

В диссертационный совет ФГБОУ ВО  
«Российская академия народного хозяйства  
И государственной службы при Президенте  
Российской Федерации»  
119571, г. Москва, проспект Вернадского, 84

**ОТЗЫВ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ДИССЕРТАЦИОННОГО СОВЕТА,  
ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА**

на диссертацию Горюнова Евгений Львовича на тему:  
«Оценка долгосрочной устойчивости бюджетно-налоговой политики в  
России при помощи показателя бюджетного разрыва», представленную на  
соискание ученой степени кандидата экономических наук по специальности  
«08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит»

**1. Актуальность темы диссертации**

Несмотря на достаточно стабильное состояние государственных финансов Российской Федерации в течение последних лет, остается актуальным вопрос об эффективности текущей структуры государственного бюджета с точки зрения обеспечения стабильности в долгосрочном периоде. Постепенное старение населения на фоне довольно узкого основания половозрастной пирамиды российского населения дает основания ожидать серьезный рост нагрузки на работоспособное население. В то же время отсутствие перспективы значительного роста объемов добычи нефтегазовых ресурсов и возможность полного их исчерпания создает опасения, что текущая структура доходной и расходной части бюджета РФ не позволит в долгосрочном периоде покрывать все обязательства государства, включая обязательства по пенсионному и социальному обеспечению населения, создавая почву для роста государственного долга, расходов на его обслуживание. Для решения подобных проблем в последние годы принимаются меры государственной экономической политики, связанные с пенсионной реформой, повышением пенсионного возраста и ряда налоговых ставок, в том числе НДС. Однако актуальным является вопрос достаточности данных мер для обеспечения долгосрочной устойчивости государственных финансов. Именно на оценку этих долгосрочных перспектив направлена

диссертационная работа Горюнова Евгения Львовича, чем и определяется актуальность темы диссертации.

## **2. Степень обоснованности и достоверности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных автором**

Поставленная в исследовании цель исследования, заключающаяся в оценке состояния государственного бюджета РФ в долгосрочном периоде при сохранении текущей структуры доходов и расходов и выявлении ключевых факторов сбалансированности бюджетной системы РФ, определила набор конкретных задач и общую логику работы. В первой главе проводится обзор методов оценки фискальной сбалансированности, стабильности динамики государственного долга, основанных на построении межвременного бюджетного ограничения государства на конечном и бесконечном периодах, оценки бюджетного разрыва, отражающего необходимую величину корректировки государственного бюджета для достижения долгосрочной сбалансированности.

Вторая глава диссертации посвящена подробному описанию методики построения долгосрочного прогноза доходной и расходной части консолидированного бюджета РФ. Основой для авторского прогноза (на период до 2100 г.) является прогноз ключевых макроэкономических показателей до 2036 г., построенный Минэкономразвития России в 2018 г. Для прогнозирования расходной части государственного бюджета все расходы разделены на две категории – зависящие от численности и возрастной структуры населения и не зависящие от них. Для прогнозирования государственных расходов строятся также долгосрочный демографический прогноз – прогноз численности населения, половозрастной структуры населения, численности рабочей силы с учетом повышения пенсионного возраста, а также прогноз ВВП, основанный на прогнозе производительности труда. При прогнозировании доходной части автор опирается на прогноз ВВП, а для прогнозирования нефтегазовых доходов строит вспомогательные



прогнозы мировых цен на энергоресурсы и объемов добычи нефти и газа с учетом возможности их полного исчерпания. По каждому показателю строится несколько вариантов прогноза, что в дальнейшем выливается в 12 сценариев поведения государственного бюджета в долгосрочной перспективе.

Третья глава диссертации посвящена описанию рассматриваемых сценариев развития экономики России и полученным по этим сценариям оценкам бюджетного разрыва. Сценарии построены таким образом, чтобы при сопоставлении полученных по ним результатов оценок был понятен вклад каждого из рассматриваемых факторов в состояние государственных финансов: благоприятной демографической ситуации, пенсионной реформы, цен на нефть, исчерпаемости нефтегазовых месторождений и т.п. Полученные Е.Л. Горюновым результаты оценок позволяют говорить о важной роли повышения пенсионного возраста для поддержания стабильности российского бюджета, однако в целом неутешительны: в условиях низких цен и/или объемов добычи, исчерпания нефти и газа доходов бюджета будет недостаточно для поддержания стабильной динамики государственного долга в долгосрочной перспективе.

