

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Вологодский научный центр Российской академии наук»

М.А. ПЕЧЕНСКАЯ-ПОЛИЩУК

ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА

теория и практика



ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК



М.А. Печенская-Полищук

ФОРМИРОВАНИЕ
БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА:
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Вологда
2022

ББК 65.261.713(2Рос)
УДК 332.1(470)
ПЗ1

Публикуется по решению Ученого совета ФГБУН ВолНЦ РАН

Рецензенты:

Кувалин Дмитрий Борисович, доктор экономических наук, заместитель директора Института народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук

Лев Михаил Юрьевич, кандидат экономических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института экономики Российской академии наук

Печенская-Полищук, М.А.

ПЗ1 Формирование бюджетного потенциала региона: теория и практика : [монография] / М.А. Печенская-Полищук ; Вологодский научный центр Российской академии наук. – Вологда : ВолНЦ РАН, 2022. – 209 с. : ил., табл.

ISBN 978-5-93299-548-8

Монография посвящена теоретико-методологическим вопросам формирования бюджетного потенциала регионов и их практической реализации в Российской Федерации и зарубежных странах. Исследована сущность бюджетного потенциала территории. Детально анализируется формирование собственного бюджетного потенциала, в частности его налоговый и неналоговый компоненты. Выявлены социально-экономические предпосылки и риски современных тенденций развития бюджетного потенциала территории. Определены цели, формы и инструменты привлечения ресурсов в бюджет региона и муниципальных образований. Даны рекомендации органам государственной власти и местного самоуправления по повышению эффективности формирования бюджетного потенциала территории.

Книга адресована работникам органов управления, научным работникам, преподавателям, аспирантам, студентам высших учебных заведений экономической направленности, а также широкому кругу читателей, которых интересуют вопросы бюджетной политики.

**ББК 65.261.713(2Рос)
УДК 332.1(470)**

ISBN 978-5-93299-548-8

© Печенская-Полищук М.А., 2022
© ФГБУН ВолНЦ РАН, 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	4
ГЛАВА 1. ЧТО ТАКОЕ БЮДЖЕТНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ?	12
1.1. Бюджетный потенциал и экономический рост	12
1.2. Дискуссионные вопросы содержания бюджетного потенциала	30
1.3. Детализация сущности бюджетного потенциала	46
<i>Резюме по главе 1</i>	<i>63</i>
ГЛАВА 2. КАК ФОРМИРУЕТСЯ СОБСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНА?	65
2.1. Факторы и риски формирования бюджетного потенциала	65
2.2. Налоговый потенциал: условия и специфика формирования	90
2.3. Неналоговый потенциал: проблемы и резервы роста	114
<i>Резюме по главе 2</i>	<i>127</i>
ГЛАВА 3. КАКОЕ ВЛИЯНИЕ НА БЮДЖЕТНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНА ОКАЗЫВАЮТ ПРИВЛЕЧЕННЫЕ РЕСУРСЫ?	129
3.1. Привлечение бюджетных ресурсов безвозмездного характера ...	129
3.2. Привлечение бюджетных ресурсов на возмездной основе	160
<i>Резюме по главе 3</i>	<i>186</i>
 Заключение	 188
Список использованных источников	191
Приложения	207

ПРЕДИСЛОВИЕ

Современная социально-экономическая ситуация в России в значительной мере определяется такими внешними и внутренними обстоятельствами, как сохранение прежних и введение новых санкций, последствия борьбы с пандемией коронавируса, высокий уровень территориальной дифференциации, наличие трудностей институциональных преобразований и прочее. В процессе адаптации к формирующимся новым условиям важнейшей задачей является решительная трансформация сырьевой экономики, во многом зависящей от внешней конъюнктуры и результатов экспортно-импортной деятельности, в такую экономику, которая предусматривает научно-технологическое и инновационное развитие, а также поддержание необходимого баланса между открытостью для мировых рынков и внутренней самодостаточностью.

Стратегическим приоритетом деятельности государства в условиях трансформации экономики становится обеспечение устойчивого экономического роста, что станет благоприятным условием экономического развития и в конечном счете будет способствовать развитию человека. Увеличение масштабности задач при нарастании негативных внешних воздействий не только усиливает роль государства в данном системном процессе, но и заставляет пересмотреть систему государственного управления экономическими процессами, происходящими в различных сферах.

На современном этапе функционирования российской экономики особенно важен поиск возможностей и способов стимулирования экономического роста. С данной точки зрения такая экономическая сфера,

как финансовая система, является актуальным объектом для проведения подобного поиска. Не случайно ее развитие отнесено к важнейшим факторам обеспечения национальной безопасности России. Безусловно, развитие финансовой системы производно от темпов и качества экономического роста. Вместе с тем, если эффективность финансовой системы и ее отдельных элементов ниже, чем в среднем эффективность других секторов экономики, это становится барьером развития всей социально-экономической системы.

Бюджетная система как один из ключевых элементов финансовой системы имеет внушительные и разносторонние возможности для стимулирования устойчивого социально-экономического развития различных территорий. Это, в первую очередь, бюджетные инвестиции в строительство новых, расширение и модернизацию существующих объектов, в инновационные проекты, в инфраструктуру, в реализацию целевых программ, в развитие социальных секторов, в сферу жилищного строительства, а также обеспечение адекватных задачам экономического роста уровня оплаты труда в бюджетной сфере и размера пенсий.

Для обеспечения устойчивого экономического роста в современных условиях динамичности внешней и внутренней среды многократно возросла потребность не столько в приращении существующих финансовых, в том числе бюджетных, ресурсов, сколько в развитии финансового и бюджетного потенциалов. Поэтому решение стоящей перед Россией задачи экономического роста возможно только при такой государственной политике, которая будет способствовать развитию бюджетного потенциала. При этом особое значение имеет развитие бюджетного потенциала регионов. Это обусловлено, во-первых, их промежуточным положением в финансовой системе, что отражается в одновременном получении помощи из вышестоящего федерального бюджета и оказании аналогичного по своей природе финансового содействия нижестоящим местным бюджетам. Во-вторых, вполне логично, что в связи с усилением процесса регионализации весомая доля решения задачи обеспечения экономического роста приходится на региональный уровень.

Вместе с тем для большинства регионов Российской Федерации успех реализации поставленных стратегических задач осложнен целым спектром существенных проблем, среди которых недостаточная эффективность формирования и использования бюджетного потенциала, несистемное взаимодействие при его развитии государства с хозяйствующими субъектами и населением, слабая заинтересованность субнациональных органов управления в повышении уровня бюджетного потенциала.

Кроме того, весьма актуальной для Российской Федерации остается проблема неравномерного территориального развития. Так, согласно данным Росстата, дифференциация регионов по объему ВРП на душу населения с 2014 года не опускается ниже отметки в 31 раз. По итогам 2020 года порядка 47% малых и средних предприятий сосредоточено в 10 субъектах РФ, а подушевой объем инвестиций различается по федеральным округам более чем в 4 раза. В свою очередь, дифференциация социально-экономического развития провоцирует бюджетную дифференциацию. На территории 10 регионов концентрируется свыше 50% всего собранного в стране объема собственных доходов, при том что четверть его мобилизуется в столице. В результате существенная доля бюджетных расходов разных уровней направляется на преодоление межтерриториальной дифференциации. Стоит отметить, что подобное использование бюджетного потенциала страны снижает возможности перехода к инновационной экономике.

В этих условиях на первый план выходит задача не просто совершенствования существующих, но и поиск новых подходов к бюджетному регулированию и его методов, способствующих эффективному формированию, использованию и развитию бюджетного потенциала регионов для восстановления экономической динамики и выхода на траекторию устойчивого экономического роста. Данное обстоятельство указывает на необходимость комплексного решения проблем стимулирования экономического роста посредством развития потенциала бюджетной системы регионов, которое сопряжено с ограничениями, рисками и принципиально новыми условиями.

Проблемы формирования, использования и развития бюджетного потенциала регионов в процессе стимулирования экономического роста, включающие в себя широкий спектр вопросов, исследуются многими отечественными и зарубежными учеными и специалистами:

- классические постулаты о факторах обеспечения экономического роста представлены в работах таких известных ученых-экономистов, как: У. Петти, Ж.Б. Сей, А. Смит, Дж. Милль, Й. Шумпетер, Дж. М. Кейнс, Т. Веблен, У. Нордхаус, Д. Норт, Ф. фон Хайек, Дж. Робинсон, Р. Голдсмит, П. Ромер, Р. Солоу, Х. Мински, Л. Рэй, М. Миллер и др.;

- вопросы теории и практики экономического роста, устойчивого социально-экономического развития, экономической безопасности наиболее детально затронуты в трудах российских ученых: Л.И. Абалкина, А.Г. Аганбегяна, А.Г. Гранберга, Р.С. Гринберга, Е.С. Губановой, В.В. Ивантера, В.А. Ильина, Д.Б. Кувалина, Ю.Г. Лавриковой, В.И. Макарова, А.Д. Некипелова, В.М. Полтеровича, Б.Н. Порфирьева, О.С. Пчелинцева, В.К. Сенчагова, О.С. Сухарева, А.И. Татаркина, Т.В. Усковой, Ю.В. Яременко и др.;

- концептуальные основы финансовой системы и ее компонентов заложены в разработках Л.И. Гончаренко, В.П. Дьяченко, И.В. Караваевой, А.К. Караева, Л.Н. Лыковой, И.Д. Мацкуляка, А.К. Моисеева, А.С. Нешиктого, В.Г. Панскова, В.С. Панфилова, Г.Б. Поляка, С.Ю. Попкова, В.М. Родионовой, С.Н. Яшина, Н.И. Яшиной и др.;

- проблемам региональной составляющей бюджетных процессов и становления федеративных отношений посвящены работы Е.М. Бухвальда, С.Д. Валентя, Н.В. Зубаревич, В.А. Ильина, В.В. Климанова, В.И. Клисторина, Е.А. Коломак, А.М. Лаврова, В.Н. Лексина, П.А. Минакира, А.В. Одинцовой, О.С. Пчелинцева, С.А. Суспицына, А.Н. Швецова и др.;

- комплексное научное и прикладное представление о процессе формирования и использования бюджетного потенциала и его структурных элементов (в т.ч. налогового, неналогового и т.д.) отражено в исследованиях Л.И. Гончаренко, И.В. Караваевой, Л.Н. Лыковой, И.А. Майбурова, Е.В. Ордынской, В.И. Павлова, В.Г. Панскова, М.Р. Пинской, Т.Ю. Ткачевой, М.А. Троянской, Ю.Г. Тюриной и др.;

– применение экономико-математических методов к исследованию проблем бюджетного потенциала показано в работах В.А. Бескровной, Т.И. Виноградовой, О.В. Врублёвской, Ж.Г. Голодовой, В.А. Гришина, С.В. Зенченко, В.И. Клисторина, Г.Б. Поляка, А.Е. Суглобова, С.А. Суспицына, Т.В. Сумской, Н.И. Яшиной и др.

Представителями различных научных школ и исследователями, занимающимися изучением социально-экономических систем, создан внушительный задел для разработки теории и методологии развития бюджетного потенциала региона. Вместе с тем, наряду с существованием фундаментальных подходов к данной проблеме, следует отметить, что исследовательский фокус был сосредоточен либо на налоговом потенциале, либо на финансовом или социально-экономическом потенциалах региона. Экономическое содержание категории «бюджетный потенциал» не до конца раскрыто в рамках экономической теории, несмотря на упоминания в ряде законодательных актов. Следует обратить внимание и на то обстоятельство, что в научных работах зачастую рассматривается только стадия формирования или только стадия использования бюджетного потенциала. Такой подход не совсем оправдан, поскольку не соответствует цикличной природе данного феномена.

Самостоятельный аспект проблемы составляет несогласованность положений отдельных законов, регламентирующих процедуры формирования, использования и развития бюджетного потенциала, а также путаница в терминах, отдельные из которых вовсе не определены законодательно.

Отсутствие комплексных теоретико-методологических представлений о формировании, использовании и развитии бюджетного потенциала региона порождает необходимость проведения новых исследований, которые позволят создать соответствующие сложившимся экономическим условиям научно-методологические основы и методический аппарат изучения бюджетного потенциала и его элементов. Слабо разработанной даже на мировом уровне областью исследова-

ний на стыке общественных финансов и пространственной экономики остаются вопросы эффективности перераспределения бюджетных ресурсов между различными уровнями, непосредственно влияющие на развитие бюджетного потенциала региона. Малоизученными являются методы эффективного использования финансовых ресурсов хозяйствующих субъектов и домохозяйств при стимулировании экономического роста территорий. Похожим образом обстоят дела и в отношении механизмов роста бюджетного потенциала, расширения и совершенствования комплекса бюджетных механизмов стимулирования регионального развития. Анализ современной научной литературы показывает, что бюджетные механизмы стимулирования регионального развития в большинстве случаев ограничиваются распределением налоговых отчислений и финансовой помощи в бюджеты, в то время как современный этап глобального развития и стратегическая задача экономического роста России требуют новых подходов.

Таким образом, существующие в современных условиях экономических рисков проблемы, сдерживающие развитие бюджетного потенциала и экономический рост регионов, а также дискуссионность и недостаточная проработка методологических и концептуальных подходов предопределили выбор темы нашего исследования, постановку цели и основных задач.

Цель исследования заключается в разработке теоретико-методологических основ и инструментария формирования и использования бюджетного потенциала региона для стимулирования экономического роста. Для этого проведено многолетнее исследование, результаты которого планируется опубликовать в двух монографиях.

В рамках данной монографии поставлены следующие **задачи**:

1. Теоретически обосновать сущность бюджетного потенциала, уточнить понятие «бюджетный потенциал», раскрыть его структуру и исследовать стадии реализации.
2. На основе анализа социально-экономических факторов и рисков, а также условий и проблем развития налогового и неналогового

подкомпонентов бюджетного потенциала выявить особенности процесса формирования собственного бюджетного потенциала региона.

3. Систематизировать подходы, инструменты и выявить проблемы безвозмездного и возмездного привлечения в регион бюджетных ресурсов, оценить их влияние на собственный бюджетный потенциал.

Объектом исследования выступили бюджетный потенциал региона, его компоненты, подкомпоненты и факторы, влияющие на его формирование, использование и развитие при стимулировании экономического роста.

Предметом исследования стала совокупность организационных, экономических и управленческих отношений, возникающих при формировании, использовании и развитии бюджетного потенциала региона.

Теоретическую и методологическую основу исследования составили труды ведущих российских и зарубежных учёных, посвященные исследованию вопроса экономического роста, факторов его достижения, роли бюджетной системы в данном процессе, а также нормативно-правовые документы по управлению территориальным развитием и по ключевым аспектам функционирования бюджетной системы. Комплексный характер исследования предполагал применение совокупности общенаучных и специальных методов, в том числе экономико-статистического. Системный подход к анализу явлений и процессов заключался в использовании динамического подхода, структурно-функционального анализа, метода экспертных оценок. Анализ статистических данных проведён на основе методов многомерной группировки, выборки, обобщения, компаративистского подхода.

В качестве **информационной базы исследования** использовалась отчетность Федерального казначейства России, Федеральной налоговой службы России, Росстата, Министерства финансов России, Счетной палаты РФ, Международного валютного фонда, а также федеральные, региональные и муниципальные стратегические документы и норма-

тивно-правовые акты по соответствующей теме, труды зарубежных и российских ученых, представленные на интернет-ресурсах, в периодических изданиях, монографиях, и собственные авторские исследования.

В данной работе ключевое внимание уделено стадии формирования бюджетного потенциала, тогда как результаты исследования стадии его использования войдут в следующую монографию автора по вопросам бюджетного потенциала.

ГЛАВА 1

ЧТО ТАКОЕ БЮДЖЕТНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ?

1.1. Бюджетный потенциал и экономический рост

Поиск и приращение источников богатства государства занимали человеческие умы с давних времен. Главным образом это связано с тем, что стабильность и развитие сложных пространственных социально-экономических систем, таких как государство, макрорегион, регион и т.д., сопряжены с расширением жизненных возможностей, улучшением состояния здоровья и повышением уровня образования граждан, созданием условий для их комфортного проживания, обеспечением доступности к культурным ценностям и т.д. Несмотря на растущие потребности, приоритетной задачей любого государства остается обеспечение достойного уровня и качества жизни населения, что в разных экономических теориях соотнесено с задачей экономического роста. При этом разнообразие и приоритетность его факторов обусловили эволюцию экономической мысли.

Всё началось с выделения труда, земли и капитала как триады факторов экономического роста (У. Петти, Ж.Б. Сей). Согласно основным постулатам меркантилизма, благосостояние нации зависит от запасов накопленных денег и золота. В рамках физиократии единственно непреложным источником богатства страны виделся продукт земледелия. Классическая политэкономия определяла рост богатства нации посред-

ством накопления капитала. В условиях индустриализации Й. Шумпетером обоснована важность такого фактора, как предпринимательские способности. В период Великой депрессии в США Дж. Кейнс добавил к факторам экономического роста инвестиции. Т. Веблен, Д. Норт, Ф. фон Хайек выделили институциональный фактор роста. С 80-х годов XX века актуализировалась роль нематериальных факторов, детерминантами среди которых стали информация, информационные технологии, знания и человеческий капитал. Так, макроэкономическая модель Р. Солоу, получившего Нобелевскую премию в 1987 году «за фундаментальные исследования в области теории экономического роста», обосновала технический прогресс главным фактором роста экономики.

В ходе анализа научной литературы нами выявлено, что подавляющее большинство экономических теорий к числу наиболее значимых факторов экономического развития относили финансовую систему. Вместе с тем на ранних стадиях становления финансовой институциональной среды в силу того, что деятельность финансовых институтов сводилась исключительно к функции денежного обеспечения хозяйственного оборота, влияние финансов на экономический рост недооценивалось. Так, отождествление финансов и денег побудило А. Смита, Дж. Милля исключить их из факторов богатства нации¹. Однако по мере развития и усложнения финансовых отношений такой подход подвергся переосмыслению, поскольку игнорирование связи экономического роста с финансовой системой существенно ограничивало его достижение. На этот счет высказывались Дж. Кейнс, Дж. Робинсон, Р. Голдсмит, П. Ромер и другие ученые-экономисты².

¹ Милль Дж. Основы политической экономии с некоторыми приложениями их к социальной философии. М.: Эксмо, 2007. 1037 с.; Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Изд-во соц.-экон. лит-ры, 1962. 681 с.

² Robinson J. The accumulation of capital. London, 1956; Goldsmith R. Financial structure and economic growth in advanced countries: An experiment in comparative financial morphology In Capital formation and economic growth. Princeton University Press, 1955. Pp. 112-167; Romer P. Endogenous technological change // Journal of political economy, 1990. Vol. 98. No. 5. Pp. 71-102.

Основоположник эволюционной теории Й. Шумпетер³, исследуя роль финансовой системы в экономическом росте, разграничил функцию денежного опосредования хозяйственных процессов и функцию активизации инвестиционной деятельности. Он особо отмечал роль в экономическом развитии перераспределения ресурсов между производителями.

Дж. Кейнс связал роль финансов в системе хозяйствования с тремя факторами: предположением о величине инвестиционного дохода (как доказательством ведущей роли инвестиций при формировании агрегированного выпуска), склонностью к потреблению и восприятием ликвидности (как зависимости динамики объема инвестиций от функционирования финансовых рынков)⁴.

Представители посткейнсианства (Х. Мински, Л. Рэй) сфокусировали внимание на исследовании финансовых аспектов аккумуляции производственного потенциала в условиях рыночной экономики. Так, Х. Мински обосновал гипотезу финансовой нестабильности, согласно которой экономическая динамика в значительной мере определяется финансированием реального сектора⁵.

Новая институциональная теория восприняла роль финансовой системы в экономическом развитии главным образом с позиции институциональной способности минимизировать транзакционные издержки посредством концентрации и транслирования информации, сокращения информационной асимметрии и исполнения контрактной дисциплины.

Зародившаяся в середине XX века неоклассическая теория связала значение финансовой системы для экономического роста со снижением неопределенности риска и доходности инвестиционных вложений. Так, нобелевский лауреат 1990 года М. Миллер поставил акцент на высокой

³ Schumpeter J. The theory of Economic Development. Harvard: Harvard University Press, 1964. 132 p.

⁴ Кейнс Дж. Общая теория занятости, процента и денег. М.: Гелиос АРВ, 2002. 352 с.

⁵ Мински Х. Стабилизируя нестабильную экономику / пер. с англ. Ю. Каптуревского; под. науч. ред И. Розмаинского. М.; СПб: Ин-т Гайдара, 2017. 624 с.; Minsky H., Arestis P., Skouras T. The Financial Instability Hypothesis: A Restatement. Post-Keynesian Economic Theory. A Challenge to Neo Classical Economics. 1985. Pp. 24–55.

значимости финансовых рынков в росте экономики⁶. Основываясь на гипотезе зависимости величины вклада финансовой системы в экономический рост от количества и качества её услуг, S. Bhattacharya, A. Boot, A. Thakor разработали теорию архитектуры финансовых систем⁷, которая доказала сокращение банковского кредитования из-за растущей модификации финансового рынка.

В XXI веке появились исследования влияния финансовой системы не только на экономический рост, но и на снижение бедности⁸, предпринимательскую активность⁹, то есть на экономическое развитие в целом. Кроме того, вышедшие работы по моделированию динамического взаимодействия финансовой системы и экономического развития¹⁰ вполне обоснованно доказали явление их коэволюции, то есть не только финансовые отношения следуют за производством, но и верно обратное влияние¹¹.

Как отметил академик РАН Л.И. Абалкин, «задача финансовой стабилизации без экономического роста в принципе неразрешима, но и проблема экономического роста также неразрешима без достижения финансовой стабилизации, эти задачи взаимосвязаны, и очень опасно разрывать и противопоставлять их друг другу»¹².

⁶ Miller M. Financial Markets and Economic Growth. *Journal of Applied Corporate Finance*, 1998. No. 11. Pp. 8–14.

⁷ Bhattacharya S., Boot A., Thakor A. 2004. *Credit, intermediation and the macroeconomy*. Oxford University Press.

⁸ Beck T., Levine R. Finance, inequality and the poor // *Journal of Economic Growth*. 2007. Vol. 12. No. 1. Pp. 27–49.

⁹ Guiso L., Sapienza P., Zingales L. Does local financial development matter? // *Quarterly Journal of Economics*. 2004. Vol. 119. № 3. Pp. 929–969.

¹⁰ Розанова Н., Назаренко А. Влияние фондового рынка на экономическую динамику в модели перекрывающихся поколений // *Вопросы экономики*. 2007. № 4. С. 60–69; Определение модели российского финансового сектора на основе межстранового анализа / М.И. Столбов [и др.]. // *Вопросы экономики*. 2018. № 5. С. 5–24.

¹¹ Данилов Ю.А. Современное состояние глобальной научной дискуссии в области финансового развития // *Вопросы экономики*. 2019. № 3. С. 29–47.

¹² Абалкин Л.И. Финансовая стабилизация и экономический рост // *Избранные труды: в 4-х т. Т. IV. М., 2000. С. 520–526. URL: <https://www.rea.ru/abalkin2016/Documents/Finansovaya-stabilizaciya-i-ekonomicheskij-rost.pdf>*

В работе д.э.н. А.Г. Коломийца¹³ особое внимание уделено тому, что финансовая система «с одной стороны, является одним из объектов угроз, а с другой – сама способна порождать угрозы как другим подсистемам экономики, так и социально-экономической системе в целом».

В то же время исследование показало, что современная экономическая наука и практика испытывают недостаточность теоретико-методологического объяснения и организационно-практических концепций развития финансовой системы для одновременного изменения экономической модели и обеспечения национальной безопасности.

Ранее, при плановой экономике, задача соединения различных факторов производства рассматривалась по большому счету лишь как организационная, пока не пришло осмысление того, что сами по себе природные, финансовые, трудовые и иные ресурсы не способны полностью отразить весь комплекс возможностей развития экономики. Это потребовало создания подхода, учитывающего такой важнейший фактор социально-экономического развития, как качество самой системы¹⁴. В современных условиях динамичности внешней и внутренней среды для стимулирования экономического роста многократно возросла потребность не столько в приращении существующих финансовых ресурсов, сколько в развитии финансового потенциала.

Особо выделим исследование данного вопроса в трудах ученых Института экономики РАН. Так, по мнению д.э.н., профессора Л.Н. Лыковой, финансовый потенциал «в некоторой мере определяет инвестиционную привлекательность частного сектора хозяйства региона, производственные и финансовые возможности экономического развития»¹⁵.

¹³ Коломиец А.Г. Существенность угроз безопасности финансово-банковской системы // Вестник Института экономики РАН. 2018. № 1. С. 103–117.

¹⁴ Проблемы формирования и реализации социально-экономического потенциала развития территорий / кол. авт.; под науч. рук. В.А. Ильина, А.А. Шабуновой, К.А. Гулина, Т.В. Усковой, О.Н. Калачиковой. Вологда: ВолНЦ РАН, 2018. 386 с.

¹⁵ Лыкова Л.Н. Финансовый потенциал субъектов Федерации // Федерализм. 2008. № 3 (51). С. 41–59.

К.э.н. И.С. Букина¹⁶ отмечает, что дефиниция «финансовый потенциал» предлагается для «описания потенциально доступных бюджетных средств, которые можно направить на поставленные цели без нарушения финансовой или экономической стабильности».

Изучение научной литературы позволило нам определить перечень потенциалов, которые включает в себя финансовый потенциал, и которые мы выделили, исходя из структурно-функциональных элементов финансовой системы государства, разделяющейся в силу специфики опосредования экономической динамики на две взаимосвязанные подсистемы: общественные и корпоративные финансы (рис. 1.1, табл. 1.1).



Рис. 1.1. Структурно-функциональная схема финансового потенциала

Источник: составлено автором.

¹⁶ Букина И.С. Приоритеты бюджетно-налоговой политики Российской Федерации в 2017 году // Федерализм. 2018. № 1. С. 42–61.

Таблица 1.1. **Характеристика некоторых трактовок общественных (централизованных) и корпоративных (децентрализованных) финансов**

Категория	Определение, автор
Общественные (государственные, централизованные) финансы – public finance	– Наука, предметом которой являются процесс и механизм формирования и использования государственных ресурсов, баланс между расходами и доходами, а также методы административного контроля» (проф. Ч. Бастейбл «Публичные финансы», 1903); – наука, которая изучает деятельность государства по получению и применению материальных средств для выполнения своих функций» (проф. К. Плен «Введение в общественные финансы», 1909); – одна из тех тем, которые лежат на границе между экономикой и политикой и касаются доходов и расходов органов государственной власти (канцлер казначейства Великобритании Х. Далтон «Принципы публичных финансов», 1922); – совокупность экономических отношений, возникающих в реальном денежном обороте по поводу формирования, распределения и использования централизованных фондов финансовых ресурсов (Л.Н. Павлова, А.М. Бабич, 2000); – система перераспределительных денежных отношений, регламентированных государством, связанных с формированием и использованием централизованных денежных фондов (доходов), необходимых государству для выполнения своих функций (М.В. Романовский, О.В. Врублевская, Б.М. Сабанти, 2006); – совокупность денежных отношений, организованных государством, в процессе которых осуществляется формирование и использование общегосударственных фондов денежных средств для осуществления экономических, социальных и политических задач (А.М. Ковалева, 1999; М.Г. Лапуста, Л.Г. Скамай, 2000); – экономические денежные отношения, связанные с формированием и использованием централизованных денежных фондов государства и местного самоуправления (В.А. Федоров, О.В. Бурик, 2008); – фонды денежных средств, создаваемые на уровне государства, органов местного самоуправления (В.В. Ковалев, 2007).
Корпоративные (частные, децентрализованные) финансы – corporation finance	– Управление финансами для достижения целей организации и ее акционеров (проф. У. Лаф «Корпоративные финансы», 1919); – приобретение и распределение ресурсов фирмы для максимизации благосостояния акционеров (Х. Визерс «Бизнес-финансы», 1918); – отрасль бизнеса, которая имеет дело с получением и расходованием фондов, необходимых для оснащения и управления предприятием (Ф. Кливленд «Фонды и их использование», 1902); – экономические денежные отношения, обслуживающие кругооборот денежных фондов субъектов хозяйствования (В.А. Федоров, О.В. Бурик, 2008); – денежные фонды, создаваемые на уровне хозяйствующих субъектов, домохозяйств (В.В. Ковалев, 2007); – фонды денежных средств, создаваемые юридическими лицами и иными организациями, функционирующими на праве частной собственности, а также денежные средства физических лиц (Е.В. Покачалова, 2003; Э.Д. Соколова, 2006).
Источники: составлено автором по [Архипов А.И., Караваева И.В., Погосов И.А. Финансы. М.: Проспект, 2010. 640 с.; Гладковская Е.Н. Финансы. СПб.: Питер, 2012. 320 с.; Слепов В.А., Бондарева С.А. Роль персональных финансов в развитии российской экономики // Финансы и кредит. 2016. № 48 (720). С. 2–17; Трошин А.Н., Мазурина Т.Ю., Фомкина В.Н. Финансы и кредит. М.: ИНФРА-М, 2009. 408 с.; Тюрнин В.А. Некоторые методологические аспекты исследования финансов // Вестник Финансового университета. 2014. № 1. С. 92–98].	

Ученые-неоклассики западной финансовой школы (S. Besley, E. Brigham, T. Jain, A. Gupta, S. Kaur, S. Gupta, S. Kaur, H. Higgs, J. Backhaus, R. Wagner, H. Adams, E. Barns, Ch. Bullock, H. Dalton) обозначили четкую границу между категориями «public finance» и «corporation finance» из-за ряда принципиальных отличий (рис. 1.2).

	Общественные финансы «public finance»	Корпоративные финансы «corporation finance»
<i>Характер формирования</i>	В основном, принудительно	Только на основе взаимовыгодного обмена
<i>Предназначение</i>	Реализация конституционных прав граждан на получение общественных благ	Максимизация капитала, личная выгода
<i>Базовая научная основа</i>	Теория распределения общественных благ и т.д.	Концепция временной стоимости денег, теория оценки меры риска и т.д.
<i>Первичный элемент</i>	Расходы (в силу законодательно установленных полномочий, требующих финансирования)	Доходы (в силу рассмотрения дохода как ключевой цели деятельности)

Рис. 1.2. **Некоторые принципиальные отличия общественных и частных финансов**

Источники: составлено автором по [Barns E. Modern Finance. London: Oxford University Press, 1920. Pp. 102; Brigham E.F., Besley S. Principles of Finance. Mason: Cengage Learning, 2009. P. 163; Bullock Ch. J. Selected Readings in Public Finance. Boston: Ginn & Co, 1906. P. 357; Dalton H. Principles of Public Finance. London: Macmillan & Co. 1922, P. 479. Public Finance and International Trade / T.R. Jain, A. Gupta, S.J. Kaur, S.P. Gupta. New Delhi. 2008. P. 245. Фетисова Т.В. Особенности парадигмы финансов в условиях глобализации экономики // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Экономика. 2008. № 29 (130). С. 15–25; Шитов В.Н. История финансов России. М.: КНОРУС, 2016. 156 с.].

Так, R. Wagner и J. Backhaus сформулировали целевую функцию общественных финансов как достижение максимальной полезности от потребляемых общественных благ при минимальных потерях (суммах уплаченных налогов) для каждого индивидуума¹⁷. Однако цель корпоративных финансов, по мнению Н. Higgs, состоит в максимизации благосостояния акционеров¹⁸.

Приоритетность той или иной подсистемы можно проследить на основе изучения эволюции экономических теорий. Так, классическая теория финансов (теория государственных финансов) придавала ключевое значение общественным финансам, которые рассматривались как формы, методы изыскания и использования средств при выполнении функций государства и публичных союзов¹⁹. Воплощая в жизнь идеи классиков, финансовая политика ведущих мировых держав конца XVIII – начала XX века, выражая интересы нового класса (буржуазии), формировала принцип невмешательства государства в хозяйственную жизнь, что, в свою очередь, ограничило бюджетные инвестиции и налогообложение прибыли. Вплоть до середины XX века зарубежная финансовая наука и финансовая политика находились под влиянием кейнсианской школы, представители которой отстаивали необходимость существования смешанной экономики с регулирующей ролью государства при помощи его финансово-бюджетной политики²⁰. Это связано с тем, что в основу общественных финансов, по мнению профессора Ч. Бастейбла²¹, положена теория распределения общественных благ, суть которой за-

¹⁷ Wagner R., Backhaus J. Handbook of public finance. Massachusetts: Kluwer Academic Publishers, 2004. P. 589.

¹⁸ Higgs H. Primer of National Finance. London: Methuen&Co Ltd, 1919. P. 347.

¹⁹ Басова Н.В. Эволюционное развитие финансовой науки: от ненаучного состояния до состояния современного развития теории финансов. Аудит и финансовый анализ. 2013. № 4. С. 302–306.

²⁰ Кейнс Д. Общая теория занятости, процента и денег. Избранное. М.: ЭКСМО, 2017. 960 с.

²¹ Бастейбл Ч. Общественные финансы / пер. с англ. под ред. канд. экон. наук С.П. Захарченкова. Х.: Виват, 2016. 808 с. Режим доступа: http://library.kpi.kharkov.ua/files/new_postupleniya/obshcf.pdf

ключается в невозможности удовлетворения и оплаты некоторых благ в индивидуальном порядке, а значит, невозможности их реализации через рыночный механизм. Речь идет о таких благах, как правоохранительная деятельность, национальная оборона и т.д. Исходя из этого распределение и перераспределение общественных благ через бюджетную систему является прерогативой государства в лице федеральных, региональных органов власти и местного самоуправления.

