258-2025-24-1-43-49>.

Fiscal space as a methodology for effective management of public finances

A. A. Kharlamova

Student

*Financial University under the Government of the Russian Federation,
Moscow, Russia
215005@edu.fa.ru*

Scientific Supervisor

S. Ye. Demidova

Cand. Sci. (Econ.), Assoc. Prof.

*Financial University under the Government of the Russian Federation,
Moscow, Russia
sedemidova@fa.ru*

Abstract: The urgency of finding new methods to improve public finance management stems from economic shocks, geopolitical crises, and unforeseen or emergency situations. Due to regional differences in economic and budget potential, state functions and powers can face financial limitations. This has led to the development of the «fiscal space» concept, which aims to improve the effectiveness of tax reforms, budget spending, public debt management, and the attraction of

financing for budget deficits to achieve socio-economic objectives. However, the application of the concept in domestic practice requires the systematization of methodological approaches.

Keywords: *fiscal space, budget revenues, budget expenditures, public debt management, sources of deficit financing, principle of flexibility, maneuverability.*

For citation: *Kharlamova A.A. Fiscal space as a methodology for effective management of public finances. Scientific notes of the Russian academy of entrepreneurship. 2025. T. 24. № 1. P. 43–49. <https://doi.org/10.24182/2073-6258-2025-24-1-43-49>.*

Современная организация общественных финансов тесно увязана с количественными и качественными показателями. С одной стороны, оценивается объем располагаемых финансовых ресурсов, включающий в себя налоговый и бюджетный потенциал, а с другой стороны — объем расходования бюджетных средств с учетом действующих расходных обязательств и потребности в финансировании приоритетных направлений. Приоритетные направления увязаны с национальными целями развития, при этом должны поддерживать экономический рост и устойчивое развитие.

Фискальное пространство определяется как бюджетный резерв, включающий в себя нацеленность на достижение конкретных результатов и приверженность принципу устойчивого развития.¹ В 2007 году Программой ООН понятие трактовалось с точки зрения образования объема средств через механизм мобилизации для достижения поставленных целей. В 2008 году Мировой банк объяснил фискальное пространство как доступный на год или в период среднесрочного бюджета объем средств.² Фискальное пространство также определяют через трек увеличения бюджетного дефицита и государственного долга, отражающегося в форме расширения пространства с учетом уровня бюджетной обеспеченности.³ Особенности его формирования выступают: скорость реагирования государства на кризисы, определяющая требования к инструментам образования фискального пространства, их объема; цикличность, фазы сокращения или расширения которой зависят от экономической ситуации, уровня выполнимости возложенных на фискальные институты функции⁴.

Фискальное пространство определяется следующими инструментами: доходы бюджета в форме налоговых, неналоговых и безвозмездных поступлений (налоговая часть формируется исходя из маневрирования базой, ставкой, отчислений, льготами и иными налоговыми механизмами)⁵; бюджетные расходы через призму оценки текущего и желаемого уровня расходов, выявления приоритетных областей финансирования, учета благоприятного уровня кредитоспособности для дальнейшего привлечения источников финансирования дефицита бюджета⁶; государственный долг (возникла необходимость его наращивания с учетом выработки новых пороговых значений, отвечающих критериям долгосрочной бюджетной устойчивости и стабильности).⁷

Проблема государственного долга продолжает быть актуальной для многих стран (рис. 1).

Несмотря на некоторое снижение объема государственного долга относительно ВВП, учет маастрихтских критериев (порог государственного долга в 60 % ВВП) показывает, что из рассмотренных 42 стран европейской части в 17 странах (40%) долг превышает пороговый показатель.

¹ Heller, P. Fiscal space – that this such and how it to receive? / P. Heller. the Finance and development. 2009. June. P. 32.

² Schick, A. Budgeting For Fiscal Space. Asian OECD Senior Budget Officials Meeting. Bangkok, Thailand. January 2008.

³ Хузина А.Ф. Особенности оценки фискального пространства субъектов Российской Федерации. Вестник экономики, права и социологии. 2024; 2: 62–67.