Применение подхода оценки долгосрочной бюджетной сбалансированности по помощи показателя бюджетного разрыва распространено в исследованиях подобного типа. Данный подход имеет прочный теоретический фундамент, поэтому полученные на его основе выводы можно считать вполне обоснованными. Оценка бюджетной сбалансированности при помощи бюджетного разрыва имеет ряд известных ограничений, связанных с допущениями, которые делаются при построении прогноза для бюджетных показателей и при расчете бюджетного разрыва. Автор обсуждает эти ограничения в конце первой главы (п. 1.13).

Достоверность результатов определяется привлечением для исследования макроэкономических и демографических данных, а также данных, характеризующих российский энергетический сектор. Источники включают данные Росстата, Банка России, Пенсионного фонда РФ, МВФ,

компании ВР, а также данные, предоставленные Минфина России и Минэкономразвития России. При построении авторского прогноза, который является экстраполяцией прогноза Минэкономразвития, Е.Л. Горюнов следует предпосылкам, заложенным в оригинальный прогноз министерства, поэтому полученные им прогнозные значения макроэкономических и демографических рядов согласованы с прогнозом Минэкономразвития России и могут считаться вполне достоверными.

Достоверность результатов и выводов, сформулированных в исследовании, основывается на использовании Е.Л. Горюновым в качестве теоретической и методологической базы широкого набора фундаментальных научных трудов отечественных и зарубежных исследователей, критическом подходе автора к анализу и выбору методов исследования. В целом обоснованность и достоверность результатов, полученных в диссертации, может быть оценена как высокая, поскольку выводы были получены с использованием общепотребимого в научном сообществе подхода и опорой на данные, полученные из источников, предоставляющих статистику высокого качества.

### **3. Научная новизны диссертации**

Ниже перечислены элементы научной новизны, которые имеются в диссертации Е.Л. Горюнова.

1. Систематизированы существующие теоретические подходы к оценке фискальной стабильности в долгосрочной перспективе. Систематизация выполнена преимущественно в пределах класса подходов, использующих межвременное бюджетное ограничение государства в качестве основного элемента теоретического фундамента.

2. Разработан подход прогнозирования различных типов бюджетных расходов (расходов на здравоохранение, пенсионное обеспечение, образование), который позволяет прогнозировать бюджетные расходы в согласовании с макроэкономическим и демографическим прогнозом.



Предложен метод прогнозирования нефтегазовых доходов российского бюджета.

3. В рамках нескольких сценариев макроэкономического прогноза динамики российской экономики рассчитаны значения бюджетного разрыва и на основании этих значений получены выводы об отсутствии сбалансированности бюджетной системы России в долгосрочной перспективе.

4. Получена оценка вклада в обеспечение долгосрочной бюджетной сбалансированности, которую привнесло решение о повышении пенсионного возраста, принятое в 2018 г.

5. Получена оценка вклада в долгосрочные бюджетные дисбалансы, которые возникают по причине сокращения доли нефтегазовых доходов в общем объеме доходов бюджетной системы и сокращении их величины относительно ВВП.

#### **4. Значимость полученных автором результатов**

Теоретическая значимость заключается в разработанной автором методике расчета показателя бюджетного разрыва, включающей методику построения долгосрочного прогноза показателей доходов и расходов бюджета с высокой степенью детализации этих показателей. Разработанная методика учитывает ключевые структурные особенности российской экономики и может быть использована в будущих исследованиях российской экономики.

Практическая значимость исследования заключается в получении оценок бюджетного разрыва, являющихся ориентиром для необходимой корректировки бюджетного баланса, а также в выявлении ключевых факторов, влияющих на устойчивость государственных финансов в России в долгосрочной перспективе. Показано, что повышение пенсионного возраста в значительной степени снизило долгосрочные дисбалансы между доходами и расходами российского бюджета. Эти результаты могут быть использованы при принятии решений о корректировке курса бюджетно-налоговой политики.

#### **5. Рекомендации по использованию результатов и выводов диссертационного исследования.**

Практическое использование показателя бюджетного разрыва имеет значительный потенциал. Это объясняется тем, что данный показатель обладает ясной интерпретацией и при этом он является интегральным, т.е. позволяет судить об общем размере дисбалансов в государственных финансах. Описанные свойства показателя бюджетного разрыва делают его удобным практическим инструментом. Данный подход к оценке сбалансированности фискальной политики, дополненный анализом резилентности (устойчивости к шокам) бюджета, позволяет получить достаточно полную картину с точки зрения характеристики риска возникновения бюджетного кризиса в будущем.