Исследование свидетельствует, что в разных экономических теориях общественные финансы занимали немаловажное место, особенно в периоды кризиса и реформ. Масштабность современных финансово-экономических кризисов и обострение геополитической нестабильности усилило роль государства и влияние финансовой системы на экономический рост. В Российской Федерации всё это происходит на фоне неблагоприятных внешних и внутренних условий, ключевыми из которых являются:

- ограничение доступа к международным финансовым рынкам, как следствие, сужение опоры национальной экономики на мировой капитал ввиду сохраняющегося действия санкций со стороны США, Евросоюза и других стран;
- замедление темпов роста глобальной экономики при сохранении высокой чувствительности российской экономики к изменениям цен на газ, нефть и нефтепродукты и вхождение в длительный период²² сравнительно низких мировых цен на углеводороды;
- подверженность последствиям нестабильной мировой финансовой системы, влекущей неопределенность ситуации и обострение валютных, торговых, экономических и иных межстрановых противоречий;
- снижение деловой активности российского бизнеса;
- устойчивый с 2014 года тренд падения реальных денежных доходов населения;

²² Длительность периода сравнительно низких мировых цен на углеводороды прогнозировали эксперты Института экономики РАН, Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, Высшей школы экономики, РАНХиГС и др.

- последствия борьбы с распространением пандемии вируса Covid-19.

Более того, в процессе адаптации к этим условиям главным перспективным стратегическим направлением для России является решительный переход от существующей экономической модели сырьевой ориентации к той, которая обеспечит инновационность и определенную самодостаточность российской экономики без излишней изоляции от мировых рынков, но защищающей от внешних негативных воздействий. При этом в Стратегии национальной безопасности РФ к важнейшим стратегическим факторам ее обеспечения отнесено развитие финансовой системы²³. Как отмечено в указанном документе, сопряженность уровня развития финансовой системы и качества экономической динамики значительна, поскольку несбалансированный рост отдельных системообразующих звеньев провоцирует обострение экономических диспропорций.

По мнению многих ученых, ведущим элементом потенциала общественных финансов является бюджетный потенциал ввиду наличия колоссальных и разносторонних возможностей для насыщения экономического оборота финансовыми ресурсами и обеспечения модернизации экономики. Это главным образом бюджетные инвестиции в строительство новых, расширение и модернизацию существующих региональных объектов, в инновационные проекты, в инфраструктуру, в реализацию целевых программ, в развитие социальных секторов, в сферу жилищного строительства, а также бюджетные средства на повышение заработной платы бюджетников и размера пенсий. По мнению д.э.н., профессора С.В. Зенченко, бюджетный потенциал, определяющий уровень эффективности управления бюджетной системой, занимает «центральное место в

²³ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/

системе финансового обеспечения»²⁴. Как указала д.э.н. Ж.Г. Голодова²⁵, бюджетный потенциал составляет основу финансовых ресурсов.

В связи с этим целесообразно углубить исследование места и роли бюджетного потенциала в социально-экономическом развитии по разработанному К. Марксом²⁶ методу диалектического восхождения от абстрактного к конкретному. При этом абстрактной категорией станет экономический рост, а конкретной – бюджетный потенциал, в содержании которого следует филигранно разобраться.

Итак, классики буржуазной политэкономии (А. Смит, Д. Рикардо и др.) отнесли политику по наращиванию государственных доходов к одной из трех ключевых функций государства наряду с поддержанием порядка в стране и обеспечением внешней безопасности.

Современники не умаляют значения бюджета, как результата реализации бюджетного потенциала, в развитии государства, особенно в условиях смещения акцентов государственной политики на максимальное использование внутреннего потенциала.

Большое число специалистов²⁷ называют бюджет ключевым государственным рычагом образования централизованных фондов и воздействия на формирование децентрализованных фондов денежных средств для стимулирования социально-экономического развития, так как многие финансируемые государством виды экономической деятельности обладают мультипликативным эффектом.

²⁴ Зенченко С.В. Формирование и оценка регионального финансового потенциала устойчивого развития экономики территории: теория и методология: дисс. ... д-ра экон. наук. Ставрополь, 2009. 391 с.

²⁵ Голодова Ж.Г. Формирование и управление финансовым потенциалом региона в целях обеспечения его экономического роста: дисс. ... д-ра экон. наук. М., 2010. 360 с.

²⁶ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: в 50 т. Т. 46. М.: Гос. изд-во полит. лит-ры, 1968. 560 с.

²⁷ Дробышевский С., Синельников-Мурылев С. Эволюция бюджетной политики в России в 2000-е годы: в поисках финансовой устойчивости национальной бюджетной системы // Вопросы экономики. 2011. № 1. С. 4–25; Тимохина Е. Анализ устойчивости федерального бюджета России в период кризиса // Вопросы экономики. 2011. № 1. С. 26–38.

По словам академика РАН А.Г. Аганбегяна, при правильном распределении государственного бюджета частный капитал на началах государственно-частного партнерства также начинает инвестировать, в том числе в «экономику знаний» (НИОКР, образование, информационные и биотехнологии, медицину), которая выступает локомотивом социально-экономического развития.

По мнению академика РАН Ю.В. Яременко, «роль бюджета в условиях финансового кризиса еще более усиливается, перегруженный унаследованными от прошлого обязательствами бюджет берет на себя новые функции, вызванные финансовым кризисом производства, гипертрофированная роль бюджета служит причиной роста налогового бремени, фискального антагонизма бюджета и предприятий, появления легальных и нелегальных механизмов приспособления к сложившейся ситуации»²⁸.

Ученые Института экономики РАН И.В. Караваева и Е.А. Иванов²⁹ подчеркнули первостепенную роль государственного бюджета в переориентации интересов участников рынка на активные инвестиционные и потребительские траты, то есть активизацию совокупного спроса, необходимого в качестве движущей силы экономического развития страны и ее территорий.

Бюджетная политика влияет на объем изъятия денежных средств из экономики и их последующее перераспределение между экономическими агентами, что определяет экономическую активность и потенциал хозяйствующих субъектов и реализацию конституционных прав граждан, интересов и приоритетов государства и общества. При этом бюджетная политика оказывает и косвенное влияние на экономику, заключающееся в том, что закрепленные в бюджетных документах плани-

²⁸ Яременко Ю.В. Современная экономика России: анализ и стратегия развития // Проблемы прогнозирования. 2015. № 5 (152). С. 3–10.

²⁹ Караваева И.В., Иванов Е.А. Тенденции и риски развития института бюджетирования в системе государственного управления Российской Федерации // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2017. № 6. С. 7–22.

руемые значения основных показателей социально-экономического развития страны, конкретные направления формирования и расходования бюджетных средств, приоритеты государственной финансовой политики учитываются другими субъектами экономики при планировании своей деятельности.

Коллектив ученых Института экономики РАН³⁰ назвал среди ключевых проблем реализации современной бюджетной политики серьезное отставание принятия решений в ходе активно разворачивающихся кризисных процессов, что привело к запаздыванию направления бюджетных ресурсов на решение важнейших социальных вопросов в 2008–2009 и 2014–2016 годах.

Как отметила Л.А. Ерошкина, директор Департамента межбюджетных отношений Минфина России, бюджетный потенциал занимает одну из ключевых позиций при формировании социально-экономического потенциала, и, как следствие, бюджетная политика представляется важнейшим инструментом стратегии финансово-экономического развития и стимулирования развития инновационной и инвестиционной деятельности³¹.

По мнению д.э.н. Д.В. Масловой³², наличие значительных объемов нереализованных возможностей означает скрытое снижение эффективности функционирования бюджетной системы и ослабление единого экономического пространства. Коллектив авторов работы³³ пришел к выводу о невозможности формирования эффективной системы бюджетного менеджмента без исследования бюджетного потенциала. В.Ю. Ката-

³⁰ Головин М.Ю., Лыкова Л.Н., Букина И.С. Реакция денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики России на вызовы глобализации // Финансы: теория и практика. 2017. Т. 21. Вып. 5. С. 6–21.

³¹ Ерошкина Л.А. Особенности бюджетного стратегирования на региональном уровне // Горизонты экономики. 2016. № 6 (33). С. 76–79.

³² Маслова Д.В. Влияние бюджетно-налоговой политики на социально-экономическое положение южных регионов России // Финансы и кредит. 2016. № 37. С. 14–29.

³³ Бюджетный потенциал в регионах России: тенденции и закономерности изменения / М.В. Владыка, А.Н. Индутенко, Л.Д. Сангинова, Ю.Н. Северина // Регион: системы, экономика, управление. 2013. № 2 (21). С. 12–20.

сонов³⁴ указал на то, что бюджетный потенциал может и должен играть активную роль в стимулировании экономического роста.

Применяя рассуждения д.э.н. Д.В. Масловой³⁵ о прямой зависимости благосостояния населения от уровня развития экономики и предположения автора о формировании дохода населения главным образом за счет экономической активности соответствующей территории, проведем, с определенной долей условности, расчеты подушевых объемов производства и потребления на основе данных Росстата за 2005–2018 гг. (табл. 1.2). Таблица показывает устойчивое соответствие (в пределах 5%) производства и потребления только в Центральном федеральном округе. В отдельные годы оно также наблюдалось в Северо-Западном округе (2018 г.), Приволжском (2005 г.), Сибирском (2005 и 2015 гг.), Дальневосточном (2010 и 2018 гг.). Тогда как существенная разница в сторону потребления была характерна в 2005 году для Северо-Кавказского, Дальневосточного и Южного федеральных округов, в 2010 году – для Северо-Кавказского и Южного. Обратная ситуация складывалась для Уральского округа, в котором производство превышало потребление в течение 2005–2018 гг. на 45–84%.

Поясняя данные обстоятельства, следует отметить, что ситуация, при которой потребление превысило производство, свидетельствует о получении населением доходов не только по итогам экономической деятельности на территории региона проживания, но и из иных источников за его пределами. Обе тенденции говорят о взаимовлиянии бюджетного и социально-экономического потенциалов и воздействии инструментов бюджетного регулирования (межбюджетное перераспределение, налоговые механизмы и т.д.) на конечного потребителя – человека.

³⁴ Катарсонов В.Ю. Инвестиционный потенциал экономики: механизмы формирования и использования. М.: Анкил, 2005. 328 с.

³⁵ Маслова Д.В. Влияние бюджетно-налоговой политики на социально-экономическое положение южных регионов России // Финансы и кредит. 2016. № 37. С. 14–29.

Таблица 1.2. **Динамика подушевых объемов производства и потребления, %**

Субъект / федеральный округ	2005 г.			2010 г.			2015 г.			2018 г.		
	Prod	Cons	Diff	Prod	Cons	Diff	Prod	Cons	Diff	Prod	Cons	Diff
Центральный	131,2	134,8	3,6	132,7	130,0	-2,7	129,3	128,4	-1,0	129,2	131,7	2,5
Северо-Западный	104,1	111,2	7,1	109,8	104,6	-5,1	115,8	103,3	-12,5	111,6	109,0	-2,6
Республика Карелия	89,9	90,0	0,1	70,7	84,6	13,9	74,8	84,4	9,6	78,0	87,9	9,9
Республика Коми	140,1	141,6	1,5	148,1	117,4	-30,7	136,7	106,8	-29,9	137,7	102,4	-35,3
Архангельская область	102,6	97,7	-4,9	114,8	103,4	-11,3	118,6	102,1	-16,5	123,1	96,6	-26,5
Вологодская область	124,4	78,4	-46,0	82,6	74,5	-8,1	89,7	84,0	-5,7	85,9	81,3	-4,6
Калининградская область	69,3	80,1	10,8	78,9	84,6	5,7	80,1	84,9	4,8	79,8	82,8	3,0
Ленинградская область	97,1	70,3	-26,8	108,6	78,1	-30,5	106,5	81,2	-25,2	104,2	94,5	-9,8
Мурманская область	124,7	131,4	6,7	111,0	126,8	15,8	117,0	120,9	3,9	111,1	125,3	14,2
Новгородская область	75,8	67,7	-8,1	75,9	82,3	6,4	84,4	84,6	0,1	75,0	76,2	1,2
Псковская область	44,4	60,9	16,5	48,8	67,5	18,7	46,4	71,3	24,8	44,8	72,0	27,2
г. Санкт-Петербург	112,8	151,6	38,8	132,4	130,9	-1,4	144,8	131,1	-13,7	135,0	135,6	0,6
Южный	53,8	71,2	17,4	64,0	79,7	15,8	63,2	83,7	20,5	61,4	85,8	24,4
Северо-Кавказский	31,1	56,1	25,0	36,0	69,9	33,9	39,3	74,5	35,2	34,1	70,1	36,0
Приволжский	72,9	77,0	4,1	72,3	83,6	11,3	75,5	86,3	10,8	73,1	80,4	7,3
Уральский	202,2	118,5	-83,7	160,5	115,2	-45,4	164,2	108,2	-56,0	178,4	105,4	-73,1
Сибирский	82,2	83,2	1,0	84,5	79,2	-5,3	82,2	77,8	-4,4	83,7	77,3	-6,4
Дальневосточный	89,9	111,1	21,2	109,0	109,8	0,7	108,6	115,7	7,1	109,6	106,9	-2,7
Условные обозначения: Prod (production) – производство (ВРП на душу населения в % от среднего по стране), Cons (consumption) – потребление (средние денежные доходы на душу населения в % от среднего по стране), Diff (difference) – разница (производство минус потребление). Источник: рассчитано автором по данным Росстата.												

Проведенное исследование дает нам основания заключить, что развитие бюджетного потенциала способствует экономическому росту государства в условиях динамичности внешней и внутренней среды:

- вследствие обеспечения прироста бюджетных ресурсов для проведения модернизации экономики, повышения качества общественных услуг, развития человеческого капитала и т.д.;
- мультипликативного стимулирования направления частных инвестиций, в том числе на основе государственно-частного партнерства, на развитие инновационной экономики (проведение технологического перевооружения, укрепление производственного потенциала, развитие экономики знаний и т.д.);
- повышения способности к обеспечению экономической безопасности государства и противостоянию разного рода рискам и угрозам;
- повышения эффективности государственного управления при создании условий для расширения производственного, трудового, научно-инновационного, демографического, инвестиционного и других видов социально-экономического потенциала страны;
- развития бюджетной системы региона и повышения эффективности системы бюджетного менеджмента;
- активизации совокупного внутреннего спроса путем регулирования бюджетных потоков;
- повышения эффективности территориального³⁶ размещения факторов производства, влияющего на показатели дифференциации;
- обеспечения гармонизации целей, стратегических приоритетов и интересов различных экономических субъектов (государства, хозяйствующих субъектов, домохозяйств);
- расширения возможностей реализации приоритетов государства и общества.

³⁶ В нашем исследовании будем рассматривать частные примеры территорий (территориальных социально-экономических систем), таких как регион, муниципальное образование, городской округ и пр.

Исходя из вышесказанного, мы убеждены в необходимости проведения такой бюджетной политики, являющейся важнейшей частью экономической политики государства, которая будет разрабатываться с учетом и в целях развития бюджетного потенциала.

По мнению многих ученых³⁷, основными объектами для внедрения теории и практики развития бюджетного потенциала должны стать регионы. В рамках нашего исследования будем определять регион с точки зрения административно-территориального признака, преимуществами которого является наличие органов управления, собственного бюджета и прав на проведение самостоятельной социально-экономической политики. Следовательно, под регионом понимаем территориально специализированную подсистему народнохозяйственного комплекса страны, которая имеет собственные органы управления, обладает собственным бюджетом и правами на проведение самостоятельной социально-экономической политики. С этой позиции категория «регион» включает в себя субъекты федерации и муниципальные образования.

Не случайно в мировой практике набирает обороты подход, подразумевающий, что государство создает предпосылки для интенсивного развития регионов, учитывая их внутренний потенциал и возможности его роста.

Наблюдаемое в последнее время в мире и в России повышение роли регионов в народнохозяйственном комплексе страны, рост региональной самостоятельности, усиление ответственности территори-

³⁷ Бюджетный потенциал в регионах России: тенденции и закономерности изменения / М.В. Владыка, А.Н. Индутенко, Л.Д. Сангинова, Ю.Н. Северина // Регион: системы, экономика, управление. 2013. № 2 (21). С. 12–20; Ткачева Т.Ю. Бюджетно-налоговые механизмы устойчивого развития регионов: теория и методология: дис. ... д-ра эк. наук: 08.00.10. М., 2019. 377 с.; Голодова Ж.Г. Формирование и управление финансовым потенциалом региона в целях обеспечения его экономического роста: дис. ... д-ра экон. наук. М., 2010. 360 с.; Зенченко С.В. Формирование и оценка регионального финансового потенциала устойчивого развития экономики территории: теория и методология: дис. ... д-ра экон. наук. Ставрополь, 2009. 391 с.; Найденова Т.А., Швецова И.Н. Оценка бюджетного потенциала северных территорий // Финансы и кредит. 2013. № 40 (568). С. 40–51; Паздникова Н.П. Развитие методов управления бюджетным потенциалом региона // Экономика региона. 2007. № 2. С. 263–267 и др.

альных органов управления за результаты принимаемых решений в области социально-экономического развития придали региональным исследованиям все большую актуальность в контексте модернизации экономической модели. Данное обстоятельство находит свое объяснение, с одной стороны, в локализованном характере социально-экономических процессов, с другой стороны, в необходимости учета межрегиональной и межмуниципальной дифференциации, специализации, конкуренции.

Вследствие значительной дифференциации территорий и общества, одновременного действия процессов глобализации и регионализации, усложнения бюджетных отношений, необходимости обеспечения высоких темпов интенсивности экономики при сохранении экстенсивности развития значительных площадей неосвоенных территорий, пространственных преобразований общественных отношений, при решении задачи обеспечения устойчивого экономического роста особое значение приобретает исследование путей развития бюджетного потенциала региона, которое становится отражением деятельности как отдельных экономических субъектов, так и регионов и страны в целом.

Таким образом, мы определили, что бюджетный потенциал следует рассматривать как важнейшую базовую категорию при создании административно-правовой и социально-экономической основы проведения стратегической модернизации экономики для стимулирования экономического роста как ключевого условия повышения качества и уровня жизни населения.

1.2. Дискуссионные вопросы содержания бюджетного потенциала

Научное сообщество и управленцы-практики активно обсуждают формы и методы развития бюджетного потенциала, которые, в свою очередь, зависят от продуманности и корректности использования по-

нятийного аппарата. Поэтому изучение теоретических основ содержания бюджетного потенциала представляется актуальной и важной научной задачей.

Исследование странами-членами Организации и экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) вопросов развития бюджетного потенциала актуализировалось в 1970-е годы, в период смены парадигмы государственной политики³⁸. Цель выравнивания экономического развития территорий, господствовавшая в 1950–60-е гг., трансформировалась в цель стимулирования роста потенциала для повышения территориальной конкурентоспособности³⁹, сводящейся к созданию условий экономического роста. В исследованиях Финансового университета при Правительстве РФ⁴⁰, Института экономики РАН⁴¹, Института

³⁸ Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. 2009. OECD Publishing. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/regions-matter_9789264076525-en.

³⁹ Yuill D. New Policy Frameworks, New Policy Approaches: Recent Regional Policy Developments in the EU and Norway / Yuill D. et al. // EoPRA Paper 08/1, presentation at the 29th meeting of the EoRPA Regional Policy Consortium 5–7 October 2008. URL: www.eprc.strath.ac.uk/eorpa/Documents/, EoRPA_08_Papers/EoRPA_08-1.pdf.

⁴⁰ Пинская М.Р. Какой быть налоговой политике Российской Федерации в ближайшей перспективе // Налоги и финансы. 2016. № 4(32). С. 7–15; Пинская М.Р. Гармонизация налоговых отношений в федеративном государстве: дис. ... д-ра экон. наук. М., 2010. 397 с.; Гончаренко Л.И., Малис Н.И. Налоговая политика государства: нужна ли смена модели в условиях современного экономического кризиса? // Экономика. Налоги. Право. 2015. № 3. С. 152–156. Тюрина Ю.Г. Современные подходы к определению налогового потенциала региона // Проблемы современной экономики. 2014. № 3 (51). С. 248–251.

⁴¹ Лыкова Л.Н. Финансовый потенциал субъектов Федерации // Федерализм. 2008. № 3 (51). С. 41–59; Бюджет России: реальность, парадоксы, альтернативы (опыт независимой экспертизы) / науч. ред. В.К. Сенчагов. М.: ИЭ РАН, 2007. 548 с.; Головин М.Ю., Лыкова Л.Н., Букина И.С. Реакция денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики России на вызовы глобализации // Финансы: теория и практика. 2017. Т. 21. Вып. 5. С. 6–21; Караваева И.В., Иванов Е.А. Тенденции и риски развития института бюджетирования в системе государственного управления Российской Федерации // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2017. № 6. С. 7–22; Бухвальд Е.М., Федоткин В.Н. Муниципальная реформа и социально-экономическое развитие территорий. М.: ИЭ РАН, 2010. 285 с.

экономики УрО РАН⁴², Поволжского государственного технологического университета⁴³, Казанского федерального университета⁴⁴ анализируются отдельные вопросы состава, границ использования и методов определения величины финансового, бюджетного и налогового потенциалов субъектов РФ. В трудах Института экономики и организации промышленного производства СО РАН⁴⁵, Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского⁴⁶ акцент сделан на бюджетном потенциале муниципального уровня. Учеными Института социально-экономических исследований ДНЦ РАН⁴⁷ и Российского университета дружбы народов⁴⁸ бюджетный потенциал рассмотрен как важнейший компонент финансового потенциала.

⁴² Татаркин А.И. Диалектика государственного и рыночного регулирования социально-экономического развития регионов и муниципалитетов // Экономика региона. 2014. № 1. С. 9–33; Сидорова Е.Н., Татаркин Д.А. Финансовый потенциал повышения конкурентоспособности муниципальных образований // Экономика региона. 2007. № 4(12). С. 68–84; Сидорова Е.Н., Морозов В.В. Финансово-инвестиционный потенциал и последствия технологического развития Урала. Институт экономики УрО РАН, 2004. 42 с.

⁴³ Ханафеев Ф.Ф. Аналитическое обеспечение управления налоговым потенциалом региона: теория и методология: монография. М.: Проспект, 2008. 232 с.

⁴⁴ Сабитова Н.М. О понятии финансового потенциала региона и методологии его оценки // Финансы. 2003. № 2. С. 63–68.

⁴⁵ Клисторин В.И. Методология анализа налогово-бюджетной и региональной политики на субфедеральном уровне. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2004. 239 с.; Клисторин В.И. Межуровневые финансовые потоки в бюджетной системе Российской Федерации // Регион: экономика и социология. 2018. № 2 (98). С. 33–51; Сумская Т.В. Укрепление бюджетного потенциала муниципальных образований (на примере Новосибирской области). Новосибирск: ИЭОПП СО РАН. 2006. 240 с.; Региональное и муниципальное управление: диагностика, планирование и мониторинг социально-экономического развития регионов Сибири / под ред. А.С. Новосёлова, В.Е. Селиверстова. Новосибирск: Институт экономики и организации промышленного производства, 2016. 487 с.

⁴⁶ Яшин С.Н., Яшина Н.И. Некоторые аспекты анализа бюджетного потенциала муниципальных образований // Финансы и кредит. 2003. № 5 (119). С. 35–44.

⁴⁷ Зенченко С.В. Бюджетный потенциал региона и методические подходы к его оценке // Региональные проблемы преобразования экономики. 2008. № 1 (14). С. 186–198. Зенченко С.В. Формирование и оценка регионального финансового потенциала устойчивого развития экономики территории: теория и методология: дис. ... д-ра экон. наук. Ставрополь, 2009. 391 с.

⁴⁸ Голодова Ж.Г. Оценка бюджетно-налогового потенциала региона в условиях реформирования системы межбюджетных отношений // Финансы и кредит. 2009. № 5. С. 33–40.

Вместе с тем комплексные исследования, позволяющие разработать единую, общепринятую теорию и методологию развития бюджетного потенциала, до сих пор отсутствуют, что требует дальнейшей разработки и обоснования теоретического и методологического содержания бюджетного потенциала как фактора экономического роста.

Сущность бюджетного потенциала стала объектом исследования для многих отечественных и зарубежных ученых. Аналоги его оценки наблюдались еще в Римском государстве, для чего оценивались земельные участки, составлялись кадастры по каждому городу с данными о землевладельцах, производилась перепись населения и т.д. Развитие теории и методологии бюджетного потенциала государства связывают с трудами школы буржуазной политэкономии (Ж. Боден «*Les six livres de la République*», Paris, 1576), камералистики (И. Юсти «*System der Finanzwesens*», 1766), классической политэкономии (А. Смит «Исследование о природе и причинах богатства народов», 1776, Д. Рикардо «Начала политической экономии и налогового обложения», 1817), марксистского учения (К. Маркс «*Das Kapital. Kritik der politischen Oekonomie*», 1867, Ф. Энгельс «Заметки по теориям прибавочной стоимости», 1905), кейнсианской школы (Д. Кейнс «*The General Theory of Employment, Interest and Money*», 1936) и т.д.

Как нами найдено, сам термин «бюджетный потенциал» (в англоязычной литературе употребляется как «*fiscal capacity*») начал весьма широко использоваться в научных кругах и государственном управлении с появлением в 1990-е годы модифицированной политики прогрессивной финансовой консолидации, итогом которой стало определение возможного уровня бюджетного потенциала⁴⁹. Такой уровень стал рассматриваться в качестве важнейшего фактора при распределении межправительственных субсидий для выравнивания объема региональных ресурсов⁵⁰.

⁴⁹ Haffert L., Mehrtens Ph. From Austerity to Expansion? Consolidation, Budget Surpluses, and the Decline of Fiscal Capacity // MPIfG Discussion Paper 13/16, Köln, December 2013.

⁵⁰ Martinez-Vazquez J., Jameson Boex L.F. Fiscal Capacity: an overview of concepts and measurement issues and their applicability in the Russian Federation. Georgia State University, 1997. P. 23.

Несмотря на то, что дефиниция «бюджетный потенциал» весьма широко используется в современной российской управленческой практике, Бюджетный кодекс Российской Федерации как основной нормативно-правовой документ, регулирующий бюджетные процессы в стране, не раскрывает ее сущность, затрагивая только индекс налогового потенциала⁵¹. Отсутствие законодательно зафиксированной конструкции определения данного термина подтолкнуло исследователей по-своему определять его смысл (табл. 1.3). Так, одни ученые трактуют бюджетный потенциал как совокупность ресурсов, другие предлагают рассматривать его как совокупность возможностей, третьи – как результат бюджетных отношений. Разнообразие характеристик сущности бюджетного потенциала создает неточности в понимании его природы и методов его развития, а также ограничивает возможности проведения сравнительных исследований.

Таблица 1.3. **Содержательные характеристики категории «бюджетный потенциал» в подходах различных авторов**

Автор	Характеристика
М.В. Владыка, А.Н. Индутенко, Л.Д. Сангинова, Ю.Н. Северина	Это целостная совокупность интегрированных бюджетных ресурсов, запасов и источников бюджетной деятельности с определенной степенью напряженности и интенсивности, которые имеются в наличии и/или могут быть аккумулированы для достижения бюджетных целей, задач, результатов. Вместе с тем бюджетный потенциал – это оценка возможных поступлений в бюджеты определенных уровней.
О.А. Гришанова	Максимально возможные расходы, которые может позволить себе бюджет исходя из доходных поступлений.

⁵¹ Соотношение между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта РФ исходя из уровня развития и структуры экономики / налоговой базы, и аналогичным показателем в среднем по консолидированным бюджетам субъектов РФ с учетом структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема государственных и муниципальных услуг в расчете на одного жителя [Бюджетный кодекс РФ].

Продолжение таблицы 1.3

Автор	Характеристика
Т.Ю. Ткачева, Л.В. Афанасьева	Включает в себя как налоговую базу, так и базу формирования неналоговых доходов, возможности получения финансовой помощи, а также способности осуществления заимствования на финансовых рынках.
В.А. Воробьева	Реально возможный объем дохода как источник ресурсов бюджета, который может быть получен с действующих хозяйствующих субъектов.
Ж.Г. Голодова	Совокупность средств, мобилизованных в виде налогов, сборов, штрафов и пеней на территории региона, отчислений в территориальные внебюджетные фонды, а также накопленных резервов и средств, поступивших в порядке перераспределения из бюджетов и внебюджетных фондов других уровней, достаточных для развития региона на основе реструктуризации и модернизации экономики и повышения качества жизни в регионе.
С.В. Зенченко	Сумма потенциалов всех действующих в регионе доходов и расходов, в его структуре выделяются налоговые доходы субъекта РФ, неналоговые доходы субъекта РФ, безвозмездные поступления за исключением субвенций, потенциал планируемых расходов субъектов РФ.
Ю.А. Петров	Потенциальный бюджетный доход на душу населения, который может быть получен органами власти за определенный период времени при применении на территории страны одинаковых условий налогообложения.
Т.А. Найденова, И.Н. Швецова	Потенциальная возможность финансирования из бюджета общественных товаров и услуг, исходя из оценки совокупных ресурсов бюджета (собственных и привлеченных) в целях финансового обеспечения выполнения стратегически важных задач, направленных на повышение уровня бюджетной обеспеченности.
О.С. Кириллова	Совокупность финансовых ресурсов, аккумулируемых в бюджете в течение определенного времени, и способность региональной экономики генерировать бюджетные доходы в процессе реализации функций бюджета в соответствии с целями и задачами территориального развития.
S.M. Barro	Способность получения доходов независимо от складывающегося уровня фискального воздействия.

Продолжение таблицы 1.3

Автор	Характеристика
С.Н. Яшин, Н.И. Яшина	Совокупность экономических и нормативно-правовых условий, позволяющих сформировать оптимальную величину доходов, покрывающих нормативные расходы муниципальных образований, а также обеспечить их целевое и эффективное использование.
Ж.А. Мингалева, Н.П. Паздникова	Совокупность собственных и привлеченных ресурсов, соотношение которых должно покрывать обязательства бюджета.
J. Martinez-Vazquez, L.F. Jameson Boex	Потенциальная способность правительств в регионе получать доходы из собственных источников для оплаты стандартизированной корзины общественных благ и услуг.
И.В. Сугарова	Настоящие и будущие возможности формирования полноценного ресурсного обеспечения бюджета.
Т.Ю. Ткачева	Функциональный блок бюджетно-налоговых механизмов.
А.А. Шалмуев	Характеризует возможности региона в увеличении доходов бюджета (определяется величиной местных налогов и сборов, отчислений от федеральных и региональных налогов в соответствии с нормативами, установленными законодательством и поступлений от приватизации муниципального имущества, от сдачи его в аренду, от местных займов и лотерей, от внешнеэкономической деятельности, дивидендов от доли региона в уставном капитале предприятий и организаций, а также с объемами дотаций, субвенций, трансфертных платежей и т.д.).
О.В. Калинина, Р.В. Окороков	Объем запланированных налоговых поступлений в составе утвержденного бюджета на определенной территории и при достижении им определенных параметров хозяйственной экономики.

Источники: составлено автором по [Бюджетный потенциал в регионах России: тенденции и закономерности изменения / М.В. Владыка, А.Н. Индутенко, Л.Д. Сангинова, Ю.Н. Северина // Регион: системы, экономика, управление. 2013. № 2 (21). С. 12–20; Гришанова О.А. Сбалансированность бюджета субъекта РФ и пути повышения его доходов // Иваново: Иван. гос. ун-т, 2004. 220 с.; Воробьева В.А. Проблемы формирования бюджетного потенциала муниципалитетов в реализации финансовой политики региона // Управленческое консультирование. 2002. № 2. С. 58–62; Ткачева Т.Ю., Афанасьева Л.В. Логическая структура бюджетного потенциала и обоснование факторов, влияющих на его развитие // Известия ЮЗГУ. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2012. № 2. С. 170–176. Ткачева Т.Ю. Региональные особенности формирования бюджетного потенциала в современной бюджетно-налоговой политике // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия Экономика. Социология. Менеджмент. 2014. № 2. С. 67–74; Ткачева Т.Ю. Бюджетно-налоговые механизмы устойчивого развития регионов: теория и методология: дис. ... д-ра эк. наук: 08.00.10. М., 2019. 377 с.; Голодова Ж.Г. Формирование и управление финансовым потенциалом региона в целях обеспечения его экономического роста: дис. ... д-ра экон. наук. М., 2010. 360 с.; Голодова Ж.Г. Формирование и оценка бюджетно-налогового потенциала субъекта РФ (на примере субъектов Уральского федерального округа) // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2010. № 5; Зенченко С.В. Формирование и оценка регионального финансового потенциала устойчивого развития экономики территории: теория и методология: дис. ... д-ра экон. наук. Ставрополь, 2009. 391 с.; Зенченко С.В. Бюджетный потенциал региона и методические подходы к его оценке // Региональные проблемы преобразования экономики. 2008. № 1 (14). С. 186–198; Найденова Т.А., Швецова И.Н. Оценка бюджетного потенциала северных территорий // Финансы и кредит. 2013. № 40 (568). С. 40–51; Кириллова О.С. Особенности формирования и оценки бюджетного потенциала территорий в контексте муниципальной реформы России // Финансы и кредит. 2006. № 25 (229). С. 32–37; Яшин С.Н., Яшина Н.И. Некоторые аспекты анализа бюджетного потенциала муниципальных образований // Экономический анализ: теория и практика. 2003. № 1. С. 21–29; Мингалева Ж.А., Паздникова Н.П. Развитие методов управления бюджетным потенциалом региона // Экономика региона. 2007. № 2. С. 263–267; Петров Ю.А. Селективная финансовая политика: повышение собираемости налогов, увеличение налогового потенциала и стимулирование развития экономики // Российский экономический журнал. 1999. № 4. С. 44–46; Martinez-Vazquez J., Jameson Boex L. Fiscal Capacity: an overview of concepts and measurement issues and their applicability in the Russian Federation. Georgia State University. 1997. P. 23. Barro S. State Fiscal Capacity Measures: A Theoretical Critique // Measuring Fiscal Capacity. Boston: Oelgeschlager, Gunn&Hain, Publishers, Inc., 1986. № 1. Pp. 14–32; Шалмуев А.А. Основные составляющие потенциалов регионального развития // Экономическое возрождение России. 2006. № 4. С. 57–61; Калинина О.В., Околоков Р.В. Налоговый потенциал региона: теория и методы оценки. СПб.: С.-Петербург. политехн. ун-т, 2007. 228 с.; Сугарова И.В. Система бюджетных отношений: теория, методология, практика: дис. ... д-ра эк. наук. Владикавказ, 2017. 384 с.].