⁴ Киреева Е. Ф. Фискальное пространство: институциональные основы организации. Известия Байкальского государственного университета. 2024. Т. 34. №. 2. С. 260–267.

⁵ Roy R., Heuty A. 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>.

⁶ Фрумина С.В. Принципы формирования фискального пространства. Вестник Алтайской академии экономики и права. 2024. № 5-2. С. 321–325.

⁷ Демидова С.Е. Развитие концепции фискального пространства в новом взгляде на бюджетно-налоговую политику. Вестник экономики, права и социологии. 2024. Т. 1. С. 318–321. Managing fiscal space amidst multiple crises. The Least Developed Countries Report. 2023. – URL: https://unctad.org/system/files/official-document/lde2023_ch2_en.pdf.



Рис. 1. Объем государственного долга в последний и предыдущий год (исходя из доступности данных), % ВВП⁸

Несмотря на то, что в России отмечается один из самых низких уровней государственного долга, это не исключает необходимости поиска резервов для роста, поскольку новые цели развития, связанные с обеспечением технологического суверенитета и развитием инфраструктуры потребуют значительных государственных расходов. В прогнозе до 2027 года государственный долг возрастает до 18,1% ВВП (оценка 2024 г. — 15,7%). При этом доля государственных расходов в ВВП в 2025 году возрастает до 37,2% ВВП с 33,8% ВВП в 2018 году, при сохраняющемся дефиците (рис. 2).

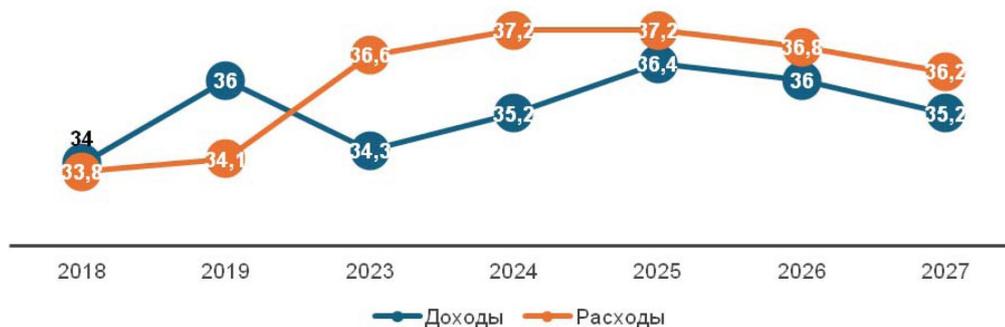


Рис. 2. Основные параметры бюджетов бюджетной системы в 2018–2027 гг., % ВВП⁹

Для характеристики фискального пространства и определения его места в системе управления публичными финансами представляется необходимым определить его ключевые элементы в соотношении с такими понятиями как финансовый потенциал, бюджетный и налоговый потенциал, бюджетная емкость (табл. 1).

Таким образом, фискальное пространство обособляется через определения устойчивого резерва, который должен быть сформирован с учетом целеполагания на долгосрочный период, что является отличительной характеристикой в сравнении с другими понятиями. Бюджетная емкость наиболее приближена к функционалу данного инструмента, однако она не содержит принципы долгосрочности и гибкости.

Концепция фискального пространства основана на двух базисах: структурном, включающим совокупность элементов в виде доходов, расходов, дефицита бюджета, государственного дол-

⁸ Trading Economics. <https://tradingeconomics.com/country-list/government-debt-to-gdp?continent=europe>.

⁹ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и плановый период 2026 и 2027 годов. Министерство финансов Российской Федерации. https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/osnov?id_65=124752-osnovnye_napravleniya_byudzhethoi_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_na_2019_god_i_na_planovyi_period_2020_i_2021_godov.

Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 год и плановый период 2020 и 2021 годов. Министерство финансов Российской Федерации. https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2024/10/main/ONBNiTP__2025_2027.pdf.

