

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

**ОТЗЫВ
ЧЛЕНА ДИССЕРТАЦИОННОГО СОВЕТА**

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 избранной темы.

Актуальность диссертационного исследования Горюнова Евгения Львовича определяется высоким приоритетом задачи поддержания государственного бюджета в устойчивом состоянии. При разработке государственной бюджетно-налоговой политики и определении ее основных параметров особое внимание следует обращать на то, в какой мере данная политика позволяет обеспечить контроль над размером дефицита бюджета и величиной государственного долга в среднесрочной и долгосрочной перспективах. В отличие от развитых стран, страны с формирующимся рынком, к которым относится и Россия, имеют ограниченное фискальное пространство, т.е. предельное значение долговой нагрузки на бюджет в странах с формирующимся рынком заметно ниже, чем в развитых странах. Применительно к российской бюджетно-налоговой политике этот эмпирически наблюдаемый факт обуславливает необходимость соблюдения должной бюджетной дисциплины и обеспечения стабильной динамики государственного долга. В своем диссертационном исследовании Горюнов Е.Л. ищет ответ на актуальный вопрос: обеспечивает ли действующая в настоящий момент бюджетно-налоговая политика умеренные значения бюджетного дефицита в будущем или в перспективе нескольких десятков лет ее придется пересмотреть в сторону ужесточения?

Российская бюджетно-налоговая политика в последние годы была весьма консервативной. По размеру государственного долга и величине дефицита бюджета Россия находится в нижних строчках списка даже в том случае, если сравнить ее с экономиками с формирующимся рынком, для которых характерны относительно низкие уровни государственного долга и дефицита бюджета. Кризис 2020 г. привел к росту дефицита бюджета, но несмотря на это российские бюджетные показатели свидетельствуют скорее о жесткости проводимой фискальной политики, нежели о ее мягкости. В среднесрочной перспективе риски бюджетной дестабилизации незначительны.

Тем не менее, в долгосрочной перспективе существуют предпосылки к расширению дефицита бюджета, среди которых увеличение расходов на здравоохранение и пенсионное обеспечение, а также изменение роли нефтегазового сектора как источника поступлений в государственный бюджет. В диссертации Горюнова Е.Л. эти факторы рассматриваются как основные факторы потенциальной потери бюджетной устойчивости в будущем. Количественная оценка влияния этих факторов на бюджетные показатели является актуальной задачей, которую соискатель решает в своей диссертации.

Российскими властями признается, что старение населения несет долгосрочные риски для бюджета. В 2018 г. для обеспечения устойчивости российского бюджета был принят Федеральный закон № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий», предполагающий повышение пенсионного возраста и сокращение нагрузки на Пенсионный фонд Российской Федерации. Глобальный переход к более широкому использованию возобновляемой энергии, увеличение предложения сжиженного газа и сланцевой нефти ожидаемо изменит баланс спроса и предложения на рынке углеводородного сырья, что отрицательно отразится на нефтегазовых поступлениях российского бюджета. Это подтверждает

актуальность исследовательской задачи оценки влияния этих тенденций на состояние российского бюджета.

2. Степень обоснованности и достоверность научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации.

В диссертации соискатель приходит к заключению об отсутствии бюджетной устойчивости в России. Согласно выводам, сделанным Горюновым Е.Л., основными причинами, по которым проводимая в России бюджетно-налоговая политика должна быть пересмотрена в будущем, являются сокращение нефтегазовых доходов и рост расходов на здравоохранение и пенсионное обеспечение. Для обоснования этих выводов автор использует широко применяемый в международной практике метод оценки бюджетной устойчивости, который основан на расчете показателя бюджетного разрыва.

Бюджетный разрыв представляет собой разницу между приведенными стоимостями расходов и доходов бюджета, что по экономическому содержанию наиболее близко к показателю чистой стоимости, характеризующему финансовое состояние фирмы. Положительное значение бюджетного разрыва говорит об отсутствии сбалансированности бюджета с точки зрения длительного временного периода. Главный вывод исследования состоит в отсутствии в России устойчивости бюджетно-налоговой политики в долгосрочной перспективе, о чем говорит положительное значение рассчитанного соискателем показателя бюджетного разрыва. Описанный метод оценки зарекомендовал себя как универсальный и достаточно эффективный, поэтому он используется экономистами ОЭСР, Всемирного банка и МВФ при анализе фискальной политики в различных странах.