Более того, опираясь на результаты проведенного анализа, мы выделили ряд вызвавших оживленную научную дискуссию принципиальных вопросов методологии исследования бюджетного потенциала, в частности:

- Идентичны ли понятия «ресурсы», «возможности», «резервы», «потенциал», «бюджет», «бюджетный потенциал»?
- Как учитывать временной фактор при исследовании бюджетного потенциала в условиях цикличности бюджетного процесса?
- Для чего необходимо развивать бюджетный потенциал?
- Какой потенциал исследовать: бюджетный или налоговый?
- Какой подход к изучению сущности бюджетного потенциала в наибольшей степени отвечает задаче стимулирования экономического роста?

Дальнейшую логику исследования мы построим путем последовательного научного поиска и обоснования собственного мнения относительно ответов на данные вопросы.

Во-первых, рассматривая трактовки сущности бюджетного потенциала, мы обнаружили достаточно частую подмену понятий «ресурс», «резервы», «возможности», «потенциал», а также «бюджет» и «бюджетный потенциал».

Ресурсы являются одной из важнейших экономических категорий, представляя собой источники покрытия потребностей. Источниками бюджетных ресурсов служат созданные в результате хозяйственной деятельности доходы бюджета и привлеченные в бюджет на возмездной и безвозмездной основе средства. В нашем исследовании мы будем понимать под бюджетными ресурсами те, что уже вовлечены в хозяйственный оборот. По классификации вовлеченности ресурсы могут быть как используемыми, так и потенциально возможными. В последнем случае речь идет уже о резервах роста бюджетных ресурсов. Вполне логично мнение д.э.н. Ф.Ф. Ханафеева⁵², согласно которому резервы как потенциальные возможности могут находиться и

⁵² Ханафеев Ф.Ф. Аналитическое обеспечение управления налоговым потенциалом региона: теория и методология. М.: Проспект, 2008. 232 с.

в состоянии невостребованности (неиспользуемые возможности), и в состоянии развития и актуализации. Мы будем исходить из позиции выделения нереализованных и неочевидных резервов. При этом нереализованные резервы отличаем от неочевидных тем, что они уже известны и могут быть реализованы органами государственной власти и местного самоуправления на данном этапе экономического развития вследствие применения необходимых стимулов и (или) ограничений. Интересные заключения сделаны академиком А.И. Татаркиным о том, что, потенциал региона есть «совокупность всех ресурсов региона, имеющихся в его границах, как вовлеченных в хозяйственный оборот, так и тех, которые могут быть использованы в дальнейшем»⁵³. В ряде исследований⁵⁴ потенциал любой экономической системы определялся как совокупность имеющихся ресурсов (трудовых, природных, физических и т.д.), которые в рамках накопленного уровня знаний и технологичности системы, зависимой от действующих социальных институтов, позволяют обеспечивать некоторый уровень ее развития в текущем и будущем режиме. С этой точки зрения развитие потенциала представляется в качестве дополнительного источника ресурсов.

Итак, бюджетный потенциал на промежуточном этапе исследования мы будем интерпретировать как совокупность реализованных бюджетных ресурсов и резервов (потенциальных возможностей).

Аналогичная путаница возникает при исследовании категорий «бюджет» и «бюджетный потенциал». Мы убеждены в неидентичности данных дефиниций. Если обратиться к словарю⁵⁵, то термин «потенциал» трактуется как все имеющиеся возможности или средства в какой-то сфере, области либо степень мощности. Академик Л.И. Абалкин определял потенциал как некую собирательную, обобщенную характеристику

⁵³ Татаркин А.И. Социально-экономический потенциал региона. Проблемы оценки, использования и управления. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 1997. 380 с.

⁵⁴ Сухарев О.С. Развитие социально-экономического потенциала России: теория и практика // Экономика региона. 2016. Т. 12. № 1. С. 315–321.

⁵⁵ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1984. 797 с.

ресурсов⁵⁶. Этимологическая суть термина «бюджетный потенциал» подразумевает его вероятностный характер, тогда как бюджет – это вполне реальный результат реализации бюджетного потенциала, когда результатом его формирования становятся доходы бюджета, а результатом использования – расходы бюджета.

Во-вторых, бюджетный потенциал рассматривается в рамках отдельных стадий его реализации, чаще всего на стадии формирования.

Не требует доказательств тот факт, что бюджетный потенциал есть категория динамичная и с течением времени, развитием общества и экономики отдельные виды неочевидных резервов могут перейти в категорию известных, но нереализованных резервов, а нереализованные резервы – в бюджетные ресурсы. Поскольку бюджетный потенциал связан с временным параметром, многие исследователи рассматривают отдельные стадии реализации бюджетного потенциала. Вместе с тем в научных работах зачастую отсутствует взаимосвязанность стадий его формирования и использования. На это справедливо указывает д.э.н. И.В. Сугарова⁵⁷, говоря о том, что «бюджетный потенциал не следует рассматривать односторонне, только с позиции формирования доходной части, важно учитывать не только способность бюджета генерировать доходы, но и возможности их рационального размещения и распределения таким образом, чтобы не только удовлетворить текущие потребности общества, но и обеспечить реализацию стратегических интересов государства, устойчивого экономического развития, рост технологического, капитального и человеческого потенциала на перспективу».

По нашему убеждению, бюджетный потенциал целесообразно исследовать как категорию, предполагающую цикличность ключевых стадий его реализации (стадия формирования и стадия использования). При этом повышение эффективности формирования и использования

⁵⁶ Абалкин Л.И. Новый тип экономического мышления. М.: Экономика, 1987. 192 с.

⁵⁷ Сугарова И.В. Система бюджетных отношений: теория, методология, практика: дисс. ... д-ра экон. наук. Владикавказ, 2017. 384 с.

бюджетного потенциала ведет к его развитию, то есть переходу в качественно усовершенствованное состояние. При этом цикличность стадий не означает обнуление, но предполагает трансформацию стимулов и ограничений внешней и внутренней среды. Следовательно, развитие бюджетного потенциала – это не конечный результат государственного управления. Из этого вытекает следующий дискуссионный вопрос.

В-третьих, нет единого понимания относительно конечного результата развития бюджетного потенциала, без которого, как нам представляется, само по себе развитие бюджетного потенциала существовать не может, поскольку надо понимать, для чего требуются ресурсы и резервы. В ряде исследований в качестве такого результата рассматривается финансирование текущих расходов. Однако, по нашему мнению, наиболее точен подход, согласно которому развитие бюджетного потенциала способствует повышению качества общественных услуг, развитию человеческого капитала, росту инвестиций в национальное производство, стимулированию внедрения инноваций, повышению внутреннего потребительского спроса, развитию секторов экономики, что ведет к стимулированию экономического роста. Из этого определяем, что конечный результат развития бюджетного потенциала должен состоять в содействии экономическому росту для обеспечения достойного качества и уровня жизни населения.

В свою очередь, развитие бюджетного потенциала подвержено влиянию целого спектра факторов, исследование которых становится необходимой методологической задачей. Так, изучение экономической литературы позволило выделить ряд мнений относительно факторов развития бюджетного потенциала.

Одни авторы⁵⁸ выделили качественные и количественные факторы, исходя из структурных элементов бюджетного потенциала. Так, к качественным факторам отнесены способы формирования налоговой базы, определение продолжительности налогового периода, результативность

⁵⁸ Найденова Т.А., Швецова И.Н. Оценка бюджетного потенциала северных территорий // Финансы и кредит. 2013. № 40 (568). С. 40–51.

налогового администрирования, приватизационная политика, налоговые ставки и льготы, сальдо взаиморасчетов с федеральным центром. К количественным – нормативы отчислений от налогов, доходы от объектов государственной собственности, прибыльность государственных и муниципальных унитарных предприятий, размер субвенций и др.

Другие исследователи⁵⁹ приравнивали факторы развития бюджетного потенциала к факторам экономического роста, среди которых деловая активность хозяйствующих субъектов, социально-экономическая политика органов власти и управления, внешнеэкономическое сотрудничество, взаимоотношения различных уровней вертикали управления и т.д.

Некоторые ученые⁶⁰ отметили, что регионы и муниципальные образования не могут оказывать влияние на действие внешних факторов (природно-ресурсный, инфляционный, нормативно-правовой и другие), поэтому особое внимание необходимо уделять внутренним факторам, воздействуя на которые можно достичь развития бюджетного потенциала.

Все обозначенные точки зрения небезосновательно указывают на то, что развитие бюджетного потенциала зависит от стимулирующего и ограничительного воздействия внешней и внутренней среды. На наш взгляд, это соответствует вероятностному характеру сущности бюджетного потенциала.

Систематизируя внешние и внутренние, главные и второстепенные факторы, выделенные в отечественных и зарубежных исследованиях, представим триаду условий развития бюджетного потенциала:

1) природно-ресурсная и социально-экономическая основа – природно-климатические условия, ресурсно-сырьевая база, структура экономики, демографические и исторические особенности и др.;

⁵⁹ Бюджетный потенциал в регионах России: тенденции и закономерности изменения / М.В. Владыка, А.Н. Индутенко, Л.Д. Сангинова, Ю.Н. Северина // Регион: системы, экономика, управление. 2013. № 2 (21). С. 12–20.

⁶⁰ Ткачева Т.Ю., Афанасьева Л.В. Логическая структура бюджетного потенциала и обоснование факторов, влияющих на его развитие // Известия ЮЗГУ. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2012. № 2. С. 170–176.

- 2) конъюнктурное воздействие – уровень инфляции, курс валют и др.;
- 3) институты реализации и развития, деятельность которых направлена на эффективное управление природно-ресурсной и социально-экономической базой территории в условиях динамичности внешней среды, – нормативно-правовая основа, институты развития и др.

В-четвертых, многие ученые, а также российское законодательство принимают во внимание проблемы не бюджетного, а налогового потенциала.

Не отрицая важности углубленного изучения налогового потенциала, особо подчеркнем, что, на наш взгляд, категория бюджетного потенциала заметно расширяет государственные возможности влияния на экономический рост. В своем исследовании д.э.н., профессор Л.Н. Лыкова⁶¹ убедительно показывает, что для России, в отличие от стран с развитой рыночной экономикой, представляется принципиально важным рассматривать не только проблему налогового потенциала, поскольку некоторые из финансовых ресурсов не являются частично или полностью объектом налогообложения. Кроме того, в Бюджетном кодексе РФ обозначены принципы полноты отражения доходов и сбалансированности бюджета, означающие соответствие расходов не только налоговым поступлениям, а суммарному объему доходов⁶². Таким образом, по нашей позиции, наиболее комплексной и адекватной с точки зрения решения задачи стимулирования экономического роста является более объемная категория бюджетного потенциала, тогда как налоговый потенциал выступает одним из его компонентов.

В-пятых, отсутствует единая точка зрения на саму сущность бюджетного потенциала.

⁶¹ Лыкова Л.Н. Финансовый потенциал субъектов Федерации // Федерализм. 2008. № 3 (51). С. 41–59.

⁶² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (статья 32. Принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов; статья 33. Принцип сбалансированности бюджета).

Изучение эволюции и современной интерпретации искомого термина позволило нам критически осмыслить и систематизировать подходы к его определению (табл. 1.4).

Таблица 1.4. **Систематизация подходов к трактовке понятия «бюджетный потенциал»**

Подход	Бюджетный потенциал – это...	Представители подхода
Ресурсный	Совокупность финансовых ресурсов, аккумулируемых в бюджете в течение определенного периода	Ж.Г. Голодова, L. Haffert, Ph. Mehrtens, С.В. Зенченко, А.В. Сидорович, Ж.А. Мингалева, Н.П. Паздникова
Фискальный	Способность экономики и органов управления генерировать и максимизировать бюджетные доходы	В.А. Воробьева, S. Barro, Ю.А. Петров, L. Jameson Boex, J. Martinez-Vazquez
Ресурсно-фискальный	Диалектическое развитие и смешение ресурсного и фискального подходов, наблюдаемое с 90-х гг. XX века	М.В. Владыка, Ю.Н. Северина, Л.Д. Сангинова, О.С. Кириллова, А.Н. Индутенко
Институциональный	Совокупность нормативно-правовых и экономических условий, позволяющих сформировать оптимальную величину доходов бюджета	Н.И. Яшина, С.Н. Яшин, Ф.Ф. Ханафеев, Е.В. Поющева
Расходный	Максимально возможные бюджетные расходы исходя из доходных поступлений	О.А. Гришанова, И.Н. Швецова, Т.А. Найденева
Императивный	Бюджетно-налоговые отношения, в результате формирующие комплексную систему экономических показателей	Т.Ю. Ткачева, Н.А. Толкачева, Л.В. Афанасьева

Источники: составлено автором по [Зенченко С.В. Бюджетный потенциал региона и методические подходы к его оценке // Региональные проблемы преобразования экономики. 2008. № 1 (14). С. 186–198; Шалмуев А.А. Основные составляющие потенциалов регионального развития // Экономическое возрождение России. 2006. № 4. С. 57–61; Мингалева Ж.А., Паздникова Н.П. Развитие методов управления бюджетным потенциалом региона // Экономика региона. 2007. № 2. С. 263–267; Голодова Ж.Г. Оценка бюджетно-налогового потенциала региона в условиях реформирования системы межбюджетных отношений // Финансы и кредит. 2009. № 5. С. 33–40; Яшин С.Н., Яшина Н.И. Некоторые аспекты анализа бюджетного потенциала муниципальных образований // Финансы и кредит. 2003. № 5 (119). С. 35–44; Петров Ю.А. Селективная финансовая политика: повышение собираемости налогов, увеличение налогового потенциала и стимулирование развития экономики // Российский экономический журнал. 1999. № 4. С. 44–46; Толкачева Н.А. Налоговый потенциал: подходы к трактовке и структура // Российское предпринимательство. 2010. Т. 11. № 12. С. 172–177; Гришанова О.А. Сбалансированность бюджета субъекта РФ и пути повышения его доходов. Иваново: Иван. гос. ун-т, 2004. 220 с.; Воробьева В.А. Проблемы формирования бюджетного потенциала муниципалитетов в реализации финансовой политики региона // Управленческое консультирование. 2002. № 2. С. 58–62].

Исходя из обобщенного содержания рассмотренных подходов, можно сделать вывод, что однозначного подхода к сущности бюджетного потенциала ни отечественная, ни зарубежная финансовая наука пока не выработали. На наш взгляд, каждый подход представляет собой узкую

интерпретацию термина «бюджетный потенциал», что неоправданно ограничивает методологическую основу исследования. Как видится, исследование бюджетного потенциала требует такого подхода к пониманию данной экономической категории, который, главным образом, увязывает бюджетный потенциал с задачей стимулирования экономического роста и в комплексе учитывает его ресурсную, институциональную и фискальную составляющие.

Мы пришли к следующему выводу: бюджетный потенциал – это совокупность реализованных (созданных и привлеченных) бюджетных ресурсов и нереализованных и неочевидных резервов, формирующихся, использующихся и развивающихся под воздействием внешних и внутренних ограничений и стимулов. Исследованные дискуссионные вопросы и обоснованные авторские решения структурированы нами в таблице 1.5.

Таблица 1.5. **Обоснование авторской позиции в отношении ключевых дискуссионных вопросов содержания бюджетного потенциала**

№ п/п	Дискуссионный вопрос	Обоснование принципиальной авторской позиции
1.	Идентичны ли понятия «ресурс», «возможности», «резервы», «потенциал», «бюджет» и «бюджетный потенциал»?	Бюджетный потенциал интерпретируется нами как совокупность реализованных бюджетных ресурсов и резервов (потенциальных возможностей). Бюджетный потенциал – вероятностная категория, бюджет – реальный результат реализации бюджетного потенциала.
2.	Как учитывать временной фактор при исследовании категории бюджетного потенциала в условиях цикличности бюджетного процесса?	Бюджетный потенциал следует рассматривать как категорию, предполагающую цикличность ключевых стадий его реализации: стадии формирования и стадии использования. При этом повышение эффективности формирования и использования бюджетного потенциала ведет к его развитию.
3.	Для чего необходимо развивать бюджетный потенциал?	Для стимулирования экономического роста как важнейшего фактора обеспечения достойного качества и уровня жизни населения и развития человека
4.	Какой потенциал исследовать: бюджетный или налоговый?	Бюджетный потенциал шире налогового потенциала, что расширяет возможности стимулирования экономического роста
5.	Какой подход к изучению сущности бюджетного потенциала в наибольшей степени отвечает задаче стимулирования экономического роста?	Необходим комплексный (интегративный) подход к исследованию, который будет увязывать бюджетный потенциал с задачей стимулирования экономического роста и в комплексе учитывать ресурсную, институциональную и фискальную составляющие его сущности.
Источник: составлено автором.		

Таким образом, проведенный анализ продемонстрировал несовершенство методологической проработки сущности бюджетного потенциала, что доказывает необходимость создания качественно нового – интегративного – подхода, при котором будут актуализированы и научно обоснованы структура бюджетного потенциала, стадии его реализации, результат и условия развития. Поэтому далее уделим внимание определению и обоснованию ключевых положений, раскрывающих суть принципиально иного методологического подхода к исследованию сущности бюджетного потенциала.

1.3. Детализация сущности бюджетного потенциала

Для углубленного изучения сущности бюджетного потенциала целесообразен выбор наиболее конструктивного исследовательского инструментария. Зарубежными и отечественными учеными убедительно доказано, что структурно-функциональный и системный подходы являются ведущими при анализе динамичности, нелинейности и структурной сложности экономических процессов.

Бюджетный потенциал, как и финансовый, есть комплексная категория, состоящая из упорядоченной совокупности взаимосвязанных компонентов. В связи с этим раскрытие сущности бюджетного потенциала возможно при детальном понимании его структуры.

В любом федеративном государстве бюджетный потенциал есть олицетворение действующей модели бюджетного федерализма⁶³. Отсюда, рассматривая вопросы формирования системно-структурного содержания бюджетного потенциала, принцип федерализма следует выделить в качестве ключевого. Это означает существование бюджетной вертикали, горизонтали и единства правил формирования и использования бюджетного потенциала на всей территории федеративного

⁶³ Будем придерживаться трактовки бюджетного федерализма как совокупности механизмов организации бюджетных потоков в федеративном государстве [Лексин В.Н., Швецов А.Н. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ // Вопросы экономики. 1998. № 3. С. 18–25].

государства. Следовательно, между государственными органами власти, местным самоуправлением, юридическими и физическими лицами возникают бюджетные отношения, свидетельствующие о формировании принципа консолидации ресурсов и резервов различных субъектов экономических отношений.

Применительно к экономическому потенциалу В.И. Меньщикова⁶⁴ отмечает, что его объективные характеристики и особенности проявляются в формирующихся пропорциях, динамика которых способствует решению стратегических задач экономического развития. На наш взгляд, относительно исследования категории бюджетного потенциала также целесообразно применять принцип пропорциональности, который позволит оптимизировать бюджетные пропорции исходя из критериев социально-экономического развития. Бюджетные пропорции могут трансформироваться под действием положительных или отрицательных внешних факторов, что свидетельствует о возможном применении в преобразованном виде теории внешних экстерналий при развитии бюджетного потенциала.

Итак, принципы федерализма, консолидации, пропорциональности и влияния внешней среды отражают отдельные аспекты содержания бюджетного потенциала, его уровень и регулирующее воздействие на него.

Исследование зарубежных и отечественных трудов показало отсутствие однозначного ответа на вопрос о структурных составляющих бюджетного потенциала. Одни ученые⁶⁵ выделяют в его составе налоговый потенциал, неналоговый потенциал и безвозмездные поступления, а другие⁶⁶ отличают бюджетный и налоговый потенциалы только по ве-

⁶⁴ Меньщикова В.И. Экономический потенциал региона: терминология, структура, модель // Вестник Тамбовского университета. Серия: Естественные и технические науки. 2011. № 4. С. 51–63.

⁶⁵ Найденова Т.А., Швецова И.Н. Оценка бюджетного потенциала северных территорий // Финансы и кредит. 2013. № 40 (568). С. 40–51.

⁶⁶ Боровикова Е.В. Финансовый потенциал как комплексный показатель эффективности финансово-бюджетной политики // Экономический анализ: теория и практика. 2008. № 18. С. 25–28.

личине неналоговых поступлений. Некоторые исследователи⁶⁷ включают в структуру бюджетного потенциала планируемые расходы субъекта РФ и исключают из него размер субвенций, поскольку при оценке бюджетного потенциала в качестве доходной базы полагают целесообразным рассматривать только собственные доходы.

Так, в исследовании Р. Маиор⁶⁸ отмечается, что при предоставлении публичных услуг населению необходимо учитывать весь потенциал территории, то есть распределенные средства, собственный капитал и систему регулирования.

Д.э.н., профессор С.В. Зенченко⁶⁹ считает, что с точки зрения поступления налоговых платежей в разные уровни бюджетов следует учитывать потенциалы налогов в качестве источника дохода конкретных бюджетных звеньев того или иного уровня управления, поэтому определяет налоговый потенциал как сумму налоговых потенциалов федерального и территориального бюджетов. При таком понимании величина бюджетного потенциала условно представляется в работе С.В. Зенченко в виде формулы (1.1):

$$\text{БП} = \text{НП} + \text{НнП} + \text{БвП} - \text{Сбв} + \text{РП}, \quad (1.1)$$

где БП – величина бюджетного потенциала;

НП – налоговый потенциал;

НнП – неналоговый потенциал;

БвП – объем безвозмездных поступлений;

Сбв – размер субвенций;

РП – расходные обязательства.

⁶⁷ Зенченко С.В. Формирование и оценка регионального финансового потенциала устойчивого развития экономики территории: теория и методология: дис. ... д-ра. экон. наук. Ставрополь, 2009. 391 с.; Зенченко С.В. Бюджетный потенциал региона и методические подходы к его оценке // Региональные проблемы преобразования экономики. 2008. № 1 (14). С. 186–198.

⁶⁸ Maior P. Is Fiscal federalism different in the European Union? // Paper for the 2nd conference on the political economy of international organizations. January 29-31, 2009. Geneva: University of Geneva. Graduate Institute of International studies, 2009. 26 p.

⁶⁹ Зенченко С.В. Бюджетный потенциал региона и методические подходы к его оценке // Региональные проблемы преобразования экономики. 2008. № 1 (14). С. 186–198.

На наш взгляд, обозначенные мнения являются недостаточно полными, так как, во-первых, они исключают потенциал привлечения заемных ресурсов, а, во-вторых, учитывают только вовлеченные в хозяйственный оборот безвозмездные поступления, не затрагивая резервы их роста.

Придерживаясь точки зрения д.э.н., профессора Л.Н. Лыковой⁷⁰ о взаимосвязи налогового потенциала с составом и структурой налоговой системы, мы будем исходить из того, что бюджетный потенциал связан с составом и структурой бюджетной системы.

Многогранность понятия «бюджетный потенциал» позволяет исследователям генерировать его различные виды. Представляется, что изучение данного вопроса поможет глубже понять структуру бюджетного потенциала. Для этого мы выделим его виды, выявленные в многочисленных научных источниках⁷¹, и систематизируем их в единую классификацию по ряду признаков (табл. 1.6).

⁷⁰ Лыкова Л.Н. Финансовый потенциал субъектов Федерации // Федерализм. 2008. № 3 (51). С. 41–59.

⁷¹ Нестерова И.В. Потенциал территории как объект стратегического государственного управления // Государственное управление Югры сегодня. Т. 2. Технологии стратегического управления. Ханты-Мансийск, 2008. С. 6–22. URL: <http://ugrariu.ru/upload/files/infocenter/izdat/files/41.pdf>; Ткачева Т.Ю. Региональные особенности формирования бюджетного потенциала в современной бюджетно-налоговой политике // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2014. № 2. С. 67–74; Юткина Т.Ф. Методология налогообложения // Налоги и финансовое право. 2011. № 5. С. 158–165; Haffert L., Mehrtens Ph. From Austerity to Expansion? Consolidation, Budget Surpluses, and the Decline of Fiscal Capacity. Koln, 2013. 23 p. URL: https://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp13-16.pdf; Martinez-Vazquez J., Jameson Boex L.F. Fiscal Capacity: an overview of concepts and measurement issues and their applicability in the Russian Federation. Atlanta: Georgia State University, 1997. 22 p. URL: <https://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp9703.pdf>; Печенская М.А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. 164 с.; Garmann S. Elected or appointed? How the nomination scheme of the city manager influences the effects of government fragmentation. Journal of Urban Economics, 2015, No. 86, pp. 26–42; Ускова Т.В. Управление устойчивым развитием региона: монография. Вологда, 2009. 355 с.; Friederich P., Kaltschütz A., Nam C.W. Recent Development of Municipal Finance in Selected European Countries. Oporto: The 44th Congress of the European Regional Science Association (ERSA), 2004. 53 p. URL: <http://www.sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa04/PDF/288.pdf>; Проблемы формирования и реализации социально-экономического потенциала развития территорий / В.А. Ильин [и др.]. Вологда: ВолНЦ РАН, 2018. 386 с.; Slack E. Guide of municipal finance. Nairobi: UN-HABITAT, 2009. 81 p.

В научной литературе мы выявили девять ключевых признаков, по которым выделяются виды бюджетного потенциала: способ формирования, временной признак, величина приращения, стадия развития, степень воплощения, воздействие на структурный элемент бюджетной системы, степень полезного использования, территориальный признак, зависимость от воспроизводственных возможностей.

Таблица 1.6. **Систематизация видов бюджетного потенциала по ключевым признакам**

Вид	Характеристика
<i>Признак № 1. По способу формирования</i>	
Собственный	Формируется из региональных налогов и налогов, установленных специальными налоговыми режимами, а также неналоговых доходов
Перераспределяемый	Формируется из федеральных налогов, перечисляемых в бюджеты субъектов РФ, и безвозмездных перечислений
<i>Признак № 2. По временному признаку</i>	
Стратегический (сущностный)	Способность системы налогообложения удовлетворять потребности общества
Тактический (функциональный)	Прогнозируемый объем налоговых поступлений
Фискальный	Фактическое финансирование расходов бюджета за счет налоговых поступлений с учетом всех льгот и санкций
Ретроспективный	Фактически полученный за предшествующий финансовый год
<i>Признак № 3. По величине приращения</i>	
Ресурсный	Потенциал территорий и потенциал условий и возможностей, созданных в территориях
Достигнутый	Ресурсный потенциал, имеющий стоимостное выражение, то есть полученный объем бюджетных ресурсов
Приращенный	Совокупность достигнутого потенциала и неиспользуемых ресурсов
<i>Признак № 4. По территориальному признаку</i>	
Региональный	Подразумевает под собой бюджетный потенциал региона как административно-территориальной единицы
Местный	Подразумевает под собой бюджетный потенциал муниципального образования как административно-территориальной единицы
<i>Признак № 5. По воздействию на структурный элемент бюджетной системы</i>	
Доходный	Характеризует источники пополнения бюджета

Продолжение таблицы 1.6

Вид	Характеристика
Расходный	Характеризует направления финансирования социально-экономического развития территорий
Регулирующий	Воздействие посредством регулирования полномочий
Институциональный	Воздействие с помощью государственных институтов и институтов развития
<i>Признак № 6. По стадии развития</i>	
Формирующий	Потенциал на стадии формирования
Используемый	Потенциал на стадии использования
Воспроизводственный	Потенциал на стадии воспроизводства
<i>Признак № 7. По степени воплощения</i>	
Возможный	Потенциальная возможность аккумулирования финансовых ресурсов в бюджет
Реальный	Потенциал, который фактически способен организовать государство
<i>Признак № 8. По степени полезного использования</i>	
Базовый	Потенциал, обеспечивающий решение минимума задач, выполнение обязательств
Скрытый	Потенциал инноваций, формирующий новые источники роста
Излишний	Неиспользуемые ресурсы
Холостой	Полезно используется только часть, бесполезная часть неотделима и приводит к значительным издержкам
<i>Признак № 9. В зависимости от воспроизводственных возможностей</i>	
Накопленный	Накоплен в предшествующий период
Текущий	Фактически полученный в текущем периоде прирост бюджетного потенциала
Источники: составлено автором по: [Бюджетный потенциал в регионах России: тенденции и закономерности изменения / М.В. Владыка, А.Н. Индутенко, Л.Д. Сангинова, Ю.Н. Северина // Регион: системы, экономика, управление. 2013. № 2 (21). С. 12–20; Гришанова О.А. Сбалансированность бюджета субъекта РФ и пути повышения его доходов. Иваново: Иван. гос. ун-т, 2004. 220 с.; Воробьева В.А. Проблемы формирования бюджетного потенциала муниципалитетов в реализации финансовой политики региона // Управленческое консультирование. 2002. № 2. С. 58–62; Ткачева Т.Ю., Афанасьева Л.В. Логическая структура бюджетного потенциала и обоснование факторов, влияющих на его развитие // Известия ЮЗГУ. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2012. № 2. С. 170–176; Ткачева Т.Ю. Региональные особенности формирования бюджетного потенциала в современной бюджетно-налоговой политике // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия Экономика. Социология. Менеджмент. 2014. № 2. С. 67–74;	

Ткачева Т.Ю. Бюджетно-налоговые механизмы устойчивого развития регионов: теория и методология: дис. ... д-ра эк. наук: 08.00.10. М., 2019. 377 с.; Голодова Ж.Г. Формирование и управление финансовым потенциалом региона в целях обеспечения его экономического роста: дис. ... д-ра экон. наук. Москва. 2010. 360 с.; Голодова Ж.Г. Формирование и оценка бюджетно-налогового потенциала субъекта РФ (на примере субъектов Уральского федерального округа) // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2010. № 5.; Зенченко С.В. Формирование и оценка регионального финансового потенциала устойчивого развития экономики территории: теория и методология: диссертация на соискание уч. ст. д-ра. экон. наук. Ставрополь, 2009. 391 с.; Зенченко С.В. Бюджетный потенциал региона и методические подходы к его оценке // Региональные проблемы преобразования экономики. 2008. № 1 (14). С. 186–198; Найденова Т.А., Швецова И.Н. Оценка бюджетного потенциала северных территорий // Финансы и кредит. 2013. № 40 (568). С. 40–51; Кириллова О.С. Особенности формирования и оценки бюджетного потенциала территорий в контексте муниципальной реформы России // Финансы и кредит. 2006. № 25(229). С. 32–37; Яшин С.Н., Яшина Н.И. Некоторые аспекты анализа бюджетного потенциала муниципальных образований // Экономический анализ: теория и практика. 2003. № 1. С. 21–29; Мингалева Ж.А., Паздникова Н.П. Развитие методов управления бюджетным потенциалом региона // Экономика региона. 2007. № 2. С. 263–267; Петров Ю.А. Селективная финансовая политика: повышение собираемости налогов, увеличение налогового потенциала и стимулирование развития экономики // Российский экономический журнал. 1999. № 4. С. 44–46; Martinez-Vazquez J., Jameson Boex L. Fiscal Capacity: an overview of concepts and measurement issues and their applicability in the Russian Federation. – Georgia State University. 1997. P. 23; Barro S. State Fiscal Capacity Measures: A Theoretical Critique // Measuring Fiscal Capacity. Boston: Oelgeschlager, Gunn & Hain, Publishers, Inc. 1986. № 1. Pp. 14–32; Шалмиев А.А. Основные составляющие потенциалов регионального развития // Экономическое возрождение России. 2006. № 4. С. 57–61; Калинина О.В., Окозов Р.В. Налоговый потенциал региона: теория и методы оценки. СПб.: С.-Петербург. политехн. ун-т, 2007. 228 с.].

Вместе с тем систематизация показала, что в существующих видах упускается максимальный уровень бюджетного потенциала, который может быть достигнут при учете всех бюджетных ресурсов и резервов в целях стимулирования экономического роста. При этом под максимально достижимым бюджетным потенциалом будем понимать совокупность трех компонентов – реализованного, резервного и скрытого бюджетных потенциалов. Реализованный бюджетный потенциал состоит из созданных в результате хозяйственной деятельности и привлеченных на безвозмездной и возмездной основе бюджетных ресурсов. Резервный бюджетный потенциал означает нереализованные резервы роста бюджетного потенциала. Скрытый бюджетный потенциал соответствует неочевидным резервам роста бюджетного потенциала. Кроме того, каждый компонент бюджетного потенциала может включать в себя такие базовые подкомпоненты, как налоговый потенциал,

неналоговый потенциал, потенциал привлечения бюджетных ресурсов на безвозмездной основе и потенциал привлечения бюджетных ресурсов на возмездной основе.

Согласно классификациям, имеющимся в научной литературе⁷², бюджетный потенциал является обеспечивающим видом социально-экономического потенциала и занимает одно из ключевых мест в его структуре. Поэтому считаем, что базисом формирования бюджетного потенциала служит социально-экономический потенциал, а надстройкой – последующее бюджетно-налоговое регулирование.

Для обоснования авторской позиции в отношении последовательного и многослойного формирования максимально достижимого уровня бюджетного потенциала потребуется графическая визуализация (рис. 1.3).