Таблица 1

Содержание ключевых понятий, связанных с фискальным пространством¹⁰

понятие	определение	инструменты
фискальное пространство	бюджетный резерв, направленный на реализацию конкретных целей без ущерба финансовому механизму	- мобилизованные доходы (налоговые, неналоговые, с учетом межбюджетных трансфертов) - оптимизированные бюджетные расходы - управление государственным долгом, установка безопасного порогового уровня
бюджетная емкость	дополнительные расходные обязательства, образованные при оценке текущих и желаемых расходов с точки зрения их эффективности и результативности с учетом сложившегося бюджетного потенциала	маневрирование: - доходной базой - расходной базой с учетом неизменного уровня бюджетных доходов
бюджетный потенциал	процесс формирования дополнительной доходной базы, мобилизованной за счет собственных доходов, с учетом социально-экономического положения территории	- маневрирование доходной базы - в доходной части не учитываются межбюджетные трансферты
налоговый потенциал	совокупность дополнительно образованных налоговых доходов, поступающих в результате маневрирования налоговым механизмом	- налоговые доходы, сформированные в результате «движения» налоговых ставок, баз, льготы и другого
финансовый потенциал	инструмент, включающий в себя совокупность финансовых показателей и предусматривающий образование за счет части поступающих бюджетных ресурсов	- прибыль, займы, амортизация и другое - бюджетные ресурсы

га; управленческом, включающим бюджетное планирование, прогнозирование, подходы к формированию и использованию бюджетных средств, обеспечение долгосрочной устойчивости.

Анализ экономической литературы в контексте структурного и управленческого базиса позволяет выделить принципы фискального пространства (табл. 2).

Таблица 2

Принципы фискального пространства и их характеристики¹¹

Принцип	Характеристика
Структурный базис	
Сбалансированности	обеспечение баланса между доходами, расходами, источниками финансирования дефицита бюджета с учетом базисных изменений структурных элементов
Адресности и целевого характера	доведение бюджетных средств в рамках целевых статей до конкретных получателей
Безопасного порогового значения (бюджетные правила)	относится к государственному долгу и дефициту бюджета в целях обеспечения долгосрочного устойчивого бюджетного роста
Управленческий базис	
Открытость и прозрачность	доступность информации для ее дальнейшего использования, сопоставления и принятия решений по расширению фискального пространства при сохранении устойчивости
Эффективность и результативность	проводимая фискальная политика должна быть нацелена на достижение наилучшего результата с использованием определенного объема ресурсов с учетом принципа экономности

¹⁰ Составлено автором на основе: Фрумина С.В. Принципы формирования фискального пространства. Вестник Алтайской академии экономики и права. 2024. № 5-2. С. 321–325. Дьякова Е.Б., Перекрестова Л.В. Категории фискального пространства и бюджетной емкости в теории бюджетного регулирования. Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2011. №. 36. С. 24.

¹¹ Составлено автором на основе: Фрумина С.В. Принципы формирования фискального пространства. Вестник Алтайской академии экономики и права. 2024. № 5-2. С. 321–325. Furman J. The New View of Fiscal Policy and Its Application. Remarks delivered at the conference Global Implications of Europe's Redesign. 2016. October 5. 22 p.

Продолжение таблицы 2

Принцип	Характеристика
Самостоятельность	направлен на выработку самостоятельного функционирования публично-правовых образований и выбора инструментов фискальной политики
Устойчивого развития	ответственное и безопасное управление государственными финансами, подкрепленное повесткой ESG, в рамках которой исключается расходование средств, не отвечающего принципам ESG
Гибкость	гибкость использования конкретного инструмента или их совокупности позволит достичь наилучшего результата с долгосрочной перспективой

Для достижения наилучшего эффекта предлагается включить принцип гибкости в методологию фискального пространства, увязанного с возможностями управлять бюджетными параметрами в меняющейся среде, с учетом уровня социально-экономического развития и потенциала расширения фискального пространства.

Расширение фискального пространства связано с выбором наилучшего метода и соответствующего инструментария. В результате анализа исследований различных авторов представляется целесообразным выделить следующие методы управления фискальным пространством: маневрирование составляющими доходной базы; оптимизация налоговых расходов; управление государственным долгом и дефицитом бюджета; формирование и пополнение резервных фондов; приоритизация расходов.

Систематизация методов, инструментария и обоснования их действия представлены в таблице 3.