Теоретическое обоснование метода оценки бюджетной устойчивости при помощи показателя бюджетного разрыва приводится в первой главе диссертации. Соискатель систематизирует существующие современные подходы к решению такой многоаспектной задачи, как оценка устойчивости государственного бюджета, описывая положение, которое среди всех

используемых на практике методов оценки бюджетной устойчивости занимает подход, основанный на применении показателя бюджетного разрыва. Особое внимание уделяется интерпретации численного значения бюджетного разрыва. Автор обращается к многочисленным источникам, что позволяет ему дать полноценное обоснование применяемым методам и полученным при помощи этих методов заключений.

Диссертационное исследование опирается на использование чрезвычайно широкого массива данных, включающих данные о располагаемых запасах нефти и природного газа, фактическом и прогнозируемом объеме добычи, цене на различные типы углеводородного сырья. В информационную базу исследования входят бюджетные показатели, детализированные по типам расходов и доходов, демографические показатели, отражающие фактическую и прогнозируемую численность и половозрастную структуру населения России, показатели занятости и другие показатели. Одним из основных источников данных является статистическое приложение к «Прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года», подготовленному Министерством экономического развития России в 2018 г.

Значения бюджетного разрыва, рассчитанные для множества сценариев с различными предпосылками, которые рассматривает в своей работе Горюнов Е.Л., дают представление о том, в какой степени полученный им результат зависит от предположений, положенных в основу построения макроэкономического прогноза. Достоверность вывода об отсутствии бюджетной устойчивости в России подтверждается тем, что показатель бюджетного разрыва оказывается положительным во всех рассмотренных в исследовании сценариях.

Адекватность выбранной методологии, большой объем и высокое качество использованных в исследовании данных позволяют оценить достоверность заключений, к которым пришел соискатель, как высокую.

3. Научная новизна исследования, полученных результатов, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации.

Новизна работы Горюнова Е.Л. прежде всего связана с тем, что он впервые применил к российской бюджетно-налоговой политике методологию оценки бюджетной устойчивости при помощи показателя бюджетного разрыва. Несмотря на стратегическую значимость задачи поддержания стабильности государственного бюджета и повышенное внимание экспертного сообщества к теме устойчивости государственных финансов, ранее исследования подобного типа не проводились. Методы оценки бюджетной устойчивости с опорой на показатель бюджетного разрыва входят в стандартный инструментарий анализа бюджетно-налоговой политики, применяемый международными исследовательскими организациями, однако ранее для оценки бюджетной устойчивости в России они не использовались. Представленные Горюновым Е.Л. численные оценки бюджетного разрыва для России позволяют не только описать размер долгосрочных бюджетных дисбалансов, но и проводить сопоставления России с другими странами, например, при анализе тех рисков, которые в долгосрочной перспективе несет для бюджета старение населения и другие факторы.

Вторым важным элементом научной новизны является проведенный Горюновым Е.Л. анализ роли повышения пенсионного возраста с точки зрения достижения долгосрочной устойчивости государственного бюджета. Показано, что повышение пенсионного возраста позволило частично снять проблему роста дефицита пенсионной системы, но тем не менее, рост расходов на пенсионное обеспечение в ближайшие десятилетия будет заметным.

4. Научная и практическая значимость полученных автором результатов и рекомендации по их использованию.

Научная значимость полученных Горюновым Е.Л. результатов состоит в следующем. Во-первых, соискатель успешно адаптировал существующую методологию оценки долгосрочной бюджетной устойчивости к российской экономике, предложив такой вариант методологии, который учитывает

основные характеристики структуры доходов и расходов государственного бюджета России с ее особенной ролью нефтегазовых доходов. Предложенные методы могут продуктивно применяться в дальнейшем. Во-вторых, в теоретической части автор систематизировал многочисленные методы оценки бюджетной устойчивости, описав сильные и слабые стороны каждого подхода и объяснив то, как эти подходы соотносятся друг с другом. В-третьих, автор сделал содержательные выводы о перспективных направлениях совершенствования методов исследования долгосрочной бюджетной устойчивости в России.

Практическая значимость исследования состоит в численных оценках, характеризующих необходимое для достижения долгосрочной устойчивости укрепления бюджетного баланса. Полученные результаты могут использоваться органами государственного регулирования при разработке оптимальной бюджетно-налоговой политики.

5. Дискуссионные моменты, замечания и общая оценка содержания диссертации.