⁷² Экономический потенциал административных и производственных систем / О.Ф. Балацкий, Е.В. Лапин, В.Л. Акуленко; под общ. ред. О.Ф. Балацкого. Сумы: Университетская книга, 2006. 972 с.; Шалмуев А.А. Основные составляющие потенциалов регионального развития // Экономическое возрождение России. 2006. № 4. С. 57–61; Зенченко С.В. Бюджетный потенциал региона и методические подходы к его оценке // Региональные проблемы преобразования экономики, 2008. № 1 (14). С. 186–198; Мингалева Ж.А., Паздникова Н.П. Развитие методов управления бюджетным потенциалом региона // Экономика региона. 2007. № 2. С. 263–267; Ткачева Т.Ю. Региональные особенности формирования бюджетного потенциала в современной бюджетно-налоговой политике // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2014. № 2. С. 67–74; Голодова Ж.Г. Формирование и управление финансовым потенциалом региона в целях обеспечения его экономического роста: дисс. ... д-ра экон. наук. М. 2010. 360 с.; Виноградова К.О., Ломовцева О.А. Сущность и структура потенциала развития региона // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 3. Режим доступа: <https://www.science-education.ru/ru/article/view?id=9620>. Сабитова Н.М. О понятии финансового потенциала региона и методологии его оценки // Финансы. 2003. № 2. С. 63–68; Коломниец А.Л., Новикова А.И. О соотношении финансового и налогового потенциалов в региональном разрезе // Налоговый вестник. 2000. № 3. С. 4–7; Менькова К.М. Теоретические и методологические подходы к оценке финансового потенциала муниципальных образований в условиях реформирования территориальной организации местного самоуправления // Финансы и кредит. 2008. № 14. С. 32–39; Репченко М.А., Фокина О.М. Оценка инвестиционной привлекательности региона с учетом инновационного и бюджетно-финансового потенциала региона // Инновации. 2007. № 7. С. 64–67; Лыкова Л.Н. Финансовый потенциал субъектов Федерации // Федерализм. 2008. № 3 (51). С. 41–59.

Используя с определенной долей условности⁷³ теорию А. Лаффера и систему координат Р. Декарта, можно представить формирование бюджетного потенциала в зависимости от суммы ресурсов (созданных и привлеченных) и резервов *i*-го региона (ось ординат Y) и комплекса различных возможностей внешнего и внутреннего характера (ось абсцисс X).

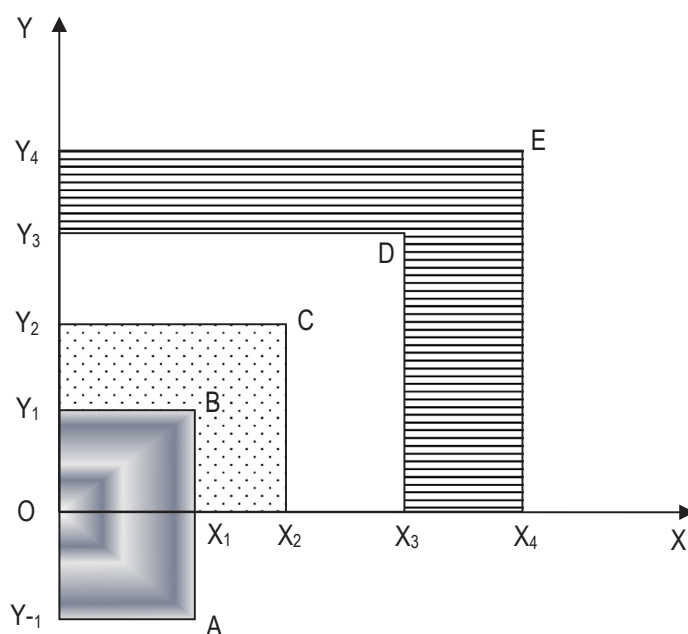


Рис. 1.3. **Графическое представление последовательности формирования подкомпонентов бюджетного потенциала**

Источник: разработано автором.

Экономическое обоснование графического сопоставления заключается в следующем: под действием внешних и внутренних ограничений и стимулов X *i*-го региона формируются бюджетные ресурсы и резервы Y .

Результат экономической деятельности региона и резервы его роста приводят к формированию налогового потенциала – фигура $Y_{-1}Y_1BA$.

⁷³ Условность заключается в том, что фигуры представляют собой условное обозначение подкомпонентов бюджетного потенциала, не отражая реальную величину их пропорций, однако выражая суть последовательной логики многослойности формирования бюджетного потенциала по принципу «матрешки».

С учетом модели бюджетного федерализма, существования закрепленных налогов, остающихся в распоряжении субфедеральных органов управления, и регулирующих налогов, которые распределяются по уровням бюджетной системы, налоговый потенциал делится нами на условно названный закрепленный налоговый потенциал OY_1BX_1 и налоговый потенциал федерации Y_1OX_1A .

При этом сложносоставная фигура $Y_1Y_2CX_2X_1A$ графически обозначает весь объем хозяйственного (созданного) бюджетного потенциала (налоговый потенциал и неналоговый потенциал), т.е. сформированного непосредственно от хозяйственной деятельности i -го региона.

Фигура OY_2CX_2 представляет собой собственный бюджетный потенциал i -го региона, который включает в себя закрепленный налоговый потенциал, а также неналоговый потенциал. С учетом потенциала привлечения на безвозмездной основе бюджетных ресурсов формируется совокупный бюджетный потенциал i -ой территории OY_3DX_3 (белая фигура).

При использовании потенциала привлечения заемного капитала, то есть потенциала привлечения в бюджет ресурсов на возмездной основе, в фигуре OY_4EX_4 уровень бюджетного потенциала i -го региона становится наиболее максимальным согласно предложенному интегративному подходу (максимально достижимый бюджетный потенциал).

Следовательно, мы подошли к тому, что целесообразно дополнить классификацию выделенных в научной литературе 9 видов бюджетного потенциала еще двумя признаками:

- признак №10 – по степени реализации (реализованный, резервный, скрытый бюджетный потенциал) – компоненты бюджетного потенциала);
- признак №11 – в зависимости от сферы формирования (налоговый потенциал, неналоговый потенциал, потенциал привлечения бюджетных ресурсов на безвозмездной основе, потенциал привлечения бюджетных ресурсов на возмездной основе) – подкомпоненты бюджетного потенциала (табл. 1.7).

Таблица 1.7. **Авторское дополнение видов бюджетного потенциала**

Вид	Характеристика
<i>Признак № 10. По степени реализации (компоненты бюджетного потенциала в рамках предложенного автором интегративного подхода)</i>	
Реализованный бюджетный потенциал	Состоит из созданных в результате хозяйственной деятельности и привлеченных на безвозмездной и возмездной основе бюджетных ресурсов
Резервный бюджетный потенциал	Тождествен нереализованным резервам роста бюджетного потенциала
Скрытый бюджетный потенциал	Соответствует неочевидным резервам роста бюджетного потенциала
<i>Признак № 11. В зависимости от сферы формирования (подкомпоненты бюджетного потенциала в рамках предложенного автором интегративного подхода)</i>	
Налоговый потенциал	Совокупность фактического и возможного результата хозяйственной деятельности субъектов экономических отношений, выраженного в форме налоговых ресурсов и резервов
Налоговый потенциал федерации	Совокупность фактического и возможного результата хозяйственной деятельности субъектов экономических отношений в регионе, выраженного в форме налоговых ресурсов и резервов, установленных к зачислению в бюджет вышестоящего уровня, согласно действующей модели бюджетного федерализма
Закрепленный налоговый потенциал	Совокупность фактического и возможного результата хозяйственной деятельности субъектов экономических отношений в регионе, выраженного в форме налоговых ресурсов и резервов, установленных к зачислению в бюджет текущего уровня; разность между налоговым потенциалом и налоговым потенциалом федерации
Неналоговый потенциал	Совокупность поступлений и резервов роста неналоговых доходов
Собственный бюджетный потенциал	Совокупность используемого налогового потенциала и неналогового потенциалов
Хозяйственный (созданный) бюджетный потенциал	Совокупность налогового и неналогового потенциалов
Потенциал привлечения бюджетных ресурсов на безвозмездной основе	Объем безвозмездных поступлений, который привлечен и может быть привлечен из бюджета вышестоящего уровня
Совокупный бюджетный потенциал	Совокупность используемого налогового, неналогового потенциалов и потенциала привлечения бюджетных ресурсов на безвозмездной основе
Потенциал привлечения бюджетных ресурсов на возмездной основе	Объем заемных ресурсов, который привлечен и может быть привлечен на принципах срочности, платности, возвратности
Максимально достижимый бюджетный потенциал	Совокупность собственного бюджетного потенциала и потенциала привлечения бюджетных ресурсов на возмездной и безвозмездной основе
Источник: разработано автором.	

Дополненные признаки классификации видов бюджетного потенциала позволили нам детально раскрыть структуру бюджетного потенциала. При этом последовательность формирования максимально достижимого бюджетного потенциала разложим по следующей концептуальной схеме (алгоритму) (рис. 1.4). Данный алгоритм справедлив для каждого компонента бюджетного потенциала (реализованного, резервного, скрытого), так как резервы могут быть в каждом из перечисленных выше подкомпонентов.

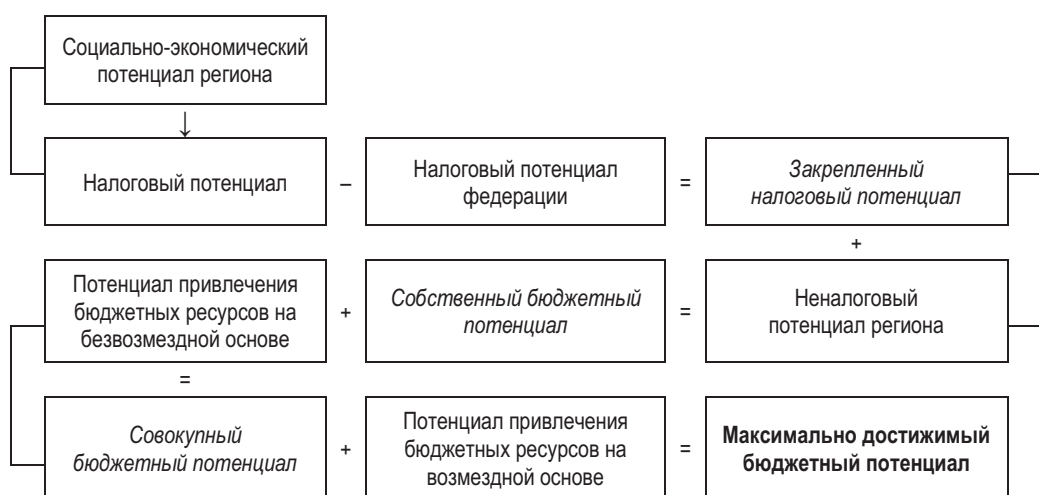


Рис. 1.4. Концептуальная схема (алгоритм) формирования максимально достижимого бюджетного потенциала

Источник: разработано автором.

Далее представленную схему дополним перечнем пояснений, позволяющих обобщенно оценить влияние подкомпонентов на формирование максимально достижимого уровня бюджетного потенциала:

1. Налоговый потенциал + неналоговый потенциал = Хозяйственный (созданный) бюджетный потенциал.
2. Хозяйственный (созданный) бюджетный потенциал > Собственный бюджетный потенциал.

3. Закрепленный налоговый потенциал < Налоговый потенциал.

4. Хозяйственный (созданный) бюджетный потенциал $\neq$ Максимально достижимый бюджетный потенциал.

Итак, мы пришли к выводу, что достигнутый уровень бюджетного потенциала региона означает полученный на конкретный период времени результат соединения созданных посредством осуществления в регионе экономической деятельности и привлеченных в регион бюджетных ресурсов, реализации резервов (потенциальных возможностей) с учетом синергетического эффекта в результате взаимодействия компонентов и подкомпонентов под действием стимулов и ограничений внешней и внутренней среды.

Реализованный бюджетный потенциал вполне поддается математическому расчету. Тогда как для резервного и скрытого бюджетных потенциалов возможно определение только уровня, что требует оценочного методического инструментария, учитывающего абсолютные и относительные, количественные и качественные характеристики структуры бюджетного потенциала, а также синергетический эффект в результате взаимодействия компонентов и подкомпонентов.

Данные рассуждения ложатся в основу принципиально нового интегративного подхода. Авторское понимание сущности бюджетного потенциала, используемого согласно интегративному подходу в целях стимулирования экономического роста схематично представлено на рис. 1.5.

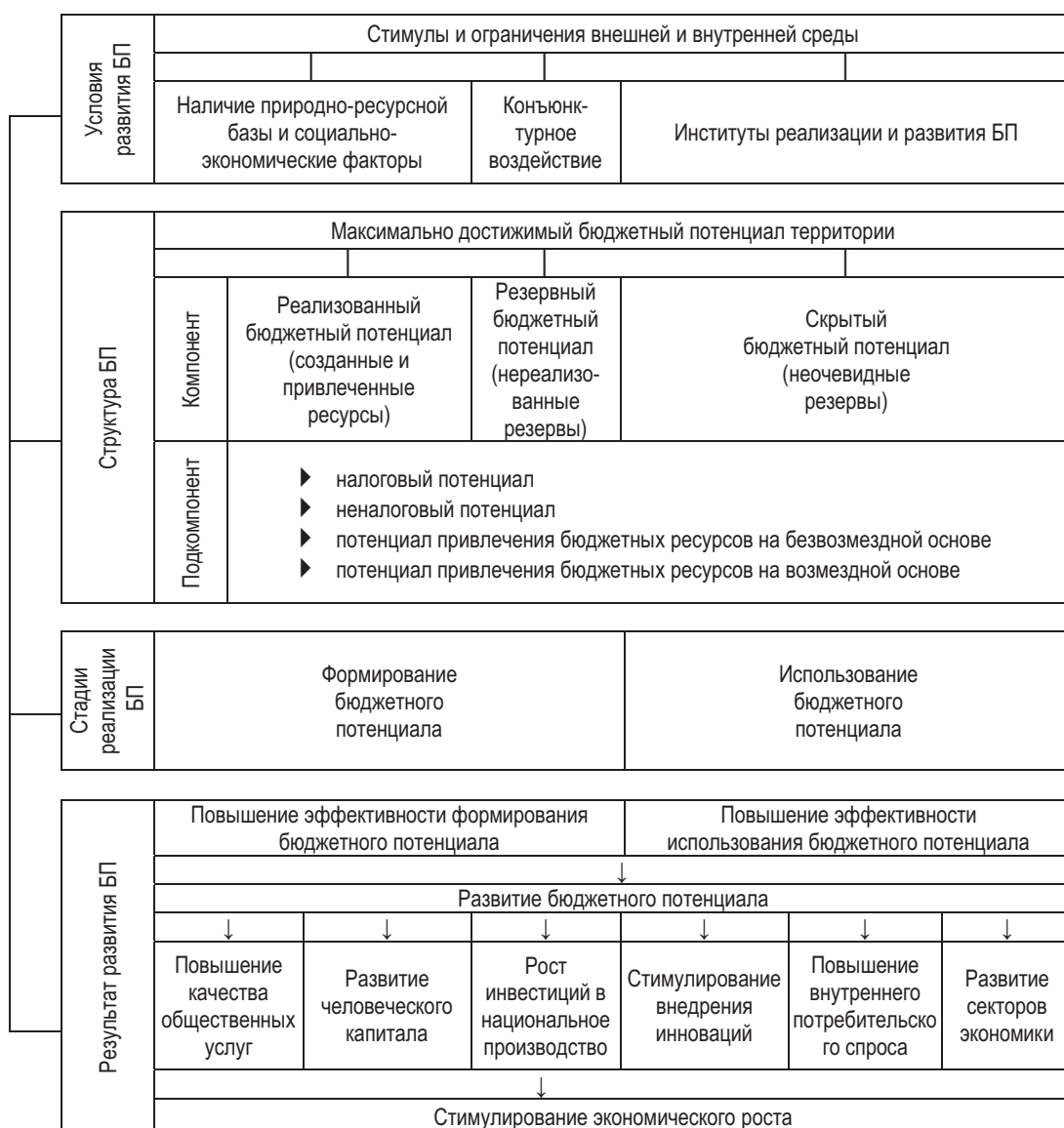


Рис. 1.5. **Концепция исследования сущности бюджетного потенциала (БП) по предложенному интегративному подходу**

Источник: разработано автором.

Количественный пример последовательного формирования максимально достижимого уровня бюджетного потенциала территории можно привести в части вовлеченных в хозяйственный оборот бюджетных ресурсов, что сделано на материалах Вологодской области, а также обобщенных данных по СЗФО и Российской Федерации (табл. 1.8).

Таблица 1.8. Последовательность формирования максимально достижимого бюджетного потенциала территории в части созданных и привлеченных бюджетных ресурсов

Территория	Налоговый потенциал*	Налоговый потенциал Федерации	Закрепленный налоговый потенциал						Неналоговый потенциал	Собственный бюджетный потенциал	Потенциал привлечения на безвозмездной основе бюджетных ресурсов	Совокупный бюджетный потенциал	Потенциал привлечения на возмездной основе бюджетных ресурсов	Максимально достижимый бюджетный потенциал
			Объем, млрд.	Доля в налоговом потенциале	в том числе									
					Федеральные налоги	Региональные налоги	Местные налоги	Специальные налоговые режимы						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
	ФНС**		2-3	% от гр. 2	в % от гр. 4				ФК**	4+10	ФК**	11+12	МФ**	13+14
Российская Федерация	22503	12380	10123	45,0	80,0	10,8	2,6	6,5	841	10964	2580	13543	2113	15656 / 67,1***
СЗФО	2481	1301	1179	47,5	79,6	11,9	1,9	6,6	82	1261	250	1512	197	1709 / 66,7***
Вологодская область	87	10	77	88,1	74,7	17,4	2,7	5,2	6	83	22	104	16	120 / 129,5***
* Единицы измерений в графах 2, 3, 4, 10, 11, 12, 13, 14, 15 – млрд. рублей. ** ФНС – по данным Федеральной налоговой службы России, ФК – по данным Федерального казначейства России, МФ – по данным Министерства финансов России. *** В % от объема налогового потенциала и неналогового потенциала, т.е. сформированного непосредственно от хозяйственной деятельности на территории. Источники: рассчитано автором по данным отчетности Федерального казначейства России, Минфина России, Федеральной налоговой службы России за 2019 год.														

Таким образом, опираясь на значимые зарубежные и отечественные научные труды и результаты собственных исследований, мы вывели четыре *ключевых концептуальных положения*, раскрывающие *предлагаемый в монографии интегративный подход к исследованию сущности бюджетного потенциала*.

Первое положение интегративного подхода – «Условия развития бюджетного потенциала»:

- триада ключевых условий развития состоит в следующем: 1) природно-ресурсная и социально-экономическая основа (природно-климатические условия, ресурсно-сырьевая база, структура экономики, демографические особенности и др.); 2) конъюнктурное воздействие (уровень инфляции, курс валют и др.); 3) институты реализации и развития, деятельность которых направлена на эффективное управление природно-ресурсной и социально-экономической базой территории в условиях динамичности внешней среды (нормативно-правовая основа, инструменты, механизмы и др.).

Второе положение – «Структура бюджетного потенциала»:

- с целью учета всех бюджетных ресурсов и резервов при стимулировании экономического роста введена дефиниция «максимально достижимый бюджетный потенциал», которая представляет собой совокупность реализованного, резервного и скрытого бюджетного потенциала;

- реализованный бюджетный потенциал состоит из созданных в результате хозяйственной деятельности и привлеченных на безвозмездной и возмездной основе бюджетных ресурсов; резервный бюджетный потенциал тождествен нереализованным резервам роста бюджетного потенциала; скрытый бюджетный потенциал соответствует неочевидным резервам роста бюджетного потенциала;

- каждый компонент бюджетного потенциала может включать в себя такие базовые подкомпоненты, как налоговый потенциал, неналоговый потенциал, потенциал привлечения бюджетных ресурсов на

безвозмездной основе и потенциал привлечения бюджетных ресурсов на возмездной основе.

Третье положение – «Стадии реализации бюджетного потенциала»:

- реализация бюджетного потенциала циклична и динамична; с течением времени, развитием общества и экономики отдельные виды неочевидных резервов могут перейти в категорию известных, но не реализованных резервов, а нереализованные резервы – в бюджетные ресурсы;

- на стадии формирования бюджетного потенциала осуществляется мобилизация бюджетных ресурсов и максимальная реализация резервов бюджетных ресурсов; на данной стадии формируется максимально достижимый бюджетный потенциал; для реализованного бюджетного потенциала применен термин «максимально достигнутый бюджетный потенциал», то есть совокупность бюджетных доходов и источников финансирования дефицита бюджета;

- стадия использования характеризуется выбором приоритетов и осуществлением бюджетного финансирования социально-экономического развития; следовательно, использование резервного и скрытого бюджетного потенциала невозможно, поэтому используется только реализованный бюджетный потенциал, равный объему бюджетных расходов.

Четвертое положение – «Результат развития бюджетного потенциала»:

- повышение эффективности формирования и использования бюджетного потенциала ведет к его развитию;

- устойчивое развитие бюджетного потенциала способствует стимулированию экономического роста посредством повышения качества общественных услуг и развития человеческого капитала, роста инвестиций в национальное производство, стимулирования внедрения инноваций, повышения внутреннего потребительского спроса, развития секторов экономики и роста доходности его деятельности.

Данные положения интегративного подхода отражают различные составляющие сущности бюджетного потенциала:

- ресурсную как совокупность созданных и привлеченных бюджетных ресурсов;
- фискальную как способность достижения максимального уровня для стимулирования экономического роста;
- институциональную как совокупность условий развития.

Таким образом, согласно интегративному методологическому подходу, *бюджетный потенциал* – это совокупность реализованных (созданных и привлеченных) бюджетных ресурсов и нереализованных и неочевидных резервов, формирующихся, использующихся и развивающихся под воздействием внешних и внутренних ограничений и стимулов.

Применение в практике государственного управления интегративного подхода к сущности бюджетного потенциала региона позволяет в новом ракурсе взглянуть на возможности и направления реализации бюджетной политики государства в условиях растущих негативных внешних воздействий и масштабных долгосрочных национальных целей. Достижение этого представляется затруднительным без пересмотра системы государственного управления экономическими процессами.

Резюме по главе 1

Можно заключить, что новый интегративный подход, как комплекс указанных характеристик, в наибольшей мере соответствует современному содержанию термина «бюджетный потенциал», в том числе путем разрешения целого ряда дискуссионных методологических вопросов.

Проведенное исследование теоретических и методологических основ бюджетного потенциала позволило:

- ✓ обосновать, что подход развития потенциала является ключевой перспективной предпосылкой долгосрочного экономического роста регионов и страны в целом;

- ✓ показать важнейшее место и значимую роль бюджетного потенциала в решении задачи стимулирования экономического роста в условиях динамичности внешней и внутренней среды;

- ✓ создать принципиально новый интегративный методологический подход к исследованию сущности бюджетного потенциала, обосновывающий и раскрывающий его структуру, стадии реализации и конечный результат, на который направлен процесс развития бюджетного потенциала;

- ✓ обосновать и раскрыть структуру бюджетного потенциала на основе предложенной концептуальной схемы формирования его максимально достижимого уровня.

ГЛАВА 2

КАК ФОРМИРУЕТСЯ СОБСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНА?

2.1. Факторы и риски формирования бюджетного потенциала

Поскольку бюджетный потенциал является базовой ресурсной составляющей социально-экономического потенциала региона, на его формирование и использование влияют процессы, происходящие в экономике и социальной сфере региона. Исходя из предложенного в работе интегративного подхода к исследованию сущности бюджетного потенциала определено, что его максимально достижимый уровень формируется на основе результатов хозяйственной деятельности и социально-экономического потенциала, поэтому к условиям развития бюджетного потенциала относятся социально-экономические факторы. При этом его максимально достижимый уровень повышается при наличии таких социально-экономических факторов, как:

- ✓ устойчивая положительная динамика экономической основы бюджетных доходов и расходов;
- ✓ рост диверсификации отраслевого состава бюджетных доходов и сокращение зависимости от ограниченного круга крупных налогоплательщиков;
- ✓ улучшение условий ведения предпринимательской деятельности в регионе;

✓ рост инвестиционной активности экономических агентов, представленных в регионе;

✓ сокращение степени пространственной неравномерности социально-экономического развития.

Количественные и качественные параметры этих факторов имеют свои особенности в разных регионах, что обусловлено отличиями социально-экономического развития, нормативно-правовой базы, рыночных институтах и т.д. Тем не менее негативные проявления указанных факторов могут создать существенные риски для развития бюджетного потенциала как отдельных территорий, так и страны в целом. Эти позиции обобщены нами в таблице 2.1.

Таблица 2.1. **Ключевые социально-экономические факторы и риски формирования бюджетного потенциала региона**

Параметры формирования бюджетного потенциала	Негативные социально-экономические факторы	Риски
Динамика экономической основы бюджетных доходов и расходов	Сокращение средней заработной платы, численности экономически активного населения, прибыли предприятий и организаций, рост уровня безработицы, рост доли социальных выплат в структуре денежных доходов населения	Падение налогооблагаемой базы, сокращение доли использования бюджетного потенциала на стимулирование экономического роста из-за роста расходов на обеспечение растущей численности социально незащищенного населения
Отраслевой состав бюджетных доходов и сокращение зависимости от ограниченного круга крупных налогоплательщиков	Слабая диверсификация структуры экономики региона, подверженность уровня бюджетного потенциала волатильности конъюнктуры мировых цен и условий внешней торговли, существенная зависимость бюджетного потенциала от финансовых результатов бюджетобразующих отраслей и предприятий	Уменьшение налогооблагаемой базы вследствие снижения прибыли бюджетобразующей отрасли
Условия ведения предпринимательской деятельности в регионе	Рост налоговой нагрузки на бизнес, сужение возможностей заимствований, отсутствие или недостаточность государственной поддержки приоритетных направлений хозяйствования, сокращение или отсутствие роста количества малых и средних предприятий, слабое использование или неиспользование государственной и муниципальной собственности	Дробление бизнеса для сохранения льготных режимов налогообложения, рост сектора теневой экономики, сужение количества рабочих мест и рост занятости, сокращение неналоговых доходов

Окончание таблицы 2.1

Параметры формирования бюджетного потенциала	Негативные социально-экономические факторы	Риски
Инвестиционная активность в регионе	Снижение прибыли предприятий и организаций, сокращение инвестиций для модернизации и замены основных фондов	Сокращение или отсутствие роста налогооблагаемой базы
Пространственная неравномерность социально-экономического развития	Рост уровня дифференциации регионов или муниципальных образований по социально-экономическим параметрам развития	Отвлечение значительной доли использования бюджетного потенциала не на задачи экономического роста, а на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов
Источник: составлено автором.		

Исходя из взаимосвязи бюджетного потенциала и социально-экономических процессов авторами работы⁷⁴ выделено три типа бюджетных доходов:

А. Не подверженные непосредственному влиянию экономической неопределенности, к которым отнесены безвозмездные поступления.

В. Слабо подверженные влиянию экономической неопределенности, среди которых доходы от деятельности органов государственной власти, субъектов государственного сектора экономики, организаций, осуществляющих свою деятельность не на конкурентных началах.

С. Подверженные влиянию экономической неопределенности, в частности, налоговые поступления от доходов юридических и физических лиц.

На примере Московской области авторы выявили, что доходы третьего типа составили 50,3% полученных бюджетных доходов.

Вполне логично, что уровень бюджетного потенциала тем больше, чем выше доходы населения и прибыль предприятий. В связи с этим, при развитии бюджетного потенциала региона главным образом следует исходить из увеличения наиболее значимых бюджетообразующих показателей – фонда оплаты труда как базы налога на доходы физических лиц (36% собственных доходов консолидированных бюджетов регионов РФ) и финансового результата деятельности хозяйствующих субъектов как базы налога на прибыль (30,5% собственных доходов консолидированных бюджетов регионов РФ; табл. 2.2).

⁷⁴ Маркина Е.В., Полякова О.А., Ложечко А.С. Методология оценки влияния экономической неопределенности на формирование доходов региональных бюджетов // Экономика региона. 2019. Т. 15. Вып. 3. С. 924–937.

**Таблица 2.2. Ключевые источники собственной доходной базы
консолидированных бюджетов, %**

Источник дохода	2006 г.	2019 г.	2019 г. к 2006 г., п.п.
Субъекты Российской Федерации			
Налог на доходы физических лиц	29,9	36,0	-6,7
Налог на прибыль	37,3	30,5	6,1
Налог на имущество	10,0	12,3	2,3
Неналоговые доходы	11,6	7,6	-4,0
Налог на совокупный доход	3,1	5,4	2,3
Субъекты Северо-Западного федерального округа			
Налог на доходы физических лиц	31,4	38,3	6,9
Налог на прибыль	34,1	30,4	-3,7
Налог на имущество	9,6	12,6	3,0
Неналоговые доходы	14,6	6,4	-8,3
Налог на совокупный доход	3,2	5,9	2,7
Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства России.			

Согласно данным на рис. 2.1, в период 2016–2018 гг. просматривалась тенденция прироста реального объема фонда оплаты труда с сопутствующим приростом объема НДС по регионам как России, так и СЗФО.

В большей мере это обусловлено снижением ставки единого социального налога, повышением минимального размера оплаты труда (МРОТ) и оплаты труда в бюджетной сфере, а также некоторыми позитивными результатами легализации «серых» схем оплаты труда. В целом за 2006–2018 гг. в сопоставимых ценах фонд оплаты труда в российских регионах вырос в 1,65 раза, поступления по НДС – в 1,53 раза. Если периоды 2008–2009 и 2013–2015 гг. характеризовались замедлением темпов роста фонда оплаты труда, что оказало сдерживающее влияние на динамику НДС, то 2010–2012 и 2016–2018 годы показали растущий тренд.

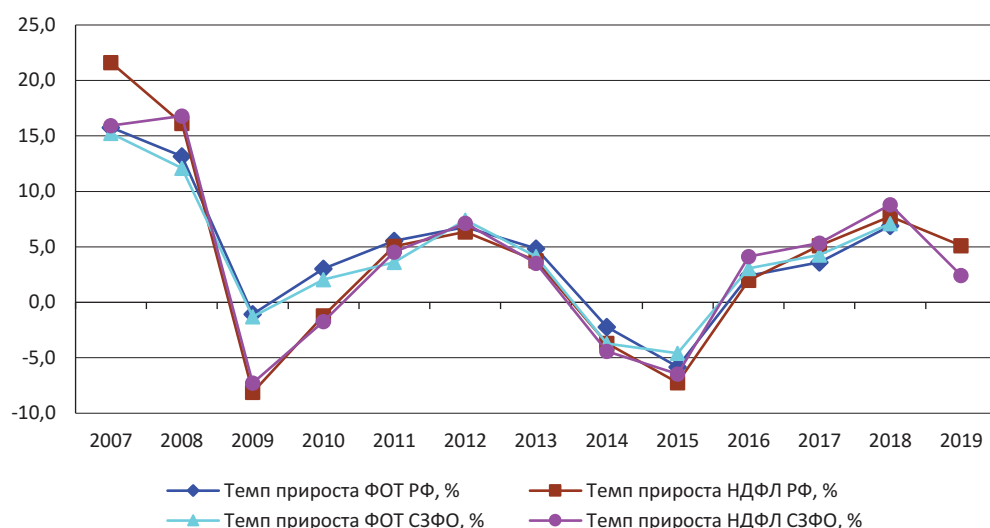


Рис. 2.1. Прирост фонда оплаты труда и налога на доходы физических лиц в среднем в субъектах РФ и СЗФО, %, в ценах 2006 года

Условные обозначения: ФОТ – фонд оплаты труда, НДФЛ – налог на доходы физических лиц.

Источники: рассчитано автором по данным Росстата, Федерального казначейства России. Отсутствие расчета по ФОТ за 2019 год связано с отсутствием в официальной статистике на момент расчетов соответствующих данных о численности экономически активного населения.

В 2019 году произошло сокращение темпов прироста НДФЛ и средней заработной платы, что указывало на итоговое годовое замедление роста размера фонда оплаты труда по регионам РФ. При этом по итогам 2020 года сокращение фонда оплаты труда из-за пандемии стало ключевым риском в плане поступления налоговых доходов для региональных и местных бюджетов. По оценкам д.г.н. Н.В. Зубаревич⁷⁵, в крупном бизнесе падение оценивается в размере примерно 5%, в малом бизнесе – 20%. Очевидно, что наиболее подвержены данному риску регионы с преобладающей долей НДФЛ в бюджетных доходах и высоким уровнем занятости в секторе услуг, что характерно в первую очередь для развитых и среднеразвитых территорий.

⁷⁵ Есть понимание чудовищных политических рисков // https://www.znak.com/2020-04-20/ekonomist_natalya_zubarevich_kak_rossiyskim_regionam_spravlyatsya_s_krizisom_iz_za_nefti_i_pandemii

За исследуемые 2006–2019 годы средняя доля поступлений по НДС в суммарной величине налоговых доходов варьировалась с 34 до 44% в российских регионах, с 37 до 46% – в регионах СЗФО. При этом налог на доходы физических лиц по РФ составил 4–5% ВРП (табл. 2.3). Для сравнения: в развитых странах Западной Европы уровень подоходного налога за этот же период находился в пределах 8–10% ВВП, в США – 9%. Во многом это объясняется действием не плоской, как в России, а прогрессивной шкалы налогообложения доходов населения.

Таблица 2.3. **Доля поступлений по НДС в валовом продукте и налоговых доходах консолидированных бюджетов, %**

Показатель	Год													
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Субъекты Российской Федерации														
В налоговых доходах	34	35	38	44	37	38	39	42	41	41	40	40	39	39
В валовом продукте	4,1	4,5	4,9	5,2	4,7	4,4	4,5	4,6	4,5	4,3	4,4	4,3	4,3	4,2
Субъекты Северо-Западного федерального округа														
В налоговых доходах	37	38	40	46	39	40	43	44	43	42	43	43	41	41
В валовом продукте	5,3	5,4	5,9	5,9	5,5	5,0	5,2	5,4	5,4	4,8	4,9	5,0	5,1	4,7
Источники: рассчитано автором по данным Росстата, Федерального казначейства России.														

Размер фонда оплаты труда является расчетным показателем, состоящим из показателей заработной платы и численности работников, динамику которых целесообразно проанализировать более детально.