Таблица 3

Систематизация методов управления фискальным пространством¹²

Метод	Инструменты и обоснование их действия
Маневрирование составляющими доходной базы	<ul style="list-style-type: none"> - проведение налоговой реформы в части изменения налоговых ставок, введения новых налогов и неналоговых доходов - перемещение крупных налогоплательщиков из федерального центра в регионы - структурная перестройка экономики, влияющая на структуру налоговой базы
Оптимизация налоговых расходов	<ul style="list-style-type: none"> - оценка эффективности и результативности льгот и преференций, в том числе для территорий с особым экономическим статусом, и для инфраструктурных проектов - внедрение результатов управления налоговыми расходами в бюджетный процесс - разграничение налоговых полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы
Управление государственным долгом и дефицитом бюджета	<ul style="list-style-type: none"> - определение пороговых значений с учетом максимально объективных оценок - применение бюджетных правил с учетом принципа гибкости и возможности введения специальной оговорки - создание условий для расширения возможностей использования рыночных инструментов для государственных заимствований - сокращение расходов на обслуживание государственного долга, в том числе за счет бюджетного кредитования - углубление компетенций на региональном уровне по управлению остатками средств в целях привлечения дополнительных ресурсов

¹² Составлено автором на основе: Хузина А.Ф., Альтерман А.А. Налоговые расходы как инструмент расширения фискального пространства региональных бюджетов. Вестник экономики, права и социологии. 2024. № 3. С. 74–81. Stone Ch. Fiscal Stimulus Needed to Fight Recessions Lessons From the Great Recession. Center on Budget and Policy Priorities. – Washington. 2020. P. 28. Мельникова Т.С. Оценка устойчивости федерального бюджета с использованием методологии фискального пространства. Вестник Алтайской академии экономики и права. 2024. № 9-1. С. 95–102. Дьякова Е.Б., Перекрестова Л.В. Применение концепции фискального пространства в мировой практике и ее адаптация в регионах России. Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2012. №. 12 (48). С. 64.

Метод	Инструменты и обоснование их действия
Формирование и пополнение резервных фондов	- при образовании профицита бюджета вследствие непрогнозируемого прироста доходов средства могут быть направлены в Фонд национального благосостояния
Приоритизация расходов	- комплексный анализ эффективности расходных статей бюджета, расширение использования инструментов «нулевое бюджетирование», «обзор расходов бюджета» - выявление наиболее приоритетных расходов бюджета с учетом целеполагания и прогнозирования социально-экономического развития - выделение расходов, связанных с развитием человеческого капитала и научно-технологическим развитием, для сохранения их доли в структуре расходов бюджета на уровне, соответствующем лучшим практикам

Выявленные методологические подходы к содержанию фискального пространства характеризуются принципом гибкости и методом маневрирования в выборе инструментов управления государственными финансами и их донастройке под реальные социально-экономические процессы, что позволяет наилучшим образом мобилизовать доходы и приоритизировать расходы бюджета, в целом управлять параметрами бюджета, государственным долгом. Для целей управления государственным долгом особо актуальным является вопрос минимизации расходов по обслуживанию государственного долга в условиях высоких процентных ставок и ограниченности использования рыночных заимствований. Качественный анализ, планирование, прогнозирование, оценка текущих и целевых результатов в соотношении с объемом ресурсных возможностей позволят имплементировать концепцию фискального пространства. В федеративном государстве принцип гибкости и маневренности могут быть применены для расширения фискального пространства на субфедеральном уровне.