В диссертации рассматриваются несколько вариантов показателя бюджетного разрыва с различными горизонтами. С учетом невысокой точности сверхдолгосрочных прогнозов и, следовательно, большой погрешности в значении бюджетного разрыва, рассчитанного по соответствующим прогнозам, возникает потребность в оценке сбалансированности бюджета на более коротком горизонте, поскольку она будет заведомо более точной и достоверной. В диссертации Е.Л. Горюнова подобные расчеты были реализованы. Аналогичные методы могут использоваться Минфина России и другими ведомствами при разработке стратегии бюджетно-налоговой политики и составлении долгосрочных бюджетных и макроэкономических прогнозов.

#### **6. Общая оценка содержания диссертации, ее завершенности.**

Диссертационное исследование Е.Л. Горюнова можно характеризовать как самостоятельную и завершенную научную работу.

Вместе с тем, к работе имеется ряд замечаний и дискуссионных вопросов.

- 1) В целом исследование базируется на весьма упрощенной интерпретации национальной экономики и бюджетной системы. Весь анализ строится на рассмотрении одного бюджета расширенного правительства. В этой связи возникают вопросы: влияют ли на обеспечение бюджетной устойчивости уровень централизации



бюджетных ресурсов; есть ли разница при выделении или аккумуляции пенсионных ресурсов в бюджете отдельного Пенсионного фонда? Учитываются ли в модели иные источники дефицита бюджета, например, доходы от приватизации? Почему автор даже не упоминает возможное влияние объем бюджетного разрыва институциональные факторы, тот же уровень коррупции? И т.п.

- 2) В Главе 3 работы автор дает описание текущей ситуации и расчеты потенциальных разрывов в зависимости от различных обстоятельств, при этом во всех вариантах получается разрывы. Кроме того констатируется, что повышение пенсионного возраста позитивно скажется на балансе, что необходимо замещать нефтегазовые доходы. Высчитывается, что условно баланс на горизонте 50 лет нужно нарастить на 7-9%. Однако в работе нет указания, даже в общих чертах, за счет каких источников это может быть осуществлено. В чем состоят предложения автора на этот счет?
- 3) Соискатель констатирует, что оценки бюджетного разрыва для России, сделанные в работах разных исследователей, переоценивались в сторону увеличения (п. 3.7 и 3.8). Непонятным остается, какой уровень такого разрыва может считаться безопасным или критическим для обеспечения бюджетной устойчивости.
- 4) В качестве части цели своего исследования автор ставит проведение оценки эффективности повышения ставки НДС. Такая оценка проводится для случая повышения ставки до 20%, но неоднозначным остается изменение объемов поступления по другим налогам (прежде всего, по налогу на прибыль) в расширенный бюджет страны, а следовательно, и изменение объемов доходов бюджета в целом. Учитывались ли подобные изменения более глубоко?
- 5) Работа бы выиграла, если бы автор привел больше конкретных примеров значений бюджетных разрывов для иных стран мира.

Перечисленные замечания не имеют принципиального характера, поэтому диссертационное исследование Е.Л. Горюнова может расцениваться как успешное решение поставленной соискателем научной задачи оценки сбалансированности государственной бюджетно-налоговой политики. Все выводы автора обоснованы, прошли научно-практическую апробацию и подробнейшим образом отражены в печатных трудах автора, опубликованных в авторитетных научных изданиях.

**7. Заключение о соответствии диссертации критериям,  
установленным Положением о порядке присуждения ученых  
степеней.**

Диссертационная работа Горюнова Евгения Львовича на соискание ученой степени кандидата экономических наук является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение задачи, имеющей важное значение для развития методов прикладной оценки сбалансированности государственного бюджета в долгосрочной перспективе, что соответствует требованиям «Положения о присуждении ученых степеней», утвержденного приказом ректора ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» от 20 сентября 2019 г. № 02 – 1049, а Е.Л. Горюнов заслуживает присвоения ученой степени кандидата экономических наук по специальности «08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит».

Директор центра региональной политики  
Института прикладных экономических исследований  
Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации,  
д.э.н.



В.В. Климанов



ВЕРЯЮ  
СЕКРЕТАРЬ  
АКАДЕМИИ НАРОДНОГО  
ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ  
К.Э.Н. К.К. БОНДАРЬ