Оценка численности экономически активного населения, формирующей фонд оплаты труда, выступает важным фактором развития экономики и роста бюджетного потенциала региона, поскольку отражает трудовые ресурсы территории⁷⁶. Очевидно, что чем качественнее трудовые ресурсы, тем выше производительность труда, тем больше производство

⁷⁶ Печенская-Полищук М.А. Социально-экономические факторы и риски формирования региональных бюджетов: о доходах, инвестициях и дифференциации // Экономическая безопасность. 2020. № 4. С. 505–518.

продукции, следовательно, тем шире налоговая база и налоговый потенциал. Четыре федеральных округа РФ и семь регионов СЗФО показали сокращение численности экономически активного населения за 2006–2018 гг., что главным образом объясняется миграционными процессами и сокращением трудоспособного населения на фоне «старения» нации. В то же время во всех федеральных округах снизился уровень безработицы (табл. 2.4).

Таблица 2.4. **Динамика численности экономически активного населения и уровень безработицы**

Субъект / федеральный округ	Численность экономически активного населения					Уровень безработицы				
	Млн. чел				2018 к 2006 г., %	В % от экономически активного населения				2018 к 2006 г., п. п.
	2006 г.	2010 г.	2015 г.	2018 г.		2006 г.	2010 г.	2015 г.	2018 г.	
Российская Федерация	74,2	75,4	76,6	76,2	102,7	7,2	7,5	5,6	4,8	-2,4
Центральный	19,9	20,1	21,1	21,4	107,7	4,1	4,7	3,5	2,9	-1,2
Северо-Западный	7,6	7,6	7,6	7,5	99,2	5,0	6,1	4,7	3,9	-1,1
Республика Карелия	0,4	0,4	0,3	0,3	81,7	3,7	9,7	8,8	8,7	5,0
Республика Коми	0,5	0,5	0,5	0,4	80,6	12,4	10,2	6,9	7,3	-5,2
Архангельская область	0,7	0,6	0,6	0,6	81,8	5,9	7,0	6,8	6,3	0,5
Вологодская область	0,7	0,7	0,6	0,6	86,5	5,2	7,9	6,9	5,0	-0,2
Калининградская область	0,5	0,5	0,5	0,5	102,5	4,5	10,7	5,7	4,8	0,3
Ленинградская область	0,9	0,9	1,0	1,0	108,2	5,9	5,2	5,1	4,1	-1,8
Мурманская область	0,5	0,5	0,5	0,4	82,3	6,8	8,9	7,7	6,8	0,0
Новгородская область	0,3	0,3	0,3	0,3	91,7	5,6	5,8	4,6	4,2	-1,4
Псковская область	0,4	0,4	0,3	0,3	85,5	7,2	9,7	6,9	5,6	-1,6
г. Санкт-Петербург	2,6	2,7	3,0	3,1	115,7	2,4	2,6	2,1	1,5	-0,9
Южный	6,8	7,0	7,1	8,2	120,2	8,2	7,7	7,7	5,6	-2,6
Северо-Кавказский	4,1	4,4	4,5	4,7	115,2	22,9	16,9	11,1	10,5	-12,4
Приволжский	15,8	16,0	15,5	15,1	95,4	6,5	7,6	4,8	4,4	-2,1
Уральский	6,5	6,7	6,5	6,4	97,4	6,8	8,0	6,2	4,7	-2,1
Сибирский	10,0	10,2	9,8	8,6	86,4	9,0	8,7	7,7	6,4	-2,6
Дальневосточный	3,5	3,5	3,4	4,3	123,6	7,5	8,7	6,3	6,3	-1,2
Источник: рассчитано автором по данным Росстата.										

Общая численность безработных в России сократилась почти в 1,5 раза. Однако ситуация пандемии в 2020 году изменила тенденцию восстановления рынка труда, отмечавшуюся в период 2010-2019 гг. Как следствие, во избежание повторения застойной безработицы 2009 года часть бюджетного потенциала была направлена на масштабную поддержку занятости, поскольку безработный гражданин, не имеющий источника доходов, может рассчитывать лишь на помощь государства в виде пособия. Но его размер недостаточен для стимулирования потребительского спроса в экономике. Например, в 2020 году пособие по безработице в Вологодской области с учетом северного коэффициента 15% составляло от 1500 до 12 130 руб.⁷⁷ при стоимости потребительской корзины порядка 11811 руб.⁷⁸.

Что касается заработной платы, то при ее номинальном росте по федеральным округам РФ за 2006–2019 гг. в 3,6–5,0 раз реальный рост варьировался от 1,4 до 1,8 раза, демонстрируя разнонаправленную динамику. При этом заработная плата занимала наибольшую долю в денежных доходах россиян (табл. 2.5). Ее поступательный рост (с 39,6 до 57,4% в период 2005–2018 гг. сопровождался сокращением (с 26 до 13%) прочих денежных поступлений. А они, по мнению д.э.н. Д.В. Масловой⁷⁹, отражают не только несистематические поступления (денежные переводы, продажу валюты и т.д.), но и теневые доходы. Отмеченная тенденция свидетельствует о развитии трудовых отношений и сокращении сектора теневой экономики, что является значимым фактором роста бюджетного потенциала региона.

⁷⁷ Без учета доплаты в связи с пандемией согласно Постановлению Правительства Вологодской области от 18.05.2020 г. № 566 «О региональной доплате к пособию по безработице».

⁷⁸ Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в Вологодской области за III квартал 2020 года: постановление Правительства области от 16.11.2020 г. № 1331.

⁷⁹ Маслова Д.В. Влияние бюджетно-налоговой политики на социально-экономическое положение южных регионов России // Финансы и кредит. 2016. № 37. С. 14-29.

Таблица 2.5. Структура денежных доходов населения, %

Субъект / федеральный округ	2005 г.			2010 г.			2015 г.			2018 г.			2018 г. к 2005 г.							
	ЗП	СВ	БС	ПД	ЗП	СВ	БС	ПД	ЗП	СВ	БС	ПД	ЗП	СВ	БС	ПД				
Российская Федерация	39,6	12,7	21,7	26,0	40,3	17,7	15,1	26,9	52,8	18,2	11,6	17,4	57,4	19,1	10,7	12,8	17,8	6,4	-11,0	-13,2
Северо-Западный федеральный округ	44,4	13,3	13,5	28,8	48,7	19,7	9,5	22,1	61,9	20,3	11,7	6,1	63,8	19,9	12,6	3,7	19,4	6,6	-0,9	-25,1
Республика Карелия	51,2	19,3	16,9	12,6	50,0	30,1	7,7	12,2	55,9	30,3	9,0	4,8	58,2	30,5	8,8	2,5	7,0	11,2	-8,1	-10,1
Республика Коми	46,1	11,4	13,7	28,8	54,8	20,2	9,1	15,9	65,3	23,9	8,8	2,0	66,1	25,5	7,7	0,7	20,0	14,1	-6,0	-28,1
Архангельская область	50,7	16,7	15,8	16,8	45,5	22,7	14,5	17,3	58,0	24,8	10,4	6,8	62,6	26,0	9,6	1,8	11,9	9,3	-6,2	-15,0
Ненецкий автономный	71,2	8,9	17,1	2,8	62,9	12,0	18,0	7,1	76,9	16,1	2,7	4,3	78,5	17,6	2,4	1,5	7,3	8,7	-14,7	-1,3
Вологодская область	57,3	17,7	16,9	8,1	49,5	24,7	14,3	11,5	54,4	23,0	9,3	13,3	59,3	25,4	8,5	6,8	2,0	7,7	-8,4	-1,3
Калининградская область	40,7	14,7	9,7	34,9	45,8	19,1	10,5	24,6	57,8	20,6	15,3	6,3	59,9	21,4	16,4	2,3	19,2	6,7	6,7	-32,6
Ленинградская область	52,0	17,1	11,2	19,7	46,2	21,0	8,9	23,9	60,9	19,4	9,9	9,8	61,1	17,4	11,4	10,1	9,1	0,3	0,2	-9,6
Мурманская область	58,0	13,0	16,3	12,7	60,1	19,0	7,6	13,3	68,1	21,7	8,3	1,9	70,0	21,4	8,0	0,6	12,0	8,4	-8,3	-12,1
Новгородская область	48,6	19,4	19,6	12,4	41,1	23,1	11,3	24,5	45,8	22,2	8,9	23,1	53,6	26,0	9,5	10,9	5,0	6,6	-10,1	-1,5
Псковская область	44,5	20,6	15,7	19,2	42,7	25,9	11,6	19,8	54,4	24,4	8,6	12,6	56,0	26,6	8,1	9,3	11,5	6,0	-7,6	-9,9
г. Санкт-Петербург	37,3	10,4	12,1	40,2	48,0	16,5	8,0	27,5	65,4	17,3	13,8	3,5	66,1	16,1	15,4	2,4	28,8	5,7	3,3	-37,8

Условные обозначения: ЗП – оплата труда, СВ – социальные выплаты, БС – доходы от бизнеса и собственности, ПД – прочие доходы.
Источник: рассчитано автором по данным Росстата.

В то же время данные Росстата указывают на сокращение доходов от предпринимательской деятельности и собственности с 22 до 11%. В некоторой степени это признак ухудшения предпринимательской активности и (или) ухода таких видов деятельности из легитимного сектора экономики. Следует сказать, что бизнес-доходы сформированы в основном малым и средним бизнесом, налоговая нагрузка на который в исследуемый период усилилась за счет отмены ряда льгот, повышения корректирующих коэффициентов по специальным режимам налогообложения и т.д.

Более того, в 2021 году отменен один из льготных налоговых режимов – единый налог на вмененный доход (ЕНВД), который, по подсчетам Правительства РФ, сокращал налоговую базу бюджетов почти в 6,5 раза⁸⁰. Это означает, с одной стороны, возможность дополнительного прироста бюджетного потенциала, с другой стороны, существенный рост налоговой нагрузки на малый бизнес. В свою очередь, для поддержания рентабельности экс-плательщики ЕНВД, к которым в основном относится сфера розничной торговли и общественного питания, будут вынуждены среди прочих мер увеличить цены, что отразится на конечном потребителе. Надо сказать, что в качестве альтернативы предлагается расширить перечень видов патентной системы налогообложения, включив в него ремонт спортивного и туристического оборудования, платные стоянки, наружную рекламу, производство мясных продуктов и растительных масел, производство шерсти и текстильных волокон, уход за домашними животными, граверные работы и т.д. Однако, по нашему мнению, это не сможет существенно минимизировать вышеназванные риски роста налоговой нагрузки и роста цен. Кроме того, повышение налоговой нагрузки должно одновременно соотноситься с дополнительными институциональными инструментами ограничения возможного роста теневой экономики.

⁸⁰ 22 июля 2020 года в ходе ежегодного отчета Правительства РФ перед Государственной Думой премьер-министр М.В. Мишустин отметил следующее: «Если по итогам 2019 г. 2,2 миллиона налогоплательщиков УСН уплатили в бюджет 422 млрд. рублей, то за этот же период такое же количество налогоплательщиков ЕНВД перечислили в бюджет лишь 65 млрд. рублей обязательных платежей».

Судя по данным таблицы 2.5, растет также зависимость россиян от социальных выплат, которые увеличились с 13% почти до 20%, а в 6-ти из 11 регионов СЗФО они превысили четверть всех доходов населения. Рост числа государственных пособий сужает бюджетный потенциал региона, поскольку такие доходы, во-первых, не подлежат прямому налогообложению, во-вторых, принадлежат группам населения с льготным налогообложением и ограниченным потреблением, которое создает соответствующую динамику косвенного налогообложения. Кроме того, рост доли социальных выплат в доходах россиян свидетельствует о сокращении использования бюджетного потенциала на задачи экономического роста и развития человеческого капитала.

Следующий значимый источник собственных бюджетных ресурсов регионов – налог на прибыль организаций. Важнейшим фактором формирования бюджетного потенциала по данному фискальному платежу является база налогообложения, то есть прибыль (рис. 2.2). За 2006–2018 гг. прибыль предприятий регионов РФ выросла в 1,8 раза в сопоставимых ценах. Причем по отношению к ВРП ее доля сократилась в 1,8 раза, и это тревожный фактор, т.к. от прибыли зависит инвестиционная активность, без которой невозможно развитие предприятий и территорий.

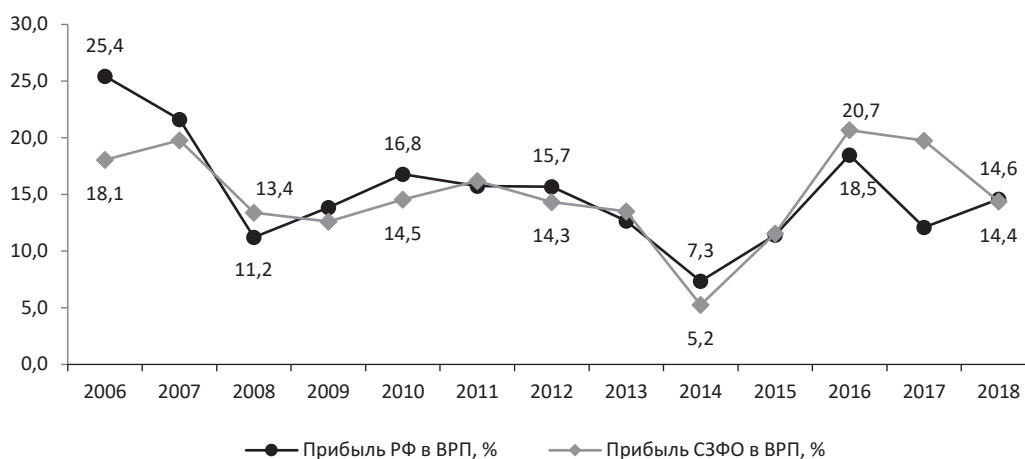


Рис. 2.2. **Сальдированный финансовый результат** (прибыль минус убыток), в % к ВРП

Источники: рассчитано автором по данным Росстата.

При этом формирование бюджетного потенциала многих российских регионов в значительной мере зависит от финансовых результатов и корпоративного поведения ограниченного круга налогоплательщиков, что связано с особенностями отраслевого состава доходов бюджета и наличием бюджетообразующих отраслей и предприятий.

В таблице 2.6 приведено сравнение отраслевой структуры налоговых поступлений в бюджетную систему Российской Федерации в 2006 и 2019 гг. По представленным данным видно, что основную долю платежей в бюджет обеспечивали предприятия по добыче сырой нефти и газа. За 14 лет их удельный вес вырос на 2,2 пункта, составив в 2019 году 31%.

Таблица 2.6. **Структура поступления доходов в бюджетную систему Российской Федерации по видам экономической деятельности, %**

Вид экономической деятельности	2006 г.	2019 г.	2019 г. к 2006 г.
Добыча сырой нефти и природного газа	28,82	31,06	2,24
Обрабатывающие производства, в том числе:	15,66	16,62	0,96
металлургическое производство	3,00	1,66	-1,34
производство машин и оборудования	1,32	0,63	-0,69
химическое производство	0,57	0,41	-0,17
производство текстильных изделий, одежды	0,16	0,18	0,02
Остальные виды экономической деятельности (культура, гостиницы, государственное управление и т.д.)	11,59	15,91	4,32
Торговля	13,84	9,83	-4,02
Транспорт и связь	7,94	7,03	-0,90
Финансовая деятельность	4,86	5,07	0,21
Строительство	4,54	4,04	-0,50
Операции с недвижимостью	6,31	3,43	-2,88
Обеспечение электрической энергией, газом и паром	3,26	3,16	-0,11
Образование	1,24	1,69	0,45
Здравоохранение	1,07	1,48	0,41
Сельское, лесное хозяйство, рыболовство	0,85	0,68	-0,18
Источник: рассчитано автором по данным ФНС России.			

Доля обрабатывающих производств выросла незначительно – с 15,7 до 16,6%. Вклад других отраслей экономики в 2019 г. оставался еще менее значимым: 9,8% – торговля, 7% – транспорт и связь, 5% – финансовая деятельность, 4% – строительство и т.д. Такой экспресс-анализ указывает на сохраняющую свою актуальность задачу диверсификации бюджетной доходной базы регионов России.

Об этом свидетельствует и региональный срез поступления налогов от бюджетобразующей отрасли (табл. 2.7). Мобилизация доходов в указанных регионах во многом определяется финансовой устойчивостью крупнейших бюджетобразующих отраслей: ресурсодобывающих – в Республике Коми (на 58% в 2019 году), производства табачных изделий – в Ленинградской (59%), металлургической – в Липецкой (54%), Челябинской (31%) и Вологодской (21%) областях.

Таблица 2.7. Поступление налогов, сборов и других платежей в бюджетную систему РФ от основной бюджетобразующей отрасли в ряде регионов РФ

Регион России	Бюджетобразующая отрасль региональной экономики	2006 г.		2019 г.		Изменение	
		Млн. руб.	% в налоговых доходах	Млн. руб.	% в налоговых доходах	Млн. руб.	%
Ленинградская область	Производство табачных изделий	27248	24,7	207828	59,2	180580	34,5
Республика Коми	Добыча нефти и газа	61583	66,8	142256	58,2	80673	-8,6
Липецкая область	Металлургическое производство	15799	49,5	8761	53,8	-7038	4,3
Челябинская область	Металлургическое производство	17792	24,1	59163	30,6	41371	6,5
Республика Карелия	Добыча железных руд	2193	20,9	10998	25,6	8805	4,7
Новгородская область	Торговля	1078	10,6	7217	22,4	6139	11,8
Вологодская область	Металлургическое производство	12525	36,0	18690	21,4	6165	-14,6
Мурманская область	Металлургическое производство / рыболовство	5592	19,7	8478	13,2	2886	-6,5

Окончание таблицы 2.7

Регион России	Бюджетообразующая отрасль региональной экономики	2006 г.		2019 г.		Изменение	
		Млн. руб.	% в налоговых доходах	Млн. руб.	% в налоговых доходах	Млн. руб.	%
Псковская область	Транспорт и связь	1569	20,8	1941	8,0	372	-12,8
г. Санкт-Петербург	Операции с недвижимостью	28394	12,0	100147	7,9	71753	-4,1
Архангельская область	Транспорт и связь	3282	16,9	6756	7,4	3474	-9,5
Калининградская область	Добыча нефти и газа	5639	22,6	4973	3,1	-666	-19,5
Источники: рассчитано автором по данным ФНС России.							

Заметим, что в наибольшей степени зависимость наполняемости бюджета от одной крупной бюджетообразующей отрасли проявляется в ресурсодобывающих регионах и регионах с металлургической специализацией. Так, в докризисный период (2006 г.) предприятия по добыче нефти и газа обеспечивали 2/3 налоговых доходов консолидированного бюджета Республики Коми. В Вологодской области доля поступлений от металлургического комплекса составляла порядка 40%. В Мурманской области основными плательщиками в бюджет являлись горно-металлургические и горно-химические предприятия, формировавшие более 1/3 налоговых доходов региона.

Такое положение дел создало существенные риски для развития бюджетного потенциала, поскольку экономика экспортно-ресурсных регионов в принципе не может быть устойчивой из-за колебаний мировых цен на продукцию. При этом ситуация усугубляется, если территория является экспортно-монопрофильной. Так, ухудшение в 2009 году конъюнктуры на мировом рынке продукции металлургической отрасли спровоцировало в Вологодской области, где эта отрасль формировала до кризиса почти 80% прибыли и 65% налога на прибыль, сокращение наполнения консолидированного бюджета налогом на прибыль на 78%.

По нашему мнению, задача диверсификации доходного потенциала монопрофильных регионов должна решаться с помощью механизмов региональной структурной политики последовательно и системно. В Послании Федеральному Собранию, еще в декабре 2015 года, Президент акцентировал внимание на том, что основная часть конкурентного производства России сосредоточена в сырьевом и добывающих секторах экономики⁸¹. Вместе с тем, как мы уже отмечали (см. табл. 2.6), происходит снижение роли в бюджетных доходах таких отраслей, как торговля (-4%), транспорт и связь (-0,9), машиностроение (-0,7), строительство (-0,5). Для диверсификации экономики крайне остра потребность в укреплении и развитии автомобилестроения, железнодорожного машиностроения, станкостроения, легкой промышленности. По оценке академика С.Ю. Глазьева⁸², потенциал роста выпуска продукции с учетом свободных производственных мощностей составляет порядка 40%, скрытой безработицы при нынешних показателях занятости – около 20%, тогда как сырьевая база страны позволяет увеличить выпуск продукции в 10 раз, научно-технический потенциал используется только на 25% (утечка технологий и умов по 65 тыс. специалистов в год).

Необходимым слагаемым диверсификации экономики в мировой практике выступает высокий уровень развития малого и среднего предпринимательства. Зарубежные и отечественные исследования подтверждают прямую положительную связь между экономическим и бюджетным потенциалами региона и размером сектора малого и среднего бизнеса⁸³. Это объясняется с тем, что его развитие способствует повышению

⁸¹ Послание Президента Федеральному Собранию 03.12.2015 // Официальный сайт Президента России. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/50864>

⁸² Глазьев С.Ю. О неотложных мерах по укреплению экономической безопасности России и выводу российской экономики на траекторию опережающего развития: доклад. М.: Институт экономических стратегий, Русский биографический институт, 2015. 60 с. URL: <http://spkurdyumov.ru/uploads/2015/10/doklad-o-neotlozhnyx-merax-pokupleniyu-ekonomicheskoi-bezopasnosti-rossii.pdf>

⁸³ Малый и средний бизнес как фактор экономического роста России / Ин-т экон. политики им. Е.Т. Гайдара. М.: Ин-т Гайдара, 2019. 308 с.

конкуренции, которая, в свою очередь, ведет к росту производительности труда и увеличению доходов населения.

Фактически российский малый и средний бизнес вносят в ВВП страны чуть более 20% (рис. 2.3).

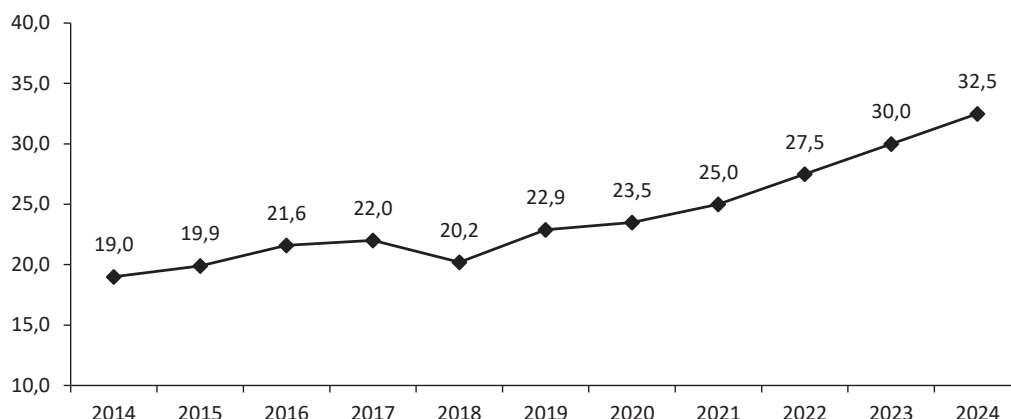


Рис. 2.3. Вклад малого и среднего бизнеса в ВВП Российской Федерации, %*

* Данные за 2020–2024 гг. представляют собой прогнозные значения согласно паспорту национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». URL: <http://static.government.ru/media/files/qH8voRLuhAVWSJhIS8XYbZBsAvcs8A5t.pdf>.

Источники: составлено автором по данным Росстата, Счетной палаты, Минэкономразвития.

Для сравнения: в развитых странах этот показатель варьируется в пределах 48–68%: в Корее он составляет 48%, в Германии – 53%, в Швеции – 58%, в Финляндии – 60%, в Нидерландах – 63%, в Италии – 68%⁸⁴. Безусловно, стоит сделать оговорку о различиях в их методологии расчетов, однако представленные данные с некоторой долей условности вполне могут отражать степень значимости малого и среднего бизнеса в зарубежных странах и потенциал его развития в России.

Не случайно в национальном проекте «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской иници-

⁸⁴ Сектор малого и среднего предпринимательства: Россия и Мир / Институт экономики роста им. П.А. Столыпина. Июль 2018. <http://stolypin.institute/wp-content/uploads/2018/07/issledovanie-ier-msp-27.07.18.pdf>

циативы» прогнозируется к 2024 году рост вклада малого и среднего бизнеса в ВВП до 32,5%. Вместе с тем реальность выполнения данной задачи не раз подвергалась сомнениям и со стороны научного сообщества, и со стороны властных структур. Так, мэр Москвы С.С. Собянин считает, что в условиях существования в России крупных добывающих корпораций увеличить роль малого бизнеса до трети всей экономики будет скорее нереально⁸⁵. Одним из решений, по мнению федерального правительства, может стать дополнение категорий экономических агентов, относящихся к малому бизнесу, за счет так называемых самозанятых граждан, чей доход с 1 июля 2020 года облагается налогом на профессиональный доход по ставке 4-6%. Однако, по словам президента «Опоры России» А.С. Калинина⁸⁶, существенного роста вклада малого бизнеса в ВВП это не обеспечит.

На наш взгляд, для повышения роли малого и среднего предпринимательства в экономике страны крайне важна и необходима целенаправленная и системная государственная политика по созданию для предприятий этого сектора таких условий ведения их деятельности, которые будут учитывать ее специфику, ключевые особенности и потребности. Главным образом к ним стоит отнести следующее.

Во-первых, наличие асимметрии пространственного размещения малых и средних предприятий на территории страны. Об этом свидетельствует тот факт, что 45% их числа по итогам 2018 года сосредоточено в 10 субъектах Российской Федерации, а разрыв в численности занятых составил по федеральным округам почти 4 раза (14 работников на 100 человек населения в Северо-Западном федеральном округе и 3,6 работника – в Северо-Кавказском⁸⁷).

⁸⁵ Собянин усомнился в росте роли малого бизнеса в экономике. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5c3eec479a7947624f65f734>

⁸⁶ Росстат впервые раскрыл долю малого и среднего бизнеса в экономике. URL: <https://www.rbc.ru/economics/05/02/2019/5c5948c59a794758389cfd7>

⁸⁷ Сектор малого и среднего предпринимательства: Россия и Мир / Институт экономики роста им. П.А. Столыпина. Июль 2018. <http://stolypin.institute/wp-content/uploads/2018/07/issledovanie-ier-msp-27.07.18.pdf>

Во-вторых, необходимость расширения возможностей для развития бизнеса за счет внешних заимствований. Однако для России характерна низкая доступность банковских кредитов, на что указывают межстрановые сравнения: в РФ ставка по кредитам до 1 года для малых и средних предприятий составила 7%, в ряде стран ЕС – до 1,7%.

В-третьих, потребность в приоритете стимулирующей функции налоговой политики в отношении малого и среднего бизнеса над фискальной. Данный вид предпринимательства, являясь, например, ключевым источником доходов местных бюджетов США, побуждает муниципальные администрации создавать привлекательные условия путем регулирования процентной ставки налога на прибыль⁸⁸. Согласно данным ежегодника Paying Taxes⁸⁹, налоговая нагрузка в России на 7% выше среднемировой. Наличие высокой налоговой нагрузки вынуждает малые и средние предприятия в ряде случаев осуществлять дробление или уходить в теневой сектор вместо развития и увеличения налогооблагаемой базы. По мнению зарубежных исследователей⁹⁰, оптимальный размер ставок налогов необходим как с точки зрения развития бизнеса, так и регулирования риска расширения неформального сектора, что непосредственно влияет на бюджетный потенциал территории. Например, в Вологодской области представители малого и среднего бизнеса, являющиеся основными арендаторами муниципального имущества, земельных участков и плательщиками специальных налоговых режимов, за 2006–2019 гг. внесли в местные бюджеты в среднем 6,2% собственных доходов, в том числе в городские округа – 6,4%, в муниципальные районы – почти 11% (табл. 2.8).

⁸⁸ Малый и средний бизнес как фактор экономического роста России / Ин-т экон. политики им. Е.Т. Гайдара. М.: Ин-т Гайдара, 2019. 308 с.

⁸⁹ Paying Taxes 2020: The changing landscape of tax policy and administration across 190 economies. URL: <https://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/pdf/pwc-paying-taxes-2020.pdf>

⁹⁰ Duncan D., Peter K.S. Switching on the Lights: Do Higher Income Taxes Push Economic Activity into the Shade? // National Tax Journal. 2014. No. 67(2). Pp. 321–350. doi: 10.17310/ntj.2014.2.02.

Таблица 2.8. **Вклад малого бизнеса в собственные доходы местных бюджетов РФ, %**

Год	Муниципальные образования, всего	В том числе	
		Городские округа	Муниципальные районы
2006	5,3	5,7	8,9
2009	4,7	5,0	7,0
2012	6,4	6,9	9,0
2015	6,8	6,2	10,4
2017	7,1	7,5	13,8
2019	7,0	6,9	14,2
Среднее за период	6,2	6,4	10,6
Источники: рассчитано автором по данным Федерального казначейства России и Росстата.			

В-четвертых, необходимость эффективных механизмов государственной финансовой поддержки. Так, в 2018 году на 1 малое или среднее предприятие в странах Евросоюза выделялось 35 тыс. рублей бюджетных средств, в Российской Федерации – 0,83 тыс. рублей⁹¹. Вероятно, в российских условиях в ближайшем будущем невозможно достигнуть показателя ЕС, однако настораживает отрицательная динамика финансовой поддержки российских предпринимателей. Если в 2015 году ее общий объем из федерального бюджета составлял 16,9 млрд. рублей, то в 2018 году – только 5,02 млрд. рублей. Региональная бюджетная практика также демонстрирует подобное сокращение. К примеру, в бюджете Вологодской области до 2022 года предусмотрено, что государственная программа развития малого и среднего предпринимательства войдет в программу «Экономическое развитие» с уменьшением финансирования почти в 1,8 раза (табл. 2.9).

⁹¹ Сектор малого и среднего предпринимательства: Россия и Мир / Институт экономики роста им. П.А. Столыпина. Июль 2018. <http://stolypin.institute/wp-content/uploads/2018/07/issledovanie-ier-msp-27.07.18.pdf>

Таблица 2.9. Бюджетные ассигнования на поддержку малого и среднего предпринимательства в Вологодской области

Государственная программа	2019 г., млн. руб.		2020 г.		2021 г.		2022 г.	
			Утверждено					
	Утверждено	Исполнено	Млн. руб.	В % к 2019 г.	Млн. руб.	В % к 2019 г.	Млн. руб.	В % к 2019 г.
Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства	292,3	275,0	256,4	93,2	321,3	64,8	429,3	86,6
Экономическое развитие	247,9	220,7	219,9	99,6				
в т.ч. подпрограмма «Поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства»	-	-	-	-	185,9	67,6	258,0	93,8
Источники: составлено на основании данных Закона Вологодской области от 12.12.2019 № 4625-03 «Об областном бюджете на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов» (в редакции закона области от 30.03.2020 № 4679-03), заключения Контрольно-счетной палаты Вологодской области на Отчет об исполнении областного бюджета за 2019 год (утверждено решением коллегии от 29.05.2020 г. № 27).								

В оперативном докладе Счетной палаты РФ говорится о высоком риске недостижения в 2020 году из-за пандемии ряда целевых показателей национальных проектов, в частности показателя роста числа занятых на малых и средних предприятиях до 25 млн. человек к 2024 году⁹². При этом на их антикризисную поддержку выделено 138,4 млрд. рублей из средств резервного фонда⁹³, что составило менее 0,4% товарооборота малого и среднего бизнеса.

В-пятых, необходимость создания возможностей для роста инвестиционной активности малого и среднего бизнеса. Так, например, в Вологодской области на фоне увеличения оборота и рентабельности проданных товаров объем инвестиций в основной капитал за 2008–2019 гг.

⁹² Оперативный доклад об исполнении федерального бюджета за январь – июнь 2020 года // Счетная палата. 2020. URL: <https://ach.gov.ru/audit/>

⁹³ Там же.

сократился в 6 раз. Тогда как степень износа основных фондов субъектов малого бизнеса в 2019 г. достигла 37,2%. Сокращение инвестиций замедляет необходимую для создания конкурентоспособной продукции модернизацию и замену основных фондов (табл. 2.10).

Таблица 2.10. **Показатели оценки финансово-экономического состояния субъектов малого бизнеса Вологодской области**

Показатель	Год								
	2008	2009	2010	2012	2015	2017	2018	2019	2019 к 2008, %
Доля предприятий в общем числе организаций, %	18,3	18,9	25,9	25,3	31,1	62,8	79,3	74,6	56,3
Оборот предприятий в расчете на одну организацию, млн. руб.	14,9	12,1	14,9	12,9	20,6	32,3	36,1	40,5	25,6
Инвестиции в основной капитал в расчёте на 1 организацию, млн. руб.	0,54	0,17	0,05	0,09	0,06	0,04	0,06	0,09	-0,45
Рентабельность проданных товаров, продукции, %	4,2	3,2	2,8	3,0	3,3	4,0	4,9	4,9	0,7
Источник: рассчитано автором по данным Росстата.									

Развитие бюджетного потенциала любой территории не может быть устойчивым без позитивной динамики инвестиций. По мнению таких ученых, как Д.Б. Кувалин, Е.С. Губанова, И.А. Кириченко, Т.И. Конищева, А.В. Смирнов⁹⁴ и др., устойчивый поток инвестиций необходим для поддержания существующего и обеспечения дальнейшего роста уровня социально-экономического потенциала региона. Анализ тренда подушевых размеров инвестиций в сопоставимых ценовых условиях указывает на его среднероссийский рост в 1,5 раза. При этом в ряде регионов Северо-Западного федерального округа переход от спада к росту инве-

⁹⁴ Губанова Е.С. Инвестиционная деятельность в регионе. Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2002. 137 с.; Кириченко И.А., Смирнов А.В. Активизация инвестиционных процессов как необходимое условие обеспечения экономической безопасности страны // Экономическая безопасность. 2018. Т. 1. № 2. С. 117–121; Конищева Т.И. Управление привлечением инвестиций: региональный аспект экономической безопасности // Там же. 2018. Т. 1. № 3. С. 207–214; Кувалин Д.Б. Инвестиционная политика российских регионов // Проблемы прогнозирования. 1999. № 1. С. 77–87.