Список литературы

- Heller P. Fiscal space – that this such and how it to receive? / P. Heller. The Finance and development. 2009. June. P. 32.
- Schick A. Budgeting for fiscal space. OECD Publishing. 2009. Vol. 9(2). P. 1–18.
- Хузина А.Ф. Особенности оценки фискального пространства субъектов Российской Федерации. Вестник экономики, права и социологии. 2024. № 2. С. 62–67.
- Киреева Е.Ф. Фискальное пространство: институциональные основы организации. Известия Байкальского государственного университета. 2024. Т. 34. №. 2. С. 260–267.
- Roy R., Heuty A. 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>
- Фрумина С.В. Принципы формирования фискального пространства. Вестник Алтайской академии экономики и права. 2024. № 5-2. С. 321–325.
- Демидова С.Е. Развитие концепции фискального пространства в новом взгляде на бюджетно-налоговую политику. Вестник экономики, права и социологии. 2024. Т. 1. С. 318–321.
- Managing fiscal space amidst multiple crises. The Least Developed Countries Report. 2023. – URL: https://unctad.org/system/files/official-document/ldc2023_ch2_en.pdf.
- Дьякова Е.Б., Перекрестова Л.В. Категории фискального пространства и бюджетной емкости в теории бюджетного регулирования. Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2011. №. 36. С. 24.
- Furman J. The New View of Fiscal Policy and Its Application. Remarks delivered at the conference Global Implications of Europe’s Redesign. 2016. October 5. 22 p.
- Хузина А.Ф., Альтерман А.А. Налоговые расходы как инструмент расширения фискального пространства региональных бюджетов. Вестник экономики, права и социологии. 2024. №. 3. С. 74–81.
- Stone Ch. Fiscal Stimulus Needed to Fight Recessions Lessons From the Great Recession. Center on Budget and Policy Politic Priorities. – Washington. 2020. P. 28.
- Мельникова Т.С. Оценка устойчивости федерального бюджета с использованием методологии фискального пространства. Вестник Алтайской академии экономики и права. 2024. № 9–1. С. 95–102.
- Дьякова Е.Б., Перекрестова Л.В. Применение концепции фискального пространства в мировой практике и ее адаптация в регионах России. Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2012. №. 12 (48). С. 64.

References

1. Heller P. Fiscal space – that this such and how it to receive? / P. Heller. The Finance and development. 2009. June. P. 32.
2. Schick A. Budgeting for fiscal space. OECD Publishing. 2009. Vol. 9(2). P. 1–18.
3. Khuzina A.F. Features of assessment of the fiscal space of the subjects of the Russian Federation. Bulletin of Economics, Law and Sociology. 2024; 2: 62–67.
4. Kireeva E.F. Fiscal space: institutional foundations of the organization. Proceedings of the Baikal State University. 2024. Vol. 34. No. 2. Pp. 260–267.
5. Roy R., Heuty A. 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/>
6. Frumina S.V. Principles of fiscal space formation. Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law. 2024. No. 5-2. Pp. 321–325.
7. Demidova S.E. The development of the concept of fiscal space in a new perspective on fiscal policy. Bulletin of Economics, Law and Sociology. 2024. Vol. 1. Pp. 318–321.
8. Managing fiscal space amidst multiple crises. The Least Developed Countries Report. 2023. – URL: https://unctad.org/system/files/official-document/lc2023_ch2_en.pdf.
9. Dyakova E.B., Perekrstova L.V. Categories of fiscal space and budget capacity in the theory of budget regulation. Management of economic systems: an electronic scientific journal. 2011. №. 36. P. 24.
10. Furman J. The New View of Fiscal Policy and Its Application. Remarks delivered at the conference Global Implications of Europe’s Redesign. 2016. October 5. 22 p.
11. Khuzina A.F., Alterman A.A. Tax expenditures as a tool for expanding the fiscal space of regional budgets. Bulletin of Economics, Law and Sociology. 2024. №. 3. Pp. 74–81.
12. Stone Ch. Fiscal Stimulus Needed to Fight Recessions Lessons from the Great Recession. Center on Budget and Policy Politic Priorities. – Washington. 2020. P. 28.
13. Melnikova T.S. Assessment of the sustainability of the federal budget using the methodology of fiscal space. Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law. 2024. No. 9-1. Pp. 95–102.
14. Dyakova E.B., Perekrstova L.V. The application of the concept of fiscal space in world practice and its adaptation in the regions of Russia. Management of economic systems: an electronic scientific journal. 2012. №. 12 (48). 64.

Статья поступила в редакцию 24.02.2025; одобрена после рецензирования 10.03.2025; принята к публикации 14.03.2025.

The article was submitted 24.02.2025; approved after reviewing 10.03.2025; accepted for publication 14.03.2025.