Содержание диссертации соответствует требованиям к кандидатским диссертациям. В первой главе Горюнов Е.Л. предлагает полноценный теоретический обзор с указанием всех основных подходов к оценке бюджетной устойчивости, а также обосновывает дальнейшие построения. Во второй главе подробно объясняется метод расчета бюджетного разрыва и описываются все основные предпосылки, положенные в основу при построении сценариев макроэкономического прогноза, и описывается, как рассчитываются доходы и расходы бюджета. В третьей главе автор анализирует полученные значения бюджетного разрыва и интерпретирует их значения, делая выводы об отсутствии сбалансированности бюджетно-налоговой политики в долгосрочной перспективе и об эффекте от повышения пенсионного возраста. В конце третьей главы выводы обобщаются и обсуждаются с обращением к примерам сходного по тематике анализа. Выбранная структура диссертации разумна, содержание раскрывает тему

оценки долгосрочной бюджетной устойчивости, выполненную с применением показателя бюджетного разрыва.

К работе имеются следующие замечания.

Во-первых, в работе недостаточно полно описаны реалистичные варианты укрепления бюджетного баланса, рекомендуемого исходя из оценок бюджетного разрыва. Главный вывод работы состоит в том, что бюджетно-налоговая политика в России должна быть ужесточена, а общая величина необходимого перманентного укрепления баланса составляет от 8 до 12% ВВП. Однако в работе не раскрывается, как на практике можно достичь подобного укрепления баланса и в какие сроки эту реформу следует провести. Укрепление баланса подобного масштаба за счет сочетания наращивания доходов и сокращения расходов выглядит не вполне реалистичным, если только оно не будет реализовываться в течении длительного временного интервала. Даже сокращение бюджетных расходов и увеличение налогов, на величину существенно меньшую, чем 8% ВВП, будет иметь своим последствием сокращение экономической активности и повлечет значимые потери общественного благосостояния. В то же время укрепление бюджетного баланса на величину порядка 8-10 п.п. ВВП приведет к тому, что российский бюджет будет сводиться со значительным профицитом и в перспективе нескольких лет государство станет нетто-кредитором, а это ставит перед властями непростую задачу размещения средств в надежные активы с достаточном уровнем доходности. В диссертационном исследовании эти немаловажные практические моменты не рассматриваются.

Во-вторых, в работе не приводятся расчеты прогнозируемой динамики государственного долга и бюджетного дефицита в каждом из сценариев. Такие расчеты и соответствующие графики послужили бы наглядным свидетельством отсутствия устойчивости государственного долга в долгосрочной перспективе и позволили бы судить о том, в какой срок правительство, по мнению соискателя, может столкнуться с трудностями финансирования дефицита и размещения долга. Элементом подобного анализа

могла бы быть декомпозиция общего дефицита бюджета расширенного правительства с выделением т.н. «ненефтегазовой» составляющей дефицита.

В-третьих, в работе не приводятся сравнения со значениями бюджетного разрыва, рассчитанного соискателем для России, с величиной бюджетного разрыва для других стран. На стр.49-50 диссертации отмечается, что одним из преимуществ бюджетного разрыва является возможность сопоставления его значений в рамках межстрановых сравнений. Однако в третьей главе, где обсуждаются результаты расчетов, такого сопоставления не делается. Если бы подобное сопоставление присутствовало в диссертации, работа бы выиграла, поскольку такой анализ представляет интерес.

6. Мнение о научной работе соискателя в целом

Диссертация Горюнова Е.Л. является хорошо структурированным и вполне законченным исследованием, включающим теоретическую и эмпирическую составляющие, а также содержащую практически значимые для экономической политики выводы. В работе Горюнова Е.Л. присутствуют отдельные спорные моменты и несовершенства. Тем не менее, работа оставляет положительное общее впечатление и может быть квалифицирована как успешное решение важной научной задачи. Полученные Горюновым Е.Л. результаты исследования представлены в публикациях в авторитетных научных изданиях.

Соискатель проявил себя как самостоятельный и компетентный исследователь, способный проводить анализ на высоком уровне, работать с разнообразными статистическими данными и развивать новые направления научных исследований.

Представленное Горюновым Е.Л. диссертационное исследование готово к защите.

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 социально-экономического развития, 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 2019г. № 02 – 1049, а Горюнов Е.Л. заслуживает присвоения ученой степени кандидата экономических наук по специальности «08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит».

Заведующий научной лабораторией
структурных исследований
Института прикладных экономических исследований
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
д.э.н.



А.Л. Ведев

26.01.2021г.

ЗАВЕРЯЮ
УЧЕНЫЙ СЕКРЕТАРЬ