Таблица 2.11. **Инвестиции в основной капитал на душу населения**, тыс. руб. на чел.,
в ценах 2006 г.

Субъект / федеральный округ	Год														2019 к 2006, п.п.
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
РФ	33,1	42,0	48,5	40,5	42,7	48,5	51,8	51,8	47,3	41,7	42,0	44,4	47,3	49,9	150,9
Сибирский	24,9	33,1	39,2	31,9	34,8	40,7	45,6	42,4	39,4	32,9	32,7	34,5	37,6	40,9	164,3
Центральный	32,1	41,5	46,9	36,2	36,1	39,8	44,7	47,0	44,8	39,3	39,3	42,4	47,6	51,6	160,5
Северо-Кавказский	14,2	19,3	21,4	19,8	20,9	21,8	23,6	24,5	24,6	20,5	19,8	19,7	20,7	22,2	155,8
Дальневосточный	51,5	62,4	73,9	79,4	85,0	107,6	93,3	76,1	66,4	66,4	69,8	78,7	71,6	75,0	145,7
Уральский	66,2	83,1	98,3	81,5	82,7	95,6	99,1	98,9	98,1	86,1	92,6	95,1	96,4	91,1	137,6
Приволжский	25,8	33,6	38,5	30,8	31,8	35,5	39,6	42,6	39,8	36,9	35,0	34,3	33,9	35,3	136,6
Южный	23,5	32,1	40,0	36,9	43,3	48,4	52,7	59,2	41,7	34,5	28,9	35,4	34,1	29,7	126,6
Северо-Западный	47,6	54,2	59,5	49,2	54,7	60,5	63,5	56,5	49,7	44,8	51,5	53,9	63,3	52,8	111,0
Мурманская область	29,4	29,2	45,0	36,6	31,4	43,3	53,5	49,5	55,1	57,2	46,3	59,9	79,4	84,0	285,8
Псковская область	10,6	17,3	18,6	13,5	16,5	23,6	29,9	24,2	22,4	18,2	17,3	18,3	18,9	19,5	183,0
Вологодская область	53,7	57,5	50,1	33,4	37,7	60,1	74,7	34,9	33,0	32,2	40,4	48,1	51,7	64,3	119,7
г. Санкт-Петербург	40,9	56,4	60,2	49,4	53,7	44,9	40,9	50,8	48,6	39,3	52,0	49,0	59,3	45,9	112,2
Республика Карелия	27,0	25,6	31,2	20,5	22,9	28,5	30,9	29,3	25,9	22,7	23,2	27,2	30,4	29,3	108,8
Калининградская область	34,8	44,4	59,1	46,6	39,8	42,4	45,3	40,1	32,0	30,8	37,8	53,1	61,6	37,5	107,6
Ленинградская область	75,4	66,2	75,6	78,6	102,8	105,0	105,6	75,8	45,4	52,8	58,2	71,7	102,8	79,7	105,8
Новгородская область	28,6	32,7	41,1	40,2	41,1	38,1	42,5	47,2	49,5	49,9	54,2	47,9	40,1	28,2	98,3
Архангельская область	69,4	91,7	90,3	42,8	52,9	68,5	78,8	45,5	33,4	21,8	30,5	39,4	37,7	61,7	88,9
Республика Коми	77,8	59,7	70,5	86,0	82,7	142,0	155,2	126,1	115,9	87,3	98,9	65,3	64,0	51,6	66,3
Источник: рассчитано автором по данным Росстата.															

стиций затянулся, что было характерно не только для северных регионов с высокими экономическими издержками, но и для развитых и конкурентоспособных. Так, за 2006–2019 гг. подушевой размер инвестиций сократился в Республике Коми на 34%, в Архангельской области – на 11%, в Новгородской области – почти на 2% (табл. 2.11).

Наличие межрегиональной и межмуниципальной социально-экономической дифференциации существенным образом влияет на развитие бюджетного потенциала региона. Согласно данным Федерального казначейства России, нагрузка вышестоящих бюджетов, связанная с необходимостью оказания безвозмездной финансовой помощи нижестоящим бюджетам, в 2006–2019 гг. не опускалась ниже трети совокупных расходов бюджета. Это означает, что треть бюджетного потенциала используется не на стимулирование экономического роста, а на подтягивание отдельных территорий до некоторого уровня бюджетных показателей. Судя по ретроспективному тренду регионов СЗФО (рис. 2.4), существенно реструктурировать направления использования бюджетного потенциала в ближайшей перспективе не удастся.

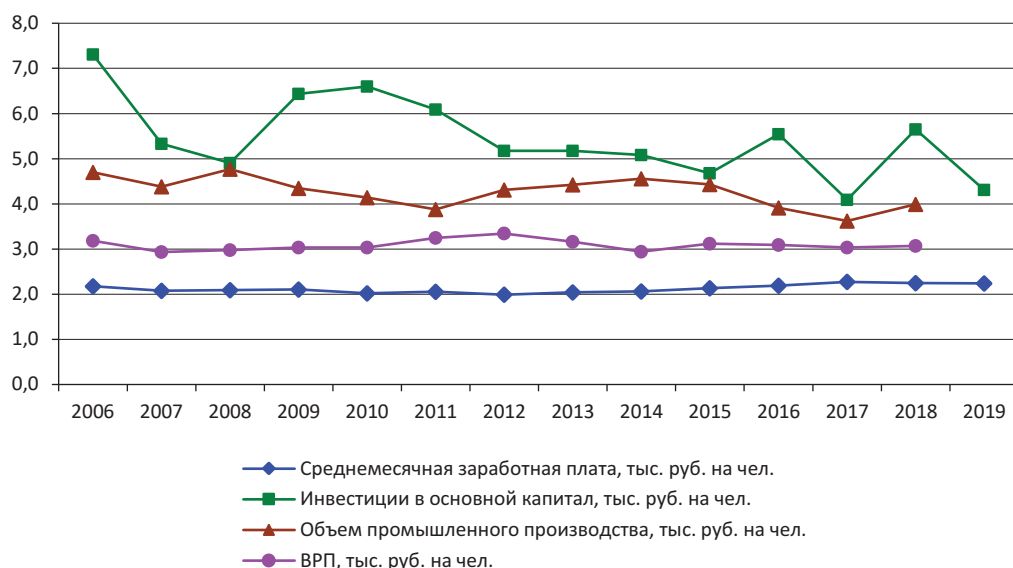


Рис. 2.4. Характеристика уровня дифференциации регионов СЗФО по ключевым индикаторам социально-экономического развития

Источник: рассчитано автором по данным Росстата.

Об этом также свидетельствуют и данные межмуниципальной дифференциации, согласно которым, например, в Вологодской области различия между муниципальными районами по объему производства сельскохозяйственной продукции на 1 жителя составили почти 20 раз, подушевому объему инвестиций – 13 раз, обеспеченности населения врачами на 100 000 населения – 3 раза, средней заработной плате – 2 раза⁹⁵.

Таким образом, в результате исследования социально-экономических факторов и рисков развития бюджетного потенциала регионов России в период 2006–2020 гг. можно заключить следующее.

1. Социально-экономическая основа развития бюджетного потенциала российских регионов демонстрировала разнонаправленную динамику в период до 2019 года: на фоне сокращения численности экономически активного населения в большинстве исследуемых территорий произошли снижение уровня безработицы и рост средней заработной платы. Анализ структуры денежных доходов позволял говорить о позитивных тенденциях развития трудовых отношений и сокращении сектора теневой экономики, но в то же время о росте социальных выплат. При этом 2020 год характеризовался сокращением фонда оплаты труда и высоким риском появления застойной безработицы.

2. Сохранилась существенная зависимость формирования бюджетного потенциала российских регионов, в большей степени с ресурсодобывающей и металлургической специализацией, от финансовых результатов ключевых налогоплательщиков, а следовательно, от мировой конъюнктуры в 2006–2019 гг., на что указывает высокая доля налоговых поступлений от бюджетообразующих отраслей и предприятий (в ряде регионов превышающая 50%).

3. Росту предпринимательской активности в российских регионах препятствует ограниченность возможностей развития малого и среднего бизнеса за счет заимствований, преобладание фискальной

⁹⁵ Ворошилов Н.В., Губанова Е.С. Дифференциация территорий и механизм ее снижения // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 6. С. 57–72. DOI: 10.15838/esc.2018.6.60.4

функции налоговой политики над стимулирующей, рассматриваемой в зарубежных странах как более приоритетной в отношении малого и среднего бизнеса, рост налоговой нагрузки на малый бизнес, недостаточность государственной финансовой поддержки и инвестиций в основной капитал.

4. Среди развитых и конкурентоспособных российских регионов наблюдается затяжной процесс перехода от спада к росту инвестиций, что замедляет необходимую для создания конкурентоспособной продукции модернизацию и замену основных фондов. Можно предположить, что дальнейшее развитие бюджетного потенциала во многом будет зависеть от того, сумеют ли регионы в ближайшие годы активно нарастить инвестиции, поскольку снижение инвестиционной активности является препятствием к росту экономики и развитию бюджетного потенциала региона.

5. Сохранился высокий уровень дифференциации регионов и муниципальных образований РФ, что тормозит социально-экономическое развитие вследствие усиления выравнивающей функции межбюджетных отношений и отвлечения значительного объема ресурсов на поддержание бюджетной обеспеченности территорий-аутсайдеров.

Учет данных предпосылок при управлении территориальным развитием позволит повысить эффективность формирования и использования бюджетного потенциала региона и минимизировать ряд важных социально-экономических рисков. Кроме того, исследование указало на высокую научную актуальность и практическую значимость расширения бюджетного потенциала региона на основе инновационных инструментов вовлечения населения в бюджетный процесс, а также построения эффективного взаимодействия государства с хозяйствующими субъектами.

Трансформация хозяйственных результатов региона под действием административных, правовых, институциональных и иных условий функционирования налоговой системы в любом государстве преобразуется в реальный экономический рост или скрытый потенциал. Ключевые по-

стулаты экономической теории и примеры зарубежной и отечественной практики свидетельствуют о существенном влиянии инструментов налоговой политики государства на экономический рост и общественное развитие. В связи с этим темпы, тенденции и пропорции развития различных секторов экономики и общества в значительной мере обусловлены надстроечным по отношению к социально-экономической базе налоговым регулированием, приводящим к формированию налогового потенциала региона.

2.2. Налоговый потенциал: условия и специфика формирования

Задача стимулирования экономического роста Российской Федерации и ее регионов, с одной стороны, предполагает значительный рост бюджетных расходов, с другой стороны, в условиях сложной внешнеполитической ситуации повышает необходимость опоры на собственные бюджетные источники, которые более чем на 60–70% обеспечены налоговыми поступлениями. Это указывает на особую важность эффективности формирования налогового потенциала в рамках национальной политики федеративного государства.

Ключевую роль налогов в социально-экономических процессах подтверждают базовые экономические теории. К примеру, классическая политическая экономия полагала, что эффективная реализация задач государства и преобразований общества может быть осуществлена главным образом с помощью грамотной налоговой политики⁹⁶. Представителям экономики предложения (A. Laffer, M. Feldstein, J. Gilder) удалось объяснить взаимосвязь ставок налогов, бюджетных доходов и налоговой базы⁹⁷, а сторонники статистической теории (Э. Селигман, И.Я. Горлов,

⁹⁶ Караваева И.В. Налоги в контексте российской реиндустриализации, или Возвращение к истокам политической экономии // Экономическое возрождение России. 2015. № 3 (45). С. 76–92.

⁹⁷ Лушникова М.В., Лушников А.М. Российская школа финансового права: портреты на фоне времени. Ярославль. ЯрГУ. 2013. 800 с.

А. Вагнер) предложили методический инструментарий расчета оптимального уровня налоговой нагрузки⁹⁸. Теоретики кейнсианства и неоклассического синтеза (Р. Samuelson, J. Hicks, В. Леонтьев) особое место во влиянии на характер течения экономического цикла отводили налогам как основным автоматическим (встроенным) стабилизаторам недискреционной фискальной политики⁹⁹.

Как справедливо отметили ученые Карельского научного центра РАН¹⁰⁰, перспективы развития региональной экономики и социальной сферы во многом предопределяются достигнутым уровнем налоговых доходов как отражением результата реализации территориального налогового потенциала. Налоги являются важнейшими регуляторами производственного процесса, пропорций, условий, темпов финансирования различных секторов экономики, а также условий общественного развития. Налоговое стимулирование инвестиционного процесса повышает производительность труда и уровень частных доходов¹⁰¹. По словам д.э.н., профессора В.Г. Панскова¹⁰², налоговая система занимает одно из ведущих мест в вопросе создания привлекательного инвестиционного климата, привлечения дополнительных финансовых ресурсов для инновационного развития.

Опыт зарубежных стран, таких как США, Канада, Япония и страны Евросоюза, свидетельствует о реализации большинства задач промышленной, внешнеэкономической, социальной, аграрной и иной государственной политики при помощи реформирования налоговых систем. Не

⁹⁸ Горлов И.Я. Теория финансов. Казань: Университетская тип., 1841. 339 с.; Seligman E. The Shifting and Incidence of Taxation. London: MACMILLAN & CO., LTD, 1899. P. 334.

⁹⁹ Keynes J. The General Theory of Employment, Interest and Money. 1936. 352 p.; Samuelson P. The Development of Economic Thought. NY: Wiley, 1952. 767 p.

¹⁰⁰ Финансовое обеспечение развития северных регионов / под науч. ред. Г.В. Кобылинской. Апатиты: КНЦ РАН, 2016. 193 с.

¹⁰¹ Yang S.-C. S. Do Capital Income Tax Cuts Trickle Down? // National Tax Journal. 2007. vol. 60(3). Pp. 551–567.

¹⁰² Пансков В.Г. Стимулирование модернизации российской экономики посредством налоговых механизмов // Экономика. Налоги. Право. 2013. № 1. С. 64–71.

вдаваясь в положительные или отрицательные последствия, в качестве такого примера можно привести налоговые реформы США в 1980–90-е годы, осуществленные с учетом обоснованной в теории экономики предположения зависимости между величиной налоговых ставок и уровнем производства. В 2009 году¹⁰³ переориентация налоговой политики США с максимизации налоговых поступлений в центр на максимизацию стимулирования экономики в числе других факторов приостановила развитие финансово-экономического кризиса и в течение 6 лет обеспечила темп прироста реального ВВП с -2,8 до 2,4% и снижение уровня безработицы с 9,3 до 6,2%¹⁰⁴.

При исследовании тематики налогового потенциала на первый план выходят вопросы повышения эффективности его формирования в сложившихся условиях хозяйствования. В.В. Ольховик¹⁰⁵ считает его возможным за счет развития инвестиционного климата и мобилизации дополнительных налоговых доходов. Коллектив авторов¹⁰⁶ выяснил, что неравенство издержек по сбору налоговых поступлений в различных секторах экономики свидетельствует о влиянии ее отраслевой структуры на налоговый потенциал. Некоторые исследователи акцентировали внимание на социальных, политических и культурных факторах роста налогового потенциала. Так, L. Weiss обозначил условия готовности населения к уплате налогов¹⁰⁷, а экономисты R. Bird, J. Martinez-Vazquez, B. Torgler сфокусировались на зависимости налогового потенциала

¹⁰³ В феврале 2009 г. Администрацией Б. Обамы была принята антикризисная программа «План американского возрождения и реинвестиций», треть которой ($\approx 1,7\%$ ВВП) заключалась в налоговом стимулировании экономики.

¹⁰⁴ Рассчитано по данным Bureau of Economic Analysis (www.bea.gov) и Congressional Budget Office (www.cbo.gov).

¹⁰⁵ Ольховик В.В. Возможности развития налогового потенциала субъектов Российской Федерации // Экономика региона. 2019. Т. 15. Вып. 3. С. 938–951.

¹⁰⁶ Синельников-Мурылев С., Кадочников П., Идрисов Г. Налог на прибыль предприятий: анализ реформы 2001 г. и моделирование налогового потенциала регионов. М. : Ин-т Гайдара, 2011. 180 с.

¹⁰⁷ Weiss L.W. Advertising, Profits, and Corporate Taxes // The Review of Economics and Statistics. Nov. 1969. Vol. 51. No. 4. Pp. 421–430.

от значимости общественного мнения при принятии политических решений¹⁰⁸.

Важно исходить из обусловленности по теории общественных финансов формирования налогового потенциала моделью бюджетного федерализма¹⁰⁹, действующей в качестве верхнего надстроечного уровня и проявляющейся в диалектике и практической реализации принципов централизации и децентрализации. По мнению Ч. Шармы¹¹⁰, бюджетный федерализм содействует конструкции финансового взаимодействия между центральными и субнациональными уровнями, а фискальная децентрализация относится к важнейшему принципу бюджетного федерализма. Успешный опыт развитых стран показывает, что оптимальный баланс интересов федеральных, региональных властей и органов местного самоуправления при распределении финансовых ресурсов по уровням бюджетной системы способствует эффективному формированию налогового потенциала на всех уровнях иерархии управления. Отсюда существенно возрастает необходимость исследования ключевых условий и особенностей формирования налогового потенциала под действием принятых надстроечных принципов фискального федерализма.

Предметом научных изысканий многих зарубежных и отечественных ученых стали именно вопросы налоговой централизации и децентрализации, что связано с высоким уровнем теоретической и прикладной значимости данной темы. На наш взгляд, следует углубиться в типологическое изучение регионов по формированию налогового потенциала исходя из принятых действующей моделью фискального федерализма пропорций вертикального налогового распределения.

¹⁰⁸ Bird R.M., Martinez-Vazquez J., Torgler B. Societal institutions and tax effort in developing countries // IMF Working Paper, 2004.

¹⁰⁹ Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. New York: McGraw Hill, 1959. 628 p.

¹¹⁰ Sharma C.K. The Federal Approach to Fiscal Decentralisation: Conceptual Contours for Policy Makers // Loyola Journal of Social Sciences. 2005. Vol. XIX, no. 2. P. 178. URL: http://mpr.ub.uni-muenchen.de/178/1/MPRA_paper_178.pdf.

Отметим, что понятие «фискальный федерализм (fiscal federalism)», впервые введенное в 1959 году американским экономистом Р.А. Масгрейвом, отражало межуровневые и межтерриториальные различия в предоставлении публичных услуг и уровне налогообложения¹¹¹. Исследуя распределение финансовой ответственности за обеспечение общественными благами между уровнями власти, он отмечал, что общественные услуги национального характера должны предоставляться на уровне центрального правительства, а услуги региональной выгоды должны обеспечиваться правительствами более низкого уровня¹¹². В налоговом контексте данный постулат развила д.э.н. М.Р. Пинская, фокусируясь на управлении налоговыми потоками по иерархическим уровням бюджетной системы на принципах справедливости для обеспечения рационального перераспределения финансовых ресурсов в процессе создания общественных благ¹¹³. К.э.н. А.А. Пугачев доказал определяющую роль налогового федерализма по отношению к его объемно-структурным характеристикам и воздействия налогового потенциала на развитие налогового федерализма¹¹⁴.

Если в англоязычной литературе используется термин «fiscal federalism», то в отечественной – до сих пор существует несколько переводов (фискальный федерализм, бюджетный федерализм, финансовый федерализм), а также используются его частные составляющие (бюджетно-налоговый федерализм, налоговый федерализм).

В своем исследовании мы будем придерживаться следующего понятийного аппарата. Во-первых, согласимся с доводами д.ю.н. Н.М. Добры-

¹¹¹ Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. New York: McGraw Hill, 1959. 628 p.

¹¹² Там же.

¹¹³ Пинская М.Р. Гармонизация налоговых отношений в федеративном государстве: дис. ... д-ра эк. наук: 08.00.10. М., 2010. 397 с.

¹¹⁴ Пугачев А.А. Развитие налогового потенциала региона в рамках совершенствования налогового федерализма: дис. ... к-та экон. наук: 08.00.10. М., 2018. 177 с.

нина¹¹⁵ и исследователями¹¹⁶ УргЭУ о тождественности таких трех вышеназванных русскоязычных категорий, как фискальный, бюджетный и финансовый федерализм. Во-вторых, при раскрытии сущности фискального федерализма будем исходить из его связи с постулатами теории неинституциональной экономики, в центре которой поставлен индивид¹¹⁷, поскольку важнейший критерий эффективности государственного управления состоит в экономическом росте как факторе повышения качества предоставления публичных услуг¹¹⁸.

Практика федеративных государств показала, что первичное распределение (вертикальное налоговое выравнивание) может быть подчинено в большей степени принципам централизации, децентрализации или кооперации (табл. 2.12). В первом случае акцент делается на необходимости обеспечения макростабильности и макроуправляемости государства, во втором – на стимулировании эффективного саморазвития территорий и повышении ответственности за управленческие решения на местах¹¹⁹. Кооперационная модель подразумевает обязательность согласовательных процедур разными сторонами.

¹¹⁵ Добрынин Н.М. Российский федерализм: генезис, эволюция: избранные публикации: в 2-х т. Т. 2. Новосибирск: Наука, 2008. 494 с.; Добрынин Н.М. Федерализм: историко-методологические аспекты. Новосибирск: Наука, 2005. 368 с.

¹¹⁶ Пешина Э.В., Стрекалова А.А. Фискальный и бюджетный федерализм: две системы управления публичными финансами // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 11 (293). С. 34–52.

¹¹⁷ Пешина Э.В., Стрекалова А.А. Два поколения фискального федерализма: взаимосвязь развития // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2015. № 18 (252). С. 42–59.

¹¹⁸ Печенская М.А., Ускова Т.В. Межбюджетное распределение налогов в России: концентрация полномочий или децентрализация управления // Экономика региона. 2016. Т. 12. Вып. 3. С. 875–886.

¹¹⁹ Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice / edited by R. Boadway, A. Shah. The World Bank, Washington D.C., 2007. 624 p.

Таблица 2.12. **Основные характеристики вертикального налогового распределения в мировой практике**

Модель	Регулирующие налоги	Закреплённые налоги	Примеры государств
Централизованный фискальный федерализм	Определены на длительный период	Закрытый перечень	Республика Индия, Боливарианская Республика Венесуэла
Децентрализованный фискальный федерализм	Отсутствуют	Открытый перечень	Соединенные Штаты Америки, Босния и Герцеговина, Королевство Бельгия, Республика Южный Судан
Кооперативный фискальный федерализм	Установлены конституционно	Устанавливаются в процессе согласования	Федеративная Республика Германия, Австрийская Республика, Швейцарская Конфедерация
Источники: составлено по: Сильва М. Де., Курляндская Г.В. Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика. М.: Весь мир, 2006. 464 с.			

Вопросы влияния выбора того или иного принципа на региональное развитие исследовались в рамках теории общественных финансов. Так, С. Tiebout в 1956 году в работе «Чистая теория местных расходов» обосновал, что в условиях административно-территориального многообразия и миграции населения бюджетная децентрализация способствует Парето-улучшениям посредством создания предпосылок к оптимальному выбору необходимых территориальных общественных благ и их стоимости, определяемой суммой уплаченных налогов¹²⁰. Позже W. Oates сформулировал теорему о том, что децентрализованное принятие решений о предоставлении региональных публичных услуг эффективнее централизованного при условии снижения государственных затрат¹²¹. По мнению А. Бретона, изучавшего так называемые «ошибки децентрализации», она неэффективна при высоких затратах на межуровневую координацию¹²².

¹²⁰ Tiebout C.A. A pure Theory of Local Expenditures // The Journal of Political Economy. 1956. Vol. 64, No. 5. Pp. 416–424.

¹²¹ Oates W. An essay on fiscal federalism. Journal of Economic Literature, 1999. Vol. 37, No. 3. Pp. 1120–1149.

¹²² Breton A. An Introduction to Decentralization Failure. Department of Economics, University of Toronto and International Centre. 2000. Pp. 7–10.

Зарубежные ученые выявили взаимосвязь между бюджетной децентрализацией по налогам и изменением теневой экономики¹²³, объемом региональных инвестиций¹²⁴ и производительностью труда¹²⁵.

Отечественные исследователи проблематики налогового федерализма (А. Юшков, Л. Савулькин, Н. Одинг) пришли к выводу о позитивном влиянии уровня децентрализации на экономический рост¹²⁶. Е.Н. Сидорова и Д.А. Татаркин назвали децентрализацию источником инноваций и стимулом развития собственного финансового потенциала¹²⁷.

Эти и другие работы демонстрируют высокую эластичность экономической эффективности по децентрализации, что объясняется главным образом ростом предельной полезности экономических агентов. Исследователи и экономисты-практики в научных трудах и публичных выступлениях неоднократно указывали на то, что обеспечение экономической безопасности государства осуществляется за счет централизации налоговых источников, что негативно сказывается на возможностях роста налогового потенциала территорий¹²⁸. В то же время согласимся с мнением других ученых¹²⁹ о том, что уровень децентрализации должен иметь не-

¹²³ Duncan D., Peter K.S. Switching on the Lights: Do Higher Income Taxes Push Economic Activity into the Shade? // National Tax Journal. 2014. Vol. 67(2). Pp. 321–350.

¹²⁴ Grubert H., Mutti J. Do taxes influence where US corporations invest? // National Tax Journal. 2000. No. 53 (4). Pp. 825–840.

¹²⁵ Yang S.-C. S. Do Capital Income Tax Cuts Trickle Down? // National Tax Journal. 2007. Vol. 60 (3). Pp. 551–567.

¹²⁶ Юшков А., Одинг Н., Савулькин Л. Судьбы российских регионов-доноров // Вопросы экономики. 2017. № 9. С. 83–97.

¹²⁷ Сидорова Е.Н., Татаркин Д.А. Финансовый потенциал повышения конкурентоспособности муниципальных образований // Экономика региона. 2007. № 4 (12). С. 68–84.

¹²⁸ Некипелов А.Д. Кризис в России: логика развития и варианты экономической политики // Общество и экономика. 2009. № 8–9. С. 5–21; Система мер по восстановлению экономического роста в России / В.В. Ивантер, О.Дж. Говтвань, М.С. Гусев, М.Ю. Ксенофонтов, Д.Б. Кувалин, А.К. Моисеев, Б.Н. Порфирьев, В.В. Семикашев, М.Н. Узиков, А.А. Широв // Проблемы прогнозирования. 2018. № 1. С. 3–9.

¹²⁹ Михайлова А.А., Климанов В.В., Сафина А.И. Влияние межбюджетных трансфертов на экономический рост и структуру региональной экономики // Вопросы экономики. 2018. № 1. С. 91–103.

кий предел во избежание обратного эффекта. В данном случае можно вспомнить о росте проблем налогового администрирования и ухудшении территориальной инвестиционной привлекательности в 1996 г., когда в России существенно возросло число наименований налогов вследствие предоставления региональным органам власти и органам местного самоуправления права введения собственных налогов.

Согласно российской модели фискального федерализма, весь объем налоговых поступлений региона подразделяется на регулирующие налоги (предполагают, что часть из них будет перечислена в бюджет другого уровня) и закреплённые¹³⁰ налоги (предполагают оседание в бюджете того уровня, на котором были собраны). Вопрос совокупного размера доли налоговых доходов, которая по результатам вертикального налогового выравнивания оседает в региональных бюджетах, не теряет своей актуальности со времен образования России как новой федерации.

Если обратиться к первой редакции Бюджетного кодекса РФ, то можно заметить стремление законодателей к подготовке главного бюджетного документа в соответствии с децентрализованными принципами фискального федерализма. В частности, Бюджетный кодекс РФ в редакции 1998 г. подразумевал необходимость 50%-й доли налоговых доходов регионов в консолидированных налоговых доходах государства¹³¹.

В современных нормативно-правовых актах данная проблематика стала затрагиваться менее буквально, однако более часто (например, в предвыборных кампаниях, посланиях Президента Федеральному Собранию, в официальных и альтернативных стратегиях социально-экономического развития страны). Так, авторы Программы социально-эконо-

¹³⁰ Закреплёнными за региональным уровнем налогами являются налог на имущество организаций, транспортный налог и налог на игорный бизнес.

¹³¹ Статья 48. Регулирующие доходы бюджетов // Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (редакция №1). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

мического развития России до 2025 года рассматривали низкую долю налоговых доходов в структуре местных и региональных бюджетов как тормоз стимулирования качественного экономического роста страны и предлагали осуществление налогово-бюджетного маневра по повышению доли налогов, остающихся в территориальных бюджетах¹³².

Одним из итогов работы Санкт-Петербургского экономического форума в 2011–2013 гг. стало инициирование формирования в Правительстве РФ рабочих групп по разработке предложений о передаче на региональный уровень 100 важных полномочий, влияющих на инвестиционный климат территорий. Однако речь шла о федеральных расходных обязательствах, передача которых региону ни разу с 2000 г. не сопровождалась полным финансовым обеспечением¹³³. При этом в мировой практике принято использовать так называемое «правило весов», когда ответственность территориальных властей становится формальной в условиях недостаточности ресурсов для обеспечения необходимого результата. Как справедливо отметил академик А.И. Татаркин, полноценное бюджетное обеспечение полномочий территориальных органов власти консолидирует российское общество на пути к реиндустриализации¹³⁴.

Действительно, рост актуальности вопросов децентрализации произошел одновременно с необходимостью повышения роли, мотивации и ответственности каждого экономического агента в проведении системной модернизации в России. И это вызвано тем, что хозяйственные ре-

¹³² Проведение налоговой реформы, стимулирующей качественный экономический рост: приложение к Среднесрочной программе социально-экономического развития России до 2025 г. «Стратегия роста». URL: <http://stolypinsky.club/wp-content/uploads/2017/03/11.-NALOGI-28.02.17-1.pdf> (дата обр. 20.12.2019).

¹³³ Татаркин А.И. Диалектика государственного и рыночного регулирования социально-экономического развития регионов и муниципалитетов // Экономика региона. 2014. № 1. С. 9–33.

¹³⁴ Там же.

зультаты эффективной региональной политики в централизованных условиях могут быть отражены в ракурсе сильнейшей демотивации. Так, на одном из научно-методических семинаров Совета Федерации был приведен пример исполнения бюджета г. Пикалёво Ленинградской области, где с 1 рубля собранных налоговых доходов только 9 копеек оставалось в распоряжении местной администрации¹³⁵. В таких условиях снижается заинтересованность местных органов самоуправления привлекать инвестиции, поддерживать развитие бизнеса и наращивать собственные бюджетные доходы.

Д.э.н., профессор Г.Д. Поляк вывел обратную закономерность между степенью концентрации бюджетных средств в центральном бюджете и уровнем социально-экономического развития государства¹³⁶. В определенных сферах централизация полномочий и источников их реализации оправдана. Речь идет в большей мере о недостатках излишней централизации, которая вынужденно ослабляет региональные и местные бюджетные системы, минимизирует местные инициативы и несет угрозу финансового изживания¹³⁷. Кроме того, превышение ресурсов приводит к не менее негативным последствиям, таким как нецелевое использование.

В РФ сложились два противоположных подхода к пониманию пропорций распределения налоговых доходов между центром и регионами. В рамках симметрично-вертикального подхода пропорция 50 на 50% способна обеспечить экономический рост государства и его регионов. Сто-

¹³⁵ Столяров О.И. Повышение эффективности управления региональными бюджетами // Об устойчивости региональных бюджетов: аналитический вестник Совета Федерации. 2017. № 9 (666). С. 21–27.

¹³⁶ Поляк Г.Д. Способы организации финансовых ресурсов экономического и социального развития государства // Финансы и кредит. 2012. № 34 (514). С. 2–5.

¹³⁷ Родионова В.М. Совершенствование бюджетного законодательства – необходимое условие осуществления преобразований в бюджетной сфере России // Финансы и кредит. 2006. № 2. С. 2–9.

ронники данного подхода (Е.М. Примаков, А.И. Татаркин, С.В. Степашин и др.) отнесли отказ от унитарно-федеративного принципа и пересмотра пропорции распределения налоговых доходов между центром и регионами к мерам по минимизации существующих препятствий для экономического роста России¹³⁸. Тогда как приверженцы асимметрично-вертикального подхода (С.Д. Валентей и др.) к распределению налоговых доходов в пользу федерального центра видели бессмысленность корректировки налоговой вертикальной пропорции в условиях формирования доходной базы региональных бюджетов не на основе расходных полномочий¹³⁹.

Обобщенный вывод о том, какие пропорции вертикального налогового распределения сложились в Российской Федерации, можно сделать на основании сравнения долей федерального и субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете страны (рис. 2.5). Заметна тенденция к снижению доли налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов в консолидированном бюджете страны с 43% в 2006 г. до 36% в 2019 г. В то же время доля расходных полномочий консолидированных бюджетов субъектов с 2015 г. устойчиво растет.

¹³⁸ Татаркин А.И. Диалектика государственного и рыночного регулирования социально-экономического развития регионов и муниципалитетов // Экономика региона. 2014. № 1. С. 9–33; Примаков Е.М. Важнейшая проблема экономической политики // Российская газета. 2014. № 6383 (111). URL: <https://rg.ru/2014/05/20/primakov.html>; Степашин предлагает поделить налоги поровну между регионами и центром // http://www.vedomosti.ru/politics/news/2012/03/28/schetnaya_palata_predlagaet_podelit_porovnu_nalogovye_dohody/

¹³⁹ Валентей С.Д. Распределение налоговых доходов между федеральным и субфедеральным уровнями: научно-методический семинар Аналитического управления аппарата Совета Федерации, 20.01.2017 // Устойчивость региональных бюджетов: аналитический вестник Совета Федерации. 2017. № 4. С. 17–21.

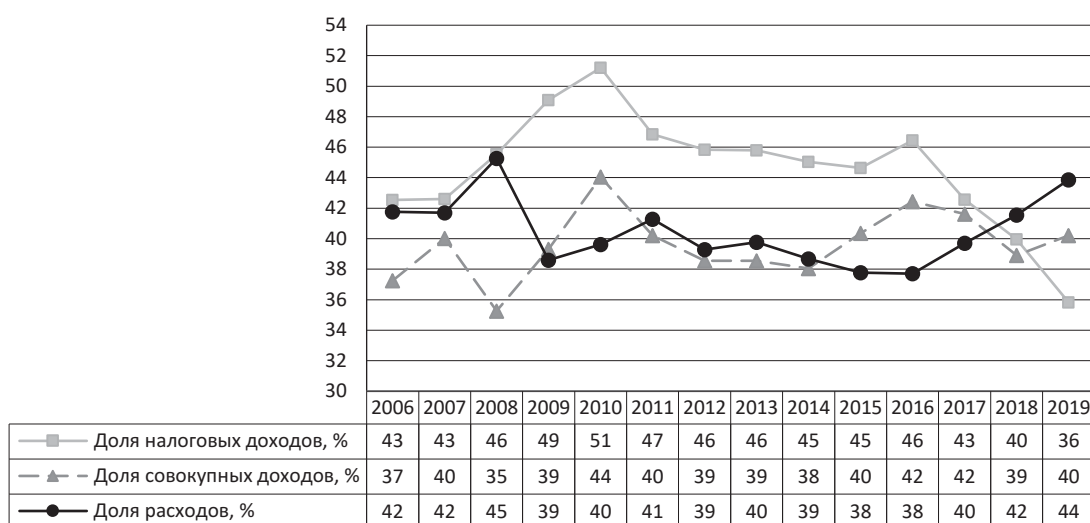


Рис. 2.5. Доля консолидированных бюджетов субъектов РФ в консолидированном бюджете страны, %

Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства России.

Из расчетов по данным отчетности Федерального казначейства РФ следует, что упомянутая норма 50 на 50% соблюдалась до принятия БК РФ в 1997 г. и в 2010 году из-за сильнейшего снижения поступлений по федеральному налогу на прибыль (табл. 2.13)¹⁴⁰.

Вместе с тем пример некоторых развитых федераций показывает преобладание территориальной доли налогов над центральной. Безусловно, стоит оговориться, что данные страны не имеют столь значительной, как в России, межрегиональной дифференциации, тем не менее они показывают возможности рационального децентрализованного перераспределения доходных источников.

¹⁴⁰ Pechenskaya M.A. Development of Interbudgetary relations in Russia in 2000–2015 // Studies on Russian Economic Development. 2017. Vol. 28. No. 2. Pp. 213–224. Печенская-Полищук М.А. Влияние процессов централизации и децентрализации на формирование налогового потенциала территорий // Экономика региона. 2021. Т. 17. Вып. 2. С. 493–507.

**Таблица 2.13. Доля налоговых доходов федерального бюджета
и консолидированных бюджетов субъектов в консолидированном бюджете
некоторых федеративных государств, %***

Страна	Доля налоговых доходов	
	федерального бюджета	региональных бюджетов
Швейцария, 2015 г.	31,7	68,3
Канада, 2018 г.	36,4	63,6
Российская Федерация, 2019 г.	64,2	35,8
ФРГ, 2018 г.	37,1	62,9
США, 2018 г.	48,3	51,7
* Уточним, что некоторые межстрановые различия в методиках расчета федеральных и территориальных налогов вряд ли кардинальным образом влияют на суть налогового вертикального распределения. Источники: составлено по данным Счетной палаты РФ и финансового статистического ежегодника МВФ.		

Для более детального анализа нами предлагается методический подход, позволяющий исследовать ключевые условия формирования налогового потенциала регионов и дать ответы на следующие вопросы.

Во-первых, каковы и как изменились пропорции распределения налоговых доходов между федеральным центром и регионом, какие типы регионов можно выделить по соотношению перечисленных в федеральный бюджет и собранных на территориях налоговых доходов.

Во-вторых, каков размер налогового потенциала федерации, то есть какая часть налогового потенциала региона становится объектом централизации, а следовательно, финансовым инструментом принятия федеральных решений макроуправляемости и макростабильности страны, потому прямым образом не участвует в социально-экономическом развитии самого региона.

В-третьих, каков вектор движения пропорции вертикального распределения налоговых доходов: в сторону роста территориальной налоговой конкуренции или уровня централизации.

В-четвертых, каковы тенденции сопоставления встречных финансовых потоков (налоговое распределение из регионов и трансфертное перераспределение в регионы).

В-пятых, каковы ключевые социально-экономические и бюджетные параметры регионов с различными пропорциями собранных / перечисленных в федеральный центр налогов.

Для идентификации результатов использован метод группировки, согласно которому по формальному признаку¹⁴¹ выделены шесть типов регионов по соотношению перечисленных в федеральный бюджет и собранных на территориях налоговых доходов.

К первому типу отнесены те субъекты федерации, в которых доля федеральных налоговых доходов составила свыше 50%, ко второму типу – регионы с рассматриваемым показателем от 40 до 50%, к третьему типу – от 30 до 40%. Четвертый тип включил регионы со значением показателя в интервале от 20 до 30%, пятый – от 10 до 20%, шестой – менее 10%.

Расчет пропорции собранных в регионе налоговых доходов и перечисленных в федеральный центр проведен согласно действующим в России канонам бюджетно-налогового законодательства на основании данных официальной отчетности Федеральной налоговой службы.

Расчеты показали, что в 2019 году в 53% российских регионов (первый + второй + третий типы) треть налогового потенциала составлял налоговый потенциал федерации, который, согласно авторскому интегративному подходу, исключается из формирования максимально достижимого уровня бюджетного потенциала (табл. 2.14). Более подробные сравнительные данные за 2018 год представлены в приложении 1.

¹⁴¹ Выделение типов по формальному признаку проведено путем расчета средних значений и их отклонений, вокруг которых сконцентрировались типы регионов.

Таблица 2.14. Типы регионов по доле перечисленных в федеральный бюджет налоговых доходов из объема собранных налогов, в 2019 г.
(в скобках указано значение в 2018 г.)*

Тип	Доля	Регион	Количество регионов
Первый	≥50% собранных налогов перечисляется в федеральный бюджет	Ханты-Мансийский АО – Югра, Ямало-Ненецкий АО, Ненецкий АО, Оренбургская область, Томская область, Удмуртская Республика, Астраханская область, Калининградская область, Республика Татарстан, Республика Коми, Тюменская область, Самарская область, Иркутская область, Пермский край, Красноярский край, Ленинградская область, г. Санкт-Петербург, Сахалинская область, Саратовская область	19 (19)
Второй	[40–50%)	Республика Башкортостан, Республика Саха (Якутия), Московская область, Рязанская область, Калужская область, г. Москва, Волгоградская область	7 (3)
Третий	[30–40%)	Владимирская область, Костромская область, Ярославская область, Брянская область, Республика Марий Эл, Чувашская Республика, Ставропольский край, Омская область, Челябинская область, Свердловская область, Республика Карелия, Республика Крым, Республика Алтай, Смоленская область, Белгородская область, Курганская область, Алтайский край, Ульяновская область, Краснодарский край	18 (24)
Четвертый	[20–30%)	Ростовская область, Воронежская область, г. Севастополь, Архангельская область, Пензенская область, Тверская область, Курская область, Псковская область, Кировская область, Новосибирская область, Республика Калмыкия, Республика Мордовия, Республика Адыгея, Ивановская область, Нижегородская область, Хабаровский край, Орловская область, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Дагестан, Новгородская область	21 (19)
Пятый	[10–20%)	Республика Ингушетия, Тамбовская область, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия-Алания, Приморский край, Республика Бурятия, Вологодская область, Камчатский край, Липецкая область	9 (11)
Шестой	<10%	Республика Тыва, Чеченская Республика, Тульская область, Забайкальский край, Чукотский автономный округ, Республика Хакасия, Еврейская автономная область, Кемеровская область, Мурманская область, Магаданская область, Амурская область	5 (3)

* Формирование типов не предполагает отрицательных значений показателя, поэтому в 2019 году не включены 6 регионов (Республика Хакасия, Еврейская АО, Кемеровская, Мурманская, Магаданская, Амурская области), в 2018 году – 6 регионов (Еврейская АО и Чукотский АО, Липецкая, Амурская и Магаданская области, а также Забайкальский край).

Источники: составлено автором по данным Федерального казначейства России, ФНС России (Отчеты о начислении и поступлении налогов, сборов, страховых взносов и иных обязательных платежей в бюджетную систему РФ. URL: https://www.nalog.ru/rn35/related_activities/statistics_and_analytics/forms/).

Лонгитюдное исследование определило вектор на усиление доли централизации налоговых доходов, на что указывает расширение первого типа регионов, которые перечисляли в федеральный бюджет более половины собранных средств (табл. 2.15). Следует также добавить, что в 2006 году максимальная доля составила 82,5%, в 2019 году – уже 90,8%.

Таблица 2.15. Распределение количества регионов по доле налоговых доходов, перечисленной в федеральный бюджет из общего объема собранных налогов*

Год	Доля налоговых доходов, перечисленная в федеральный бюджет, в общем объеме собранных на его территории					
	Тип региона					
	Первый тип региона	Второй тип региона	Третий тип региона	Четвертый тип региона	Пятый тип региона	Шестой тип региона
	≥50%	[40–50%)	[30–40%)	[20–30%)	[10–20%)	<10%
2006	12	12	22	26	9	2
2007	13	8	21	25	12	2
2008	11	5	16	27	19	3
2009	7	7	10	22	25	7
2010	9	3	13	27	20	7
2011	10	5	15	25	17	8
2012	10	8	11	25	15	8
2013	12	8	11	24	14	6
2014	12	8	15	25	12	6
2015	13	8	16	27	11	8
2016	14	7	16	26	11	5
2017	18	6	21	25	11	4
2018	19	3	24	19	11	3
2019	19	7	19	20	9	5
Источники: рассчитано автором по данным Федеральной налоговой службы, Казначейства России. * Формирование типов не предполагает отрицательных значений показателя, поэтому суммирование количества регионов разных типов необязательно равняется количеству субъектов РФ.						

Территориальные диспропорции показали преобладающую роль федеральных налогов в налоговых поступлениях регионов Уральского, Приволжского и Северо-Западного округов.

За 2006–2019 гг. снижение доли перечисленных в федеральный бюджет налогов наблюдалось только в Дальневосточном округе (на 9,6%), что связано с формированием имеющих льготный режим налогообложения территорий опережающего развития.

Для Сибирского, Северо-Западного и Уральского округов характерен наибольший рост доли федеральных налогов в бюджетах – на 10–15% (табл. 2.16).

Таблица 2.16. Динамика доли налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, перечисленных в федеральный бюджет, в общем объеме собранных на их территориях налогов, по федеральным округам

Федеральный округ	Год														
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Отклонение 2019 к 2006
Уральский	70,7	69,0	70,3	65,6	68,8	72,4	74,3	76,3	75,8	76,2	74,0	78,5	80,5	80,9	10,1
Приволжский	53,4	49,7	47,5	39,7	42,5	47,8	48,5	48,5	49,5	50,4	47,6	54,3	58,5	57,7	4,2
Северо-Западный	41,4	38,8	37,0	33,6	33,4	39,6	39,4	43,5	45,6	47,4	50,1	54,2	53,1	52,5	11,0
Сибирский	34,7	34,6	32,0	22,5	24,3	33,2	37,1	38,7	42,1	43,1	40,0	47,5	51,2	50,1	15,4
Центральный	37,9	44,1	35,0	34,7	34,6	36,5	37,3	35,7	36,5	38,4	36,9	38,3	38,0	39,0	0,5
Южный	37,7	37,1	29,9	26,0	24,9	27,9	26,4	27,4	28,2	34,3	35,6	38,9	40,1	38,2	1,2
Дальневосточный	26,9	25,8	22,4	17,8	22,7	23,8	16,3	7,9	21,9	21,9	18,8	20,6	29,0	30,1	-9,6
Северо-Кавказский	37,7	33,6	29,1	22,6	21,6	20,5	20,8	22,1	22,8	24,1	27,4	27,3	27,8	28,0	3,2
<i>Российская Федерация</i>	49,4	48,1	44,9	39,8	41,4	46,1	47,1	47,4	48,8	49,7	47,5	52,4	55,5	55,0	5,6
Источники: рассчитано автором по данным Федеральной налоговой службы, Казначейства России.															

В результате перераспределения доходов в пользу федерального бюджета фактические среднедушевые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации были почти в 2 раза меньше среднедушевых собранных доходов. Так, в 2019 году собранные доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ составили 153 тыс. руб. на душу населения, а после распределительных процедур – 69 тыс. рублей.

При действии нормы перераспределения «50 на 50» бюджетная обеспеченность могла бы увеличиться до 96,5 тыс. руб.

Из расчетов видно, что норма перераспределения «50 на 50» позволила бы повысить самообеспеченность регионов в 1,4 раза (табл. 2.17).

Таблица 2.17. **Различия в уровне обеспеченности населения РФ налоговыми доходами**

Год	Обеспеченность собранными налоговыми доходами, тыс. руб. на чел.	Обеспеченность фактическими налоговыми доходами, тыс. руб. на чел.	Разрыв в уровне обеспеченности до / после распределения налоговых доходов	Обеспеченность налоговыми доходами при пропорции 50 на 50%, тыс. руб. на чел.
2006	38,2	19,4	2,0	22,6
2007	49,0	25,5	1,9	29,5
2008	56,0	30,9	1,8	33,2
2009	44,0	26,5	1,7	27,4
2010	53,6	33,9	1,6	31,6
2011	67,8	37,1	1,8	39,3
2012	76,3	40,4	1,9	44,1
2013	77,5	40,8	1,9	44,6
2014	86,1	44,2	1,9	49,2
2015	93,5	47,2	2,0	52,9
2016	98,1	51,6	1,9	55,6
2017	117,1	55,9	2,1	65,6
2018	144,0	64,2	2,2	80,4
2019	153,2	69,1	2,2	96,5
Источники: рассчитано автором по данным Федеральной налоговой службы, Казначейства России.				

Что касается сравнения социально-экономического развития и бюджетного состояния регионов с различными пропорциями собранных / перечисленных налоговых доходов, то в исследовании предложено сопоставить пропорции налогового распределения выделенных типов регионов с ключевыми параметрами, изменение которых прямо или косвенно влияет на налоговый потенциал. Выяснилось, что наиболее уязвимы регионы с пропорцией 10–30%, поскольку их социально-экономические показатели были даже ниже, чем у шестого типа регионов с долей федеральных налогов менее 10%. При этом в первом типе регионов с наибольшими налоговыми отчислениями зафиксированы наименьшие темпы роста социальных бюджетных расходов и наиболее высокая долговая нагрузка (табл. 2.18).

Следует отметить, что к первому типу регионов, с отношением объема перечисленных в федеральный бюджет налоговых доходов к сумме собранных налогов более 50%, отнесены в основном регионы с мощным сырьевым потенциалом. Наиболее высокие значения перечисленных в федеральный бюджет налоговых доходов в данном типе наблюдались в Ханты-Мансийском (в 2019 г. – 90,8%) и Ямало-Ненецком (82,7%) автономных округах. Самый низкий показатель отмечен в Саратовской области (51,3%). Примечательно, что этот тип характеризуется практически сбалансированным бюджетом. Среднее отношение дефицита бюджета к объему налоговых и неналоговых доходов по данному типу составило 0,6%. В то же время показатель отношения государственного долга к объему налоговых и неналоговых доходов составил 32,9%, что превысило среднероссийские показатели для этого периода. Кроме того, это самый высокий показатель среди выделенных типов. С определенной долей условности он указывает на решение задачи сбалансированности бюджета за счет активной долговой политики и сдерживания бюджетных расходов.

Типы регионов со второго по пятый демонстрировали следующую закономерность: чем меньше доля перечисленных в федеральный бюджет из общего объема собранных налоговых доходов, тем ниже долго-

Таблица 2.18. Характеристики типов регионов РФ по доле налоговых доходов, перечисленных в федеральный бюджет из объема собранных налогов, 2019 год

Тип региона	Доля налогов, перечисленных в федеральный бюджет из объема собранных, %	Объем промышленного производства, тыс. руб./чел.	Заработная плата, руб./чел.	Уровень безработицы, %	Инвестиции в основной капитал, тыс. руб. на чел.	Бюджетная обеспеченность, тыс. руб. на чел.	Уровень дефицита бюджета, %	Уровень долговой нагрузки, %	Темп роста социальных расходов бюджета, %	Характеристика типа регионов
1	67,1	1149,0	55425	3,7	281,2	138,9	-0,6	32,9	106,4	Регионы с мощным сырьевым потенциалом, наименьший прирост бюджетных расходов на социальную сферу, решение задачи сбалансированности бюджета за счет заемных ресурсов
2	42,3	772,9	39822	4,9	188,2	71,1	-1,2	32,5	107,1	Верна закономерность: чем меньше доля перечисленных в федеральный бюджет налогов, тем ниже долговая нагрузка и выше темп прироста бюджетных расходов. Показатель дефицита на экономически безопасном уровне, что указывает на возможности формирования бюджета развития
3	34,4	432,5	43214	5,0	148,1	69,1	-2,1	32,3	107,5	
4	26,1	234,0	30938	5,3	62,7	37,5	-3,4	29,1	107,7	
5	15,1	227,4	41162	6,5	85,8	51,3	-3,6	28,4	108,6	
6	6,4	223,7	35748	10,6	103,8	48,4	-4,5	32,5	109,1	Минимальные сборы федеральных налогов, наибольший дефицит бюджетной системы, прирост бюджетных расходов и уровень долговой нагрузки сопоставимы с первым типом
Ср. знач	31,4	589,0	41535	5,7	161,3	73,9	-2,6	31,3	107,7	

Источники: рассчитано автором по данным Росстата, Федерального казначейства России, Министерства финансов России.

вая нагрузка и выше темп прироста бюджетных расходов. При этом показатель дефицита находился на экономически безопасном уровне (в пределах 4%), что говорит о возможностях маневра в сторону бюджета развития. Шестой тип, с минимальными сборами федеральных налогов, показал наибольшие дефицит бюджетной системы, прирост бюджетных расходов и уровень долговой нагрузки, сопоставимый с уровнем первого типа регионов.

Выполненные нами расчеты указывают на сильную разбалансированность бюджетных и социально-экономических показателей и оторванность формирования налогового потенциала от решения задачи стимулирования экономического роста.

Далее, сопоставляя встречные финансовые потоки, можно выявить несколько интересных закономерностей относительно формирования налогового потенциала в регионах (рис. 2.6; приложение 2, где представлены данные за 2018 год).

Во-первых, среди регионов с долей отчислений в федеральный бюджет свыше 50% больше тех, в которых уровень зависимости от межбюджетных трансфертов ниже 10% (в 2019 году – 13 из 16-ти, в 2018 году – 14 из 19-ти). По итогам 2019 г. к ним относились Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ленинградская, Самарская, Сахалинская и Тюменская области, г. Санкт-Петербург, Краснодарский, Красноярский и Пермский края, республики Коми и Татарстан.

Во-вторых, для регионов с высокой зависимостью от межбюджетных трансфертов на исполнение собственных бюджетных полномочий (50–65%) характерен средний уровень централизации налоговых поступлений (7,5–35%). В 2019 году в их число входили регионы СКФО (за исключением Ставропольского края), Республика Калмыкия и г. Севастополь.

В-третьих, в 2019 году в 15 регионах (в 2018 году – в 11-ти) налоговые отчисления в федеральный центр были практически сопоставимы с размером дотаций и субсидий из федерального центра. Среди

Признак типологизации	Уровень зависимости региона от финансовой помощи из федерального центра, в % к объему совокупных доходов*				
	≥50%	[40–50%)	[30–40%)	[20–30%)	[10–20%)
≥50%	Калининградская область			Саратовская область	Ненецкий автономный округ, Удмуртская Республика, Оренбургская область, Астраханская область, Иркутская область, Томская область
[40–50%)				Рязанская область, Волгоградская область, Республика Саха (Якутия)	Калужская область, Республика Башкортостан
[30–40%)	Республика Крым, Республика Алтай	Брянская область, Курганская область	Костромская область, Республика Карелия, Республика Марий Эл, Чувашская Республика, Алтайский Край	Ставропольский край, Омская область	Белгородская область, Владимирская область, Смоленская область, Ярославская область, Ульяновская область, Челябинская область
[20–30%)	Республика Калмыкия, г. Севастополь, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Дагестан	Республика Адыгея	Ивановская область, Орловская область, Псковская область, Республика Мордовия, Кировская область	Курская область, Архангельская область, Новгородская область, Пензенская область, Хабаровский край	Воронежская область, Тверская область, Ростовская область, Новосибирская область, Нижегородская область
[10–20%)	Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия-Алания	Республика Бурятия, Камчатский край	Тамбовская область		Липецкая область, Вологодская область, Приморский край
<10%	Чеченская Республика, Чукотский автономный округ, Республика Тыва	Еврейская автономная область	Забайкальский край	Республика Хакасия, Амурская область, Магаданская область	Мурманская область, Кемеровская область
Уровень централизации налоговых поступлений, в % к объему собираемых в регионе налогов					
* В объеме финансовой помощи учитывались только формализованно распределяемые трансферты, которые предоставляются на реализацию собственных полномочий. Источники: рассчитано автором по данным ФНС России и федерального казначейства России за 2019 год.					

* В объеме финансовой помощи учитывались только формализованно распределяемые трансферты, которые предоставляются на реализацию собственных полномочий. Источники: рассчитано автором по данным ФНС России и Федерального казначейства России за 2019 год.

Рис. 2.6. Матрица российских регионов в разном направлении межбюджетных потоков финансовых ресурсов

них: Архангельская, Вологодская, Калининградская, Костромская, Курская, Липецкая, Новгородская, Пензенская и Тульская области, Алтайский, Приморский и Хабаровский края, республики Карелия, Марий Эл и Чувашия.

В-четвертых, матрица, построенная на рисунке 2.6, демонстрирует расположение регионов в квадрантах по диагонали от наименьшего уровня централизации налоговых поступлений и наибольшей зависимости от трансфертов до наибольшего уровня централизации и наименьшего уровня трансфертозависимости.

Таким образом, апробация предложенного методического подхода к исследованию условий формирования налогового потенциала, основанного на типологизации регионов, позволила сделать следующие выводы.

1. Расчеты показали, что в 53% российских регионов треть налогового потенциала используется в национальном масштабе, то есть служит инструментом реализации федеральных приоритетов пространственного развития страны и исключается из формирования максимально достижимого уровня бюджетного потенциала региона.

2. В период 2006–2019 гг. формирование налогового потенциала регионов РФ осуществлялось в условиях усиления централизации налоговых полномочий и источников: для регионов с очень высокой зависимостью от перечислений из федерального бюджета дотаций и субсидий (порядка 50–65%) характерен средний уровень централизации налогов (7,5–35%); в 13–18% регионов налоговые отчисления в федеральный центр практически сопоставимы с размером дотаций и субсидий, что указывает на сложный характер межбюджетных финансовых потоков; среди регионов с высокой долей отчислений в федеральный бюджет (>50%) преобладают практически трансфертонезависимые регионы с уровнем дотационности менее 10%.

3. При исследовании ключевых социально-экономических и бюджетных параметров регионов с различными пропорциями собранных / перечисленных налогов выяснено, что наилучшие из них (уровень долгой нагрузки менее 30%, уровень дефицитности бюджета менее 4%,

прирост бюджетных доходов 7–9%) присущи типам регионов с долей налоговой централизации в пределах 15–30%. При большем или меньшем значении доли уже отмечается замедление темпов роста бюджетных расходов, рост уровня дефицитности и долговой нагрузки.

4. Существующие условия действующих принципов фискального федерализма в России обеспечивают такое формирование налогового потенциала, которое ограничивает рост максимально достижимого уровня бюджетного потенциала.

2.3. Неналоговый потенциал: проблемы и резервы роста

На фоне проводимых в Российской Федерации реформ межбюджетных отношений и налоговой системы проблемы формирования и развития неналогового потенциала находились на втором плане. Вместе с тем эти вопросы особенно актуальны в современных условиях динамичности внешней и внутренней среды. Не случайно еще в 2016 году на федеральном уровне управления было усилено внимание регионов к развитию неналогового потенциала. Президент РФ в Послании Федеральному Собранию¹⁴² поставил задачу обеспечения устойчивого бюджета и государственных финансов вне зависимости от внешних факторов, на решение которой были направлены его поручения по сокращению дефицитов бюджетов субъектов и уровня их долговой нагрузки¹⁴³. Среди них поручение региональным руководителям исходить из необходимости проведения инвентаризации регионального имущества и формирования реалистичных планов приватизации той собственности субъектов РФ, которая не приносит бюджетных доходов и не используется для решения задач социального характера.

¹⁴² Послание Президента Федеральному Собранию 01.12.2016 // Официальный сайт Президента России. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/53379>

¹⁴³ Перечень поручений по результатам проверки исполнения решений Президента по вопросам эффективности принятия мер по сокращению дефицитов региональных бюджетов от 04.01.2017 // Официальный сайт Президента России. Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/53705>

Текущая ситуация такова, что доля неналоговых доходов, как результата реализации неналогового потенциала, в объеме совокупных доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ мала – не более 8% за 2006–2019 годы¹⁴⁴. Межстрановые сопоставления по данному показателю позволяют увидеть, что роль неналоговых поступлений в наполнении региональной казны в экономически развитых зарубежных государствах на порядок выше, чем в России (рис. 2.7).

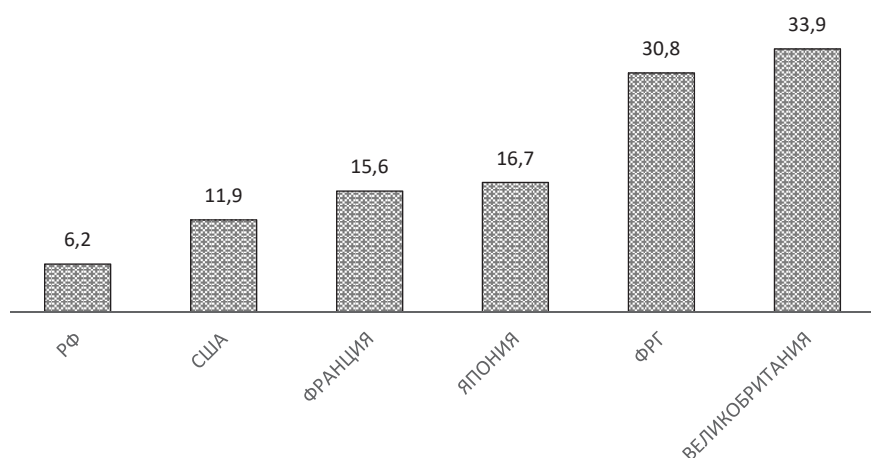


Рис. 2.7. Доля неналоговых доходов в совокупных доходах консолидированных бюджетов административно-территориальных единиц некоторых стран в 2019 г., %

Источники: составлено автором по статистической базе данных Организации экономического сотрудничества и развития. Режим доступа: <http://stats.oecd.org/>

Следует отметить, что из-за различий в бюджетной классификации состав неналоговых доходов в совокупных доходах различных стран сильно варьируется. Так, в Великобритании этот показатель включает доходы Национального фонда займов, в который поступает часть прибыли Банка Англии, проценты за кредиты, выданные органам местного

¹⁴⁴ Рассчитано автором по данным Федерального казначейства России.

Таблица 2.19. Динамика и структура неналоговых доходов консолидированных бюджетов регионов

Статья бюджета	Российская Федерация				Северо-Западный федеральный округ				Вологодская область			
	2006 г.		2019 г.		2006 г.		2019 г.		2006 г.		2019 г.	
	Сумма, млрд. руб.	%*	Сумма, млрд. руб.	%*	Сумма, млрд. руб.	%*	Сумма, млрд. руб.	%*	Сумма, млрд. руб.	%*	Сумма, млрд. руб.	%*
Собственные доходы бюджета	3115,1		10992,9		367,7		1205,2		27,7		83,6	
Неналоговые доходы	361,7	11,6**	840,5	7,6	53,8	14,6**	81,9	6,8	2,1	7,6**	5,7	6,8
В т.ч. доходы от использования имущества	196,9	54,4	441,9	52,6	38,1	70,8	36,0	43,9	0,9	40,4	1,7	29,6
платежи при использовании природными ресурсами	17,0	4,7	33,8	4,0	2,9	5,5	7,2	8,7	0,2	10,1	1,4	24,2
штрафы, санкции	10,9	3,0	140,0	16,7	1,0	1,9	12,7	15,5	0,1	4,5	1,8	31,6
доходы от продажи активов	75,9	21,0	126,8	15,1	7,7	14,3	18,4	22,5	0,6	30,3	0,4	6,8
доходы от оказания платных услуг	14,4	4,0	61,9	7,4	1,6	2,9	6,1	7,4	0,1	3,4	0,4	6,4
прочие неналоговые доходы	42,3	11,7	34,4	4,1	2,2	4,0	1,5	1,8	0,2	11,1	0,1	1,4
Административные платежи и сборы	4,2	1,2	1,7	0,2	0,4	0,7	0,2	0,2	0,0	0,2	0,0	0,0

* В % к объему неналоговых доходов.

** В % к объему собственных доходов.

Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства России.

самоуправления, и часть средств специальных фондов¹⁴⁵. В России неналоговые доходы включают: доходы от использования имущества; платежи при пользовании природными ресурсами; штрафы; санкции; доходы от продажи активов; доходы от оказания платных услуг; прочие неналоговые доходы; административные платежи и сборы.

Динамика доли неналоговых платежей в собственных доходах консолидированных бюджетов регионов за 2006–2019 гг. демонстрирует их сокращение как по России в целом (с 11,6 до 7,6%), так и по СЗФО (с 14,6 до 6,8%) и Вологодской области (с 7,6 до 6,8%; табл. 2.19).

Аналогичная тенденция наблюдается и в отношении доходов от использования государственного и муниципального имущества, составляющих основную долю в структуре неналоговых доходов. Ощутимое снижение удельного веса данной статьи неналоговых доходов в период 2006–2019 гг. стало прямым следствием необходимости отчуждения либо перепрофилирования (т.е. изменения целевого назначения) того имущества, которое не может находиться в собственности региональных органов власти и местного самоуправления.

Региональный срез по СЗФО в исследуемый период показал, что доля доходов от использования имущества сократилась во всех регионах на 1,1–12,3%. Снижение номинального объема зафиксировано в Калининградской области и Санкт-Петербурге – на 15 и 32% соответственно. Причем данная статья бюджетных доходов не обеспечивала существенное пополнение региональной казны в 2019 году (менее 4% собственных доходов консолидированных бюджетов регионов СЗФО). Для сравнения: в 2006 году эта доля поднималась до 15,5% (в г. Санкт-Петербурге; табл. 2.20).

¹⁴⁵ Следует отметить, что в представленных странах существует различная бюджетная классификация. Так, значительная доля неналоговых доходов в совокупных доходах Великобритании объясняется тем, что в их состав законодательно включены доходы Национального фонда займов. В данный фонд, а следовательно, и в объем неналоговых доходов, в отличие от России, поступает часть прибыли Банка Англии, проценты за кредиты, выданные органам местного самоуправления и часть средств специальных фондов [Шепенко Р.А. Правовые основы бюджетного устройства и бюджетного процесса Великобритании // Правоведение. 1999. № 2. С. 107–122].

Таблица 2.20. Динамика и размер доходов консолидированных бюджетов регионов Северо-Западного федерального округа от использования государственного и муниципального имущества

Субъект	2006 г.			2019 г.			2019 г. к 2006 г., раз
	Сумма, млрд. руб.	В % к объему собственных доходов	В % к объему государственного долга	Сумма, млрд. руб.	В % к объему собственных доходов	В % к объему государственного долга	
РФ	196,9	6,3	50,2	441,9	4,0	20,9	2,2
СЗФО	38,1	10,4	155,6	36,0	2,8	18,3	0,9
Ленинградская область	2,0	6,5	45,5	6,4	3,9	228,5	3,1
Вологодская область	0,9	3,1	74,2	1,7	2,0	10,7	2,0
Архангельская область	0,9	4,7	43,4	1,6	2,0	4,6	1,7
Мурманская область	1,2	5,4	112,9	1,9	2,2	13,4	1,5
Псковская область	0,4	5,4	65,4	0,6	2,5	3,4	1,4
Республика Коми	1,2	4,2	32,0	1,5	1,7	5,9	1,3
Республика Карелия	0,6	5,3	30,0	0,8	2,2	4,0	1,22
Новгородская область	0,5	5,1	47,9	0,6	1,8	3,6	1,17
Калининградская область	1,1	7,2	91,5	1,0	1,7	4,4	0,8
г. Санкт-Петербург	28,9	15,5	415,0	19,9	3,2	66,0	0,7
Источники: рассчитано автором по данным Федерального казначейства России, Минфина России.							

В период 2006–2019 гг. объем доходов от использования государственного и муниципального имущества в целом по России номинально увеличился в 2,2 раза – со 197 до 442 млрд. рублей, однако с учетом инфляции он сократился на 4,8%. Это свидетельствует, с одной стороны, о меньшем влиянии нестабильности экономической конъюнктуры на неналоговые доходы в сравнении с налоговыми поступлениями и, с другой стороны, о низкой эффективности использования государственной собственности. Если в 2006 г. доходы от использования имущества регионов СЗФО составляли, за исключением Калининградской области и

Санкт-Петербурга, 30–92% свыше объема государственного долга субъекта, то в условиях эскалации рыночных заимствований они не смогли стать инструментом заметного снижения уровня долговой нагрузки региональных бюджетов (менее 13,5% от размера государственного долга, за исключением Санкт-Петербурга и Ленинградской области).

Вместе с тем статистика зарубежных стран, а также успешные практики использования государственного и муниципального имущества дают основания признать, что эффективность формирования бюджетного потенциала российских регионов за счет неналогового потенциала недостаточная и требует системной работы по ее повышению.

Так, политика управления государственной собственностью должна строиться на принципах строгого соответствия состава государственного имущества функциям государства. Однако для управления имуществом необходимо создание системы его учёта как по составу, так и по стоимостным характеристикам. В то же время функционирующая в регионах РФ система учёта зачастую содержит недостоверные и противоречивые данные о состоянии региональной собственности, что приводит к ошибкам в прогнозировании соответствующих доходов в бюджет на очередной финансовый год. В связи с этим, в первую очередь, следует пересмотреть подходы к формированию системы учёта регионального имущества (включая нежилые помещения, пакеты акций, доли участия, земельные участки) и доработать программные продукты, используемые для учёта операций по управлению имуществом с целью консолидации разрозненных баз данных на основе Единого реестра собственности и включения в них стоимостных и объёмных характеристик соответствующих объектов.

Важнейшим направлением реализации неналоговых резервов региона должна стать инвентаризация подлинных объемов государственного недвижимого имущества и формирование региональными органами власти и местного самоуправления актуального перечня имущественных объектов и их стоимости с целью определения состава имущества, необходимого в качестве экономической базы для выполнения соответ-

ствующими органами власти полномочий. В данном случае показателен пример Республики Коми, которая раз в три года проводит сплошную инвентаризацию своего имущества. Например, по имеющимся в открытом доступе результатам инвентаризации 2013–2014 гг. выявлено более 55 тысяч неучтенных объектов недвижимого имущества (здания, сооружения, объекты незавершенного строительства, земельные участки), что составило порядка 20% от общего количества имущественных объектов¹⁴⁶.

Актуализация сведений о государственном и муниципальном имуществе позволит осуществлять его идентификацию, устанавливать ведомственную принадлежность и функциональное предназначение, в зависимости от которого принимаются решения о сохранении имущества в неизменном виде для выполнения государственных функций, о передаче в ведение органов управления разных уровней, преобразовании в иные формы некоммерческих организаций, ликвидации или приватизации. Так, по мнению экс-главы Счетной палаты РФ Т.А. Голиковой, задача приватизации, мотивированная тем, что государство должно обладать только таким объемом имущества, которое необходимо для осуществления его публичных функций, должного выполнения пока не получила. Напротив, государство не только оставляет на балансе неэффективное имущество, но еще и берет на себя дополнительные расходы по его содержанию¹⁴⁷.

Благодаря реализации в Вологодской области проекта «Команда Губернатора: Ваша оценка» имеется наиболее полная для анализа информация об имущественном комплексе региона (табл. 2.21). Как следует из данных, доходы регионального бюджета от приватизации имущества за 2008–2015 гг. составляли не более 4,2% объема неналоговых платежей. Исключениями стали 2010, 2011 и 2014 годы, когда кризисные явления в экономике региона повлияли на процессы преобразования собствен-

¹⁴⁶ В Коми объявлено о третьей инвентаризации регионального имущества (опубликовано 09.02.2017 г.). Режим доступа: <http://komionline.ru/node/76531>

¹⁴⁷ По большому счету // Российская газета. Федеральный выпуск № 7181 (15). Режим доступа: <https://rg.ru/2017/01/24/golikova-povyshenie-pensionnogo-vozrasta-dast-kratkosrochnyj-effekt.html>

ности, приведя к необходимости приватизации в целях сокращения бюджетного дефицита.

Таблица 2.21. **Доходы бюджета Вологодской области от приватизации имущества**

Год	Прогнозный план приватизации		Поступило денежных средств от приватизации имущества		Количество проданных объектов, акций хозяйственных обществ, шт.	Стоимость имущества области, млн. руб.	Доля денежных средств от приватизации имущества в стоимости имущества
	Сумма, млн. руб.	В % от ННД*	Сумма, млн. руб.	В % от ННД*			
2008	95,0	11,7	28,1	3,5	18	62957,3	0,04
2009	90,0	11,6	32,5	4,2	25	66848,9	0,05
2010	92,5	14,3	71,9	11,1	19	68741,5	0,10
2011	105,0	14,1	76,7	10,3	42	70897,2	0,11
2012	105,5	6,5	20,3	1,2	8	74851,1	0,03
2013	100,6	5,2	40,6	2,1	37	78596,2	0,05
2014	250,0	18,9	166,8	12,6	11	90301,7	0,18
2015	166,5	12,5	31,7	2,4	30	102101,9	0,03
2016	177,6	11,7	35,3	2,3	4	127082,6	0,03
2017	406,95**	27,4					
2018	110,3	7,7					
2019	3,7	0,3					

* ННД – неналоговые доходы.
 ** Рост за счет приватизации долей акций акционерных обществ, находящихся в собственности области (23,2% АО КБ «Северный Кредит, 99,95% - АО «Строительная корпорация Вологодской области»), и преобразования ГУП в АО (ГУП «Осаново», ГУП «Вологдаоблстройзаказчик»).

Источники: составлено автором по данным Реестра собственности Вологодской области, Департамента имущественных отношений Вологодской области; Постановление Правительства Вологодской области об утверждении прогнозного плана приватизации имущества Вологодской области.

Подобная ситуация наблюдалась и в других регионах. Так, в Кировской области в 2016 г. осуществлена приватизация областного имущества на 1 млн. рублей, что составляет 0,08% стоимости всего имущества или 4,5% в сумме неналоговых доходов областного бюджета¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Состав и стоимость государственного имущества Кировской области (дата опубликования: 23.01.2017) // Официальный сайт Правительства Кировской области. URL: <http://www.kirovreg.ru/econom/ownership/>

В вышеупомянутых поручениях¹⁴⁹ Президент РФ обратил внимание на необходимость формирования реалистичных планов приватизации имущества, что связано прежде всего с планированием доходов региональных бюджетов. По нашим расчетам на основе данных за 2008–2015 гг., в результате низкой эффективности программ приватизации бюджет Вологодской области потерял 518 млн. рублей, Калининградской области – 284 млн. рублей. В то же время план приватизации имущества Республики Коми в большинстве случаев перевыполнен (табл. 2.22).

Таблица 2.22. **Результаты выполнения программ приватизации имущества некоторых регионов Северо-Запада России, млн. рублей***

Период	Вологодская область		Республика Коми		Калининградская область	
	План	Факт	План	Факт	План	Факт
2008	95,0	28,1	6,0	5,1	562,6	324
2009	90,0	32,5	4,6	2,3	25,0	31,1
2010	92,5	71,9	8,0	8,0	84,9	83,6
2011	105,0	76,7	2,7	8,7	23,0	24,5
2012	105,5	38,4	1,1	14,1	70,0	74,6
2013	100,6	40,6	5,0	10,0	48,0	29,4
2014	250,0	166,8	7,6	7,6	25,0	31,1
2015	166,5	31,7	12,9	12,9	102,4	59,0
2008–2015	1005,1	486,7	47,9	68,7	940,9	657,3
Влияние на бюджет		-518,4		+20,8		-283,6
2018	Н.д.	19,2	Н.д.	Н.д.	Н.д.	89,2
2019	116,2	29,4	Н.д.	Н.д.	Н.д.	Н.д.
* Наиболее полная информация представлена по трем регионам СЗФО за 2008–2015 гг., по другим годам и по другим регионам программы (планы) и отчеты приватизации содержат данные только о перечне и количестве объектов приватизации, без выражения их стоимостной оценки. Источники: составлено автором по прогнозным планам (программам) и отчетам о выполнении Прогнозного плана (программы) приватизации государственного имущества регионов.						

¹⁴⁹ Перечень поручений по результатам проверки исполнения решений Президента по вопросам эффективности принятия мер по сокращению дефицитов региональных бюджетов от 04.01.2017 // Официальный сайт Президента России. Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/53705>

Исследование показало, что ключевыми факторами, повлекшими невыполнение прогнозного плана приватизации, следует назвать:

- низкую привлекательность продаваемого имущества, которое в большинстве случаев требует дополнительных финансовых вложений после приобретения;
- низкую ликвидность выставляемых на продажу пакетов акций в связи с тем, что они не продаются на фондовом рынке и не являются контрольными;
- отсутствие потенциальных покупателей на имущество и акции, планируемые к продаже;
- высокие затраты на предприватизационную подготовку имущества, в том числе на оформление правоустанавливающих документов.

Повышению эффективности формирования неналогового потенциала препятствует множество проблем с точки зрения законодательного регулирования, решение которых позволило бы увеличить максимально достижимый уровень бюджетного потенциала региона.

Так, например, по данным Росстата в стране 7% государственных и муниципальных земель сдаётся в аренду. Вместе с тем до сих пор отсутствует чёткая методика определения стоимости земли, с которой рассчитывается арендная плата, вследствие чего региональными властями зачастую принимаются произвольные решения по снижению ставок аренды. Поэтому требуется инвентаризация всех законодательных и ведомственных актов, согласно которым проводится кадастровая оценка земли, выработать объективные методики расчёта арендных ставок. Аналогичное регулирование и администрирование необходимо и в отношении ряда других неналоговых доходов, поступающих от использования имущества.

Еще одним неналоговым резервом является также улучшение экономических результатов функционирования государственных и муниципальных унитарных предприятий (ГУП, МУП). Например, по данным Вологдастата, в области по итогам 2019 г. 40% ГУП являлись убыточными. Отдача от этих предприятий в виде отчислений от прибыли ничтожно мала – в среднем по РФ они приносят 0,03% собственных доходов кон-

солидированных бюджетов субъектов федерации. Данные цифры сопоставимы и с региональным срезом СЗФО (0,01 – 0,07%; табл. 2.23).

Таблица 2.23. Характеристика неналоговых доходов, поступивших в консолидированные бюджеты субъектов от унитарных предприятий

Субъект	2008 г.		2019 г.		2019 г. к 2008 г., %
	Млн. руб.	В % к собственным доходам бюджета	Млн. руб.	В % к собственным доходам бюджета	
г. Санкт-Петербург	134,4	0,05	425,2	0,07	316,4
Псковская область	6	0,05	14,1	0,06	235,6
Республика Карелия	10,3	0,06	20,4	0,06	198,5
Вологодская область	40,2	0,09	59,5	0,07	148,1
Калининградская область	10,5	0,04	12,1	0,02	115,1
Ленинградская область	16,2	0,03	17,9	0,01	110,5
Архангельская область	38,8	0,1	35,7	0,05	92,1
Республика Коми	18,3	0,05	11,9	0,01	64,8
Мурманская область	36,2	0,1	6,5	0,01	18,0
Новгородская область	30,5	0,2	1,6	0,01	5,3
СЗФО	346,6	0,06	605,5	0,05	174,7
РФ	4984	0,1	3586,2	0,03	72,0
Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства России.					

По данным отчетов Счётной палаты РФ, государственный бюджет ежегодно недополучает от унитарных предприятий до 100 млрд. рублей, что наводит на мысль не только о неэффективности, но и в некоторых случаях нецелесообразности их содержания. Как показывает мировой опыт, одним из эффективных методов управления государственным имуществом является передача в концессию. Основное ее отличие от аренды в том, что концессионеру передаётся право осуществления деятельности, отнесённой к функциям государства или местного самоуправления. И уже для обеспечения такой деятельности передаётся государственное или муниципальное имущество. Механизм концессии позволяет привлекать в общественный сектор частные инвестиции и необходимую ответственность.

Отдельно остановимся на таком существующем, но практически не используемом резерве повышения эффективности формирования неналогового потенциала, как доходы от размещения средств бюджетов. Заметим, что в конце года на бюджетных счетах субъектов РФ возникают свободные остатки средств, образовавшиеся вследствие разницы в сроках и объемах поступлений и осуществления выплат. Согласно правовым нормам, данные ресурсы переходят на следующий финансовый год. В то же время бюджетное законодательство предоставило право субъектам РФ, получающим дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в размере не более 20%, размещать временно свободные бюджетные средства на банковских депозитах¹⁵⁰.

Анализ динамики остатков бюджетных средств показал, что за период 2006–2019 гг. их размер вырос как на региональном, так и на муниципальном уровнях. Наибольший рост наблюдался в Калининградской области, Архангельской области и Республике Карелия (табл. 2.24).

Таблица 2.24. Динамика остатков бюджетных средств различных уровней бюджетной системы (на примере субъектов Северо-Западного федерального округа)

Субъект	Субъект	Городские округа	Муниципальные районы	Субъект		Городские округа		Муниципальные районы	
	2006 г., млн. руб.			2019 г., млн. руб.	2019 г. к 2006 г., %	2019 г., млн. руб.	2019 г. к 2006 г., %	2019 г., млн. руб.	2019 г. к 2006 г., %
Калининградская обл.	680	90,0	90,2	2800,6	411,9	1225,8	1362,0	101,6	112,6
Мурманская область	1140	1050,4	110,9	313,8	27,5	869,4	82,8	81,3	73,3
Республика Коми	3793	1800,1	1001,8	217,6	5,7	709,9	39,4	991,9	99,0
Архангельская обл.	949,2	900,5	405,6	2685,6	282,9	474,2	52,7	486,1	119,8
Новгородская обл.	420,0	110,9	100,0	298,8	71,1	67,5	60,9	117,9	117,9
Ленинградская обл.	2670	180,9	200,5	5002,7	187,4	220,7	122,0	2285,9	1140,1
Вологодская область	3079	205,6	170,8	132,1	4,3	102,6	49,9	312,5	183,0
Республика Карелия	366,5	200,3	105,9	1001,2	273,2	84,7	42,3	96,0	90,7
Псковская область	838,2	148,9	1000,8	31,9	3,8	54,8	36,8	96,3	9,6
СЗФО (без г. СПб)	13935,9	4687,6	3186,5	12484,3	89,6	3809,6	81,3	4569,5	143,4
РФ	27668	14558	10789	251086	907,5	55556	381,6	48220	446,9
Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства России.									

¹⁵⁰ Статья 236. Размещение бюджетных средств на депозитах, передача бюджетных средств в доверительное управление // Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Судя по данным отчетности Федерального казначейства, в 2019 году 27 из 85 регионов РФ получили доход от размещения бюджетных средств в размере 140 млрд. рублей, или 1,3% собственных доходов. Наибольшие суммы размещения отмечены в регионах Центрального федерального округа, тогда как наиболее активное участие приняли регионы Уральского федерального округа, за исключением Курганской области. Практически все субъекты СЗФО, за исключением Псковской области, также имели возможность направить часть остатков средств бюджета для размещения на банковских счетах, однако воспользовались данным правом только Республика Коми, Вологодская область, Ленинградская область и г. Санкт-Петербург, что позволило им увеличить неналоговые поступления на 10,5–19,9% (табл. 2.25).

Таблица 2.25. Характеристика неналоговых доходов, поступивших в консолидированные бюджеты субъектов РФ и Северо-Западного федерального округа от размещения временно свободных остатков бюджетных средств на банковских депозитах

Субъект РФ	2006 г.		2019 г.	
	Доходы от размещения денежных средств, млн. руб.	Доля в неналоговых доходах, %	Доходы от размещения денежных средств, млн. руб.	Доля в неналоговых доходах, %
г. Санкт-Петербург	623,4	1,8	2698,5	7,8
Ленинградская область	46,1	1,5	2592,9	19,9
Вологодская область	16,0	0,8	801,3	14,1
Республика Коми	9,1	0,3	407,7	10,5
Архангельская область	0,4	0,02	0	0
Новгородская область	0	0,01	0	0
Республика Карелия	0	0,0	0	0
Псковская область	0	0,0	0	0
Мурманская область	0	0,0	0	0
Калининградская область	0	0,0	0	0
Российская Федерация	11439,8	3,1	2698,5	16,6
Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства России.				

Таким образом, исследование показало наличие возможностей повышения эффективности формирования неналогового потенциала путем реализации целого перечня резервов. При этом наиболее существенные из них скрывает в себе имущественный комплекс, оценка и эффективное управление которым, в свою очередь, требуют целенаправленных и слаженных действий на всех уровнях вертикали власти.

Резюме по главе 2

Полученные итоги исследования формирования собственного бюджетного потенциала изложим в следующем виде.

1. Эффективное формирование собственного бюджетного потенциала требует определения социально-экономических факторов и рисков регионального развития, проведения типологической оценки условий создания налогового потенциала и выявления проблем, тормозящих наиболее полную реализацию резервов неналогового потенциала регионов.

2. Влияние негативных социально-экономических факторов на формирование собственного бюджетного потенциала региона создает риски снижения его максимально достижимого уровня. Существенную роль при формировании социально-экономической основы собственного бюджетного потенциала региона играет деятельность хозяйствующих субъектов и домохозяйств, что повышает необходимость активизации взаимодействия органов власти и местного самоуправления с данными экономическими агентами и использование инструментов вовлечения хозяйствующих субъектов и населения при развитии бюджетного потенциала региона.

3. Разработанный методический подход к исследованию условий формирования налогового потенциала на основе типологизации регионов может выступить базой для выбора инструментов налоговой политики, поскольку позволяет оценить ключевые параметры роста налогового потенциала в рамках действующей модели фискального фе-

дерализма, определить долю налогового потенциала федерализма и вектор движения пропорции налогового распределения, провести сравнительный анализ регионов с различными пропорциями распределения налоговых доходов.

4. Исследование неналогового потенциала выявило, что повышение эффективности формирования данного компонента собственного бюджетного потенциала в российских регионах затрудняется целым спектром проблем: отсутствием актуальных сведений о государственном и муниципальном имуществе, содержанием неэффективного имущества/убыточных предприятий, невыполнением планов приватизации и т.д.

ГЛАВА 3

КАКОЕ ВЛИЯНИЕ НА БЮДЖЕТНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНА ОКАЗЫВАЮТ ПРИВЛЕЧЕННЫЕ РЕСУРСЫ?

3.1. Привлечение бюджетных ресурсов безвозмездного характера

Региональные органы власти и органы местного самоуправления могут получать бюджетные ресурсы на безвозмездной основе из разных источников: 95,10% – от других бюджетов бюджетной системы (межбюджетные трансферты/финансовая помощь); 1,44% – в форме возврата остатков целевых трансфертов; 1,27% – в форме прочих поступлений; 1,26% – от государственных (муниципальных) организаций; 0,91% – негосударственных организаций; 0,02% – нерезидентов¹⁵¹. В современной российской практике ежегодно более 95% безвозмездных поступлений приходится на межбюджетные трансферты, актуальность распределения которых возрастает в силу усложнения системы межбюджетных отношений.

Наличие финансовой помощи в бюджетах можно рассматривать с двух сторон. С одной – они расширяют бюджетный потенциал территории для решения важнейших государственных задач, с другой – могут свидетельствовать об имеющемся дефиците публичных услуг населению за счет собственных источников, а также о слабых сравнительных пози-

¹⁵¹ Доля в безвозмездных поступлениях рассчитана для консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2019 год по данным Федерального казначейства России.

циях территориальной конкуренции за факторы производства. По этим обстоятельствам, вызванным, в частности, существованием внутренней территориальной неоднородности, преобладанием процессов централизации доходов от экономической деятельности, абсолютно все регионы и муниципальные образования РФ имеют в структуре бюджетов те или иные формы межбюджетных трансфертов.

В период 2006–2019 гг. среднероссийские значения свидетельствовали о том, что межбюджетные трансферты формировали 18% совокупных доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ. Однако в региональном разрезе по итогам 2019 года доходы 8-ми субъектов федерации состояли из трансфертов более чем на 60%, 17-ти – более чем на 40%. Общий по стране показатель трансфертозависимости сглаживался за счет небольшой доли безвозмездных поступлений в регионах с высоким уровнем собственного бюджетного потенциала (г. Москва – 1,5%, Ямало-Ненецкий АО – 3,2%, Тюменская область – 4,1%, г. Санкт-Петербург – 4,4% и др.)¹⁵².

Исследуя финансовую помощь регионам, наблюдаем нестабильность ее динамики и волатильность структуры, представленной пятью формами (дотации, субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты, прочие безвозмездные поступления), которые дробятся на множество подвидов (табл. 3.1, рис. 3.1).

В отличие от регионального уровня, влияние системы межбюджетных трансфертов и принципов ее действия на формирование потенциала местных бюджетов более существенное, поскольку после реформы местного самоуправления образовалась так называемая «проблема муниципального креста». Она указала на превышение с 2005 года межбюджетных трансфертов над собственными доходами в структуре совокупных доходов местных бюджетов.

¹⁵² Рассчитано автором по данным отчетности Федерального казначейства России.

Таблица 3.1. **Динамика объемов межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в консолидированные бюджеты субъектов РФ**

Год	Объем межбюджетных трансфертов, млрд. руб.		В % к предыдущему году
	в текущих ценах	в сопоставимых ценах 2006 г.	
2006	583,5	583,5	100,0*
2007	626,0	615,7	105,5
2008	1131,4	1087,6	176,7
2009	1486,1	1395,5	128,3
2010	1397,2	1290,8	92,5
2011	1642,9	1482,6	114,9
2012	1623,9	1458,2	98,4
2013	1515,0	1347,4	92,4
2014	1670,8	1477,3	109,6
2015	1616,7	1376,4	93,2
2016	1578,1	1330,8	96,7
2017	1703,0	1427,3	107,3
2018	2085,2	1742,2	122,1
2019	2453,1	2029,0	116,5

* Значение принято за базовое.
Источники: рассчитано автором по данным Федерального казначейства России, Росстата.

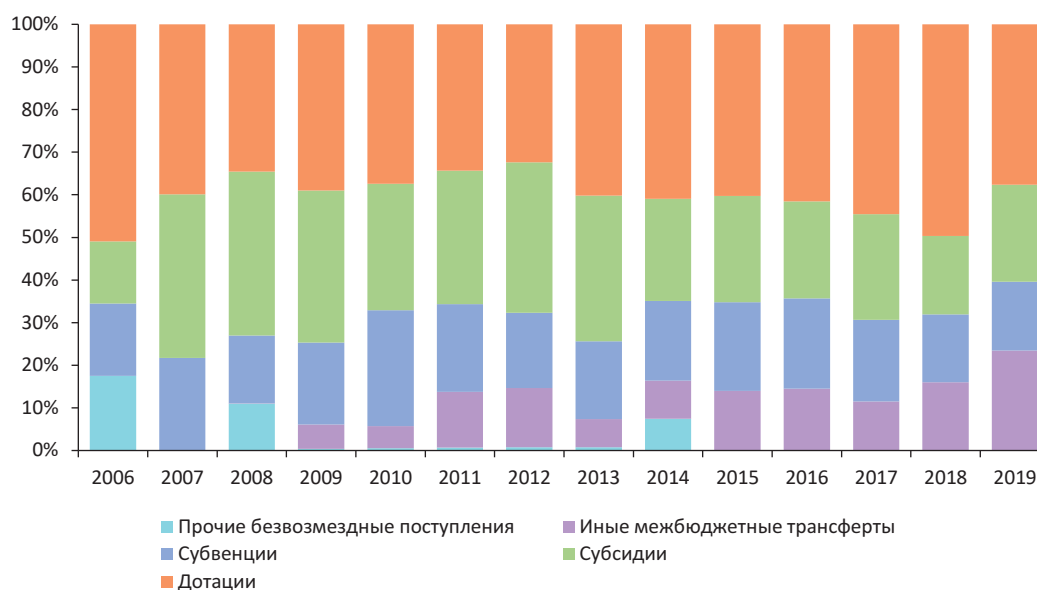


Рис. 3.1. **Структура межбюджетных трансфертов регионам РФ в 2006–2019 гг.**

Источник: рассчитано автором по данным консолидированных бюджетов субъектов Федерального казначейства России.

Очевидно, что предоставление бюджетных ресурсов на безвозмездной основе оказывает существенное влияние на развитие бюджетного потенциала региона и имеет определенные целевые установки.

Во многих зарубежных и отечественных научных трудах¹⁵³ отмечено, что межбюджетные трансферты привлекаются в регионы главным образом для устранения горизонтальных и вертикальных бюджетных диспропорций, для компенсации внешних угроз и вызовов, а также для реализации общенациональных интересов. Центром межбюджетных отношений НИФИ выделено семь целей, которые сопоставляются с конкретной формой предоставления и альтернативным инструментом государственной политики¹⁵⁴. Так, компенсировать внешние эффекты позволит не только долевым нелимитированный трансферт, но и централизация расходных полномочий (как альтернатива финансовой помощи), финансирование которых приводит к возникновению внешних эффектов. Вместо предоставления долевого трансферта на выравнивание обеспеченности инфраструктурой предложено финансировать строительство объектов с последующей передачей их в собственность другого уровня управления (как альтернатива финансовой помощи).

¹⁵³ Bradford D., Oates W. Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants // *American Economic Review*, 1971b. No. 61 (2); Musgrave R. Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism // *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*. -National Bureau of Economic Research.-NY: Princeton University Press, 1961; Oates W. An Essay on Fiscal Federalism // *Journal of Economic Literature*, 1999. Vol. XXXVII; Shah A.A. Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers // In *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Ed. by R. Boadway, A. Shah. Washington, DC: The World Bank, 2007. DOI: 10.1596/978-0-8213-6492-5; Bahl R. Conditional VS. Unconditional Grants: The Case of Developing Countries // In *General Grants versus Earmarked Grants: Theory and Practice: the Copenhagen Workshop*, 2009. Ed. by J. Kim, J. Lotz, N. J. Mau. The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Interior and Health, 2010. 421 p.; Bird R., Smart M. Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries // *World Development*. 2002. Vol. 30. Iss. 6. Pp. 899–912; Yilmaz S., Bindebir S. Intergovernmental Transfers: Concepts and Policy Issues // *World Bank Institute and Korea Development Institute*, 2003. Юшков А.О., Одинг Н.Ю., Савулькин Л.И. Роль субвенций в российской системе бюджетного федерализма // *Вопросы экономики*. 2016. № 10. С. 49–64. Голованова Н.В. Межбюджетные трансферты: многообразие терминов и российская практика // *Финансовый журнал*. 2018. № 2. С. 24–35.

¹⁵⁴ Голованова Н.В. Межбюджетные трансферты: многообразие терминов и российская практика // *Финансовый журнал*. 2018. № 2. С. 24–35. DOI: 10.31107/2075-1990-2018-2-24-35.

От координации цели и соответствующих для ее достижения форм трансфертов зависит эффективность предоставления государственных услуг населению. Поэтому дальнейшее исследование будет построено на выявлении проблем привлечения в регион бюджетных ресурсов на безвозмездной основе исходя из существующих подходов к цели и формам привлечения при развитии бюджетного потенциала.

Обобщение и систематизация накопленных в России и за рубежом теоретических исследований и практик дали возможность условно выделить и охарактеризовать особенности четырех ключевых методологических подходов к предоставлению межбюджетных трансфертов (табл. 3.2).

1. Подход делегирования.

Вертикальная конкуренция за доходные источники и расходные полномочия является следствием приверженности к корпоративной модели фискального федерализма, действующей в России в целях солидарной ответственности всех уровней управления перед населением. Сущность данного подхода к предоставлению межбюджетных трансфертов заключается в сглаживании бюджетного дисбаланса между вышестоящими и нижестоящими уровнями власти. В данном случае межбюджетные трансферты работают по принципу компенсации выпадающих доходов в результате сокращения налоговых источников или увеличения расходных полномочий, в том числе делегированных.

Отметим, что наличие трансфертов для финансирования таких полномочий практически не встречается в международной практике, о чем свидетельствуют зарубежные исследования по структурным трансформациям системы межбюджетных трансфертов¹⁵⁵. Статистический массив данных о бюджетном федерализме Организации экономического сотрудничества и развития¹⁵⁶ указывает на существование трансфертов для финансирования либо полностью субнациональных полномочий, либо полномочий совместного с федеральным центром ведения.

¹⁵⁵ Fisher R. State and Local Public Finance. Routledge, 2016. 722 p.; Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending / D. Bergvall, C. Charbit, Dirk-Jan Kraan, O. Merk // OECD Working Papers on Fiscal Federalism. 2006. No. 3. DOI: 10.1787/22265848.

¹⁵⁶ Fiscal federalism network // Официальный сайт Организации экономического сотрудничества и развития. Режим доступа: www.oecd.org/tax/federalism

Таблица 3.2. Ключевые теоретические особенности методологических подходов к предоставлению межбюджетных трансфертов и их практическая реализация в России

Подход делегирования	Подход к предоставлению межбюджетных трансфертов из бюджета вышестоящего уровня в нижестоящий			
	Подход сглаживания	Подход точечного управления	Подход премирования	
Цель предоставления	Приближение субъекта предоставления публичных услуг к конечному потребителю	Минимизация проблем неэффективного пространственного размещения экономических ресурсов	Реализация национальных программ, проектов, приоритетов	Создание мотивации к территориальному развитию
Направления расходования	■ Финансирование делегированных с вышестоящего уровня полномочий	■ Поддержка определенного уровня предоставления общественных услуг	■ Реализация стратегических национальных задач ■ Повышение уровня инфраструктурной обеспеченности государства и его территорий	■ Повышение качества общественных услуг (при поощрении за высокие результаты деятельности региональных органов власти и местного самоуправления) ■ Реализация инвестиционных проектов (при конкурсном отборе проектов)
Критерии предоставления межбюджетных трансфертов	■ Субвенции Примеры некоторых форм межбюджетных трансфертов в Российской Федерации	■ Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности ■ Субсидии с уровнем софинансирования, обратно пропорциональным уровню бюджетной обеспеченности	■ Субсидии на софинансирование реализации стратегических целей ■ Формы дотаций, по которым устанавливаются конкретные цели предоставления ■ Некоторые формы иных межбюджетных трансфертов	■ Дотации (гранты) ■ Некоторые формы иных межбюджетных трансфертов
Источник: составлено автором.				

В России делегирование полномочий связано с передачей расходных обязательств, возникающих вследствие принятия нормативно-правовых актов на вышестоящих уровнях. Анализ делегированных полномочий за 2006–2019 гг. показал их номинальный рост более чем в 3 раза – с 99 до 397 млрд. рублей (табл. 3.3). При этом наиболее существенный рост числа мандатов произошел в 2007 г., 2009–2010, 2014–2015 гг. и в 2019 г., что вызвано, в частности, антикризисными правительственными мерами, обеспечением ветеранов Великой Отечественной войны жильем к юбилейным годовщинам и другими причинами. Попытки перехода к единой субвенции в 2014 году¹⁵⁷ по факту привели к тому, что в нее были объединены нескольких самых мелких субвенций, которые в общем объеме составили менее 5%.

Таблица 3.3. **Динамика делегированных полномочий консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации**

Показатель	Год													
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Количество субвенций	36	29	29	33	27	28	21	19	14	16	30	32	33	33
Объем субвенций, млрд. руб.	99	185	180	285	379	338	286	277	312	337	334	326	332	397
Доля в МТ*, %	17,0	29,6	15,9	19,2	27,1	20,6	17,6	18,3	18,7	20,8	21,2	19,2	15,9	16,2
Доля в расходах консолидированного бюджета субъекта РФ, %	2,7	3,9	2,9	4,6	5,7	4,4	3,4	3,1	3,3	3,6	3,4	3,0	2,8	2,9
Темп роста субвенций, %	205	187	97	158	133	89	85	97	113	108	99	98	102	120
Темп роста МТ*, %		107	181	131	94	118	99	93	110	97	98	108	122	118
* Обозначение: здесь и далее МТ – межбюджетные трансферты. Источники: рассчитано автором по данным Федерального казначейства России, Росстата.														

¹⁵⁷ Постановление Правительства РФ от 27.03.2013 № 275 «Об утверждении Правил формирования и предоставления единой субвенции бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета».

Преобладает мнение большинства отечественных исследователей о росте делегированных расходов как негативной тенденции развития системы межбюджетных трансфертов. Так, в работе В.А. Ильина и А.И. Поваровой¹⁵⁸ отмечается, что ежегодное увеличение делегируемых полномочий отвлекает от исполнения собственных обязательств территориальных бюджетов и последовательно снижает уровень бюджетной обеспеченности регионов. Еще более жесткой позиции придерживаются эксперты Международного центра социально-экономических исследований «Леонтьевский центр»¹⁵⁹, говоря о делегировании полномочий как об угрозе устойчивости бюджетов, блокировании миграции полномочий на наиболее эффективный уровень их использования и, в конце концов, о факторе разрушения федерализма и усложнения государственного управления. Согласие с мнением о неэффективном использовании бюджетных средств в случае финансирования «чужих» полномочий при асимметричной информации, предоставляемой из регионов, выразили и представители федеральной власти¹⁶⁰. На необходимость замены практики делегирования передачей регионам полномочий с источниками доходов на постоянной основе указывал в рамках бюджетного послания Президент России¹⁶¹.

Безусловно, эффективность реализации значительного объема делегированных полномочий видится непростой задачей для субнационального и особенно муниципального уровня. Например, судя по данным региональных центров Северо-Запада России заметна тенденция роста делегированных полномочий более чем в 2,4 раза, а участия вышестоя-

¹⁵⁸ Ильин В.А., Поварова А.И. Проблемы регионального развития как отражение эффективности государственного управления // Экономика региона. 2014. № 3 (39). С. 48–63.

¹⁵⁹ Юшков А.О., Одинг Н.Ю., Савулькин Л.И. Роль субвенций в российской системе бюджетного федерализма // Вопросы экономики. 2016. № 10. С. 49–64.

¹⁶⁰ Проблемы межбюджетных отношений в России / В. Назаров, А. Мамедов, А. Силуанов, А. Зарубин. М.: Ин-т Гайдара, 2012. 188 с.

¹⁶¹ Президент представил Бюджетное послание // Российская газета. 28.06.2012. Режим доступа: <https://rg.ru/2012/06/28/putin-site.html>

ящих бюджетов в софинансировании программ социально-экономического развития городов – только на 18% (табл. 3.4).

Таблица 3.4. **Темпы роста субвенций и субсидий в бюджетах региональных центров СЗФО**

Региональный центр	Субвенции				Субсидии			
	2011 г.	2018 г.	2019 г.	2019 к 2011, %	2011 г.	2018 г.	2019 г.	2019 к 2011, %
	млн. руб.				млн. руб.			
Итого по РЦ СЗФО	11132,8	24954,7	27100,2	243,4	8248,3	7170,8	9734,5	118,0
Петрозаводск	1055,9	2586,1	2731,0	258,6	753,2	501,9	754,5	100,2
Сыктывкар	906,4	3747,7	4121,1	454,7	452,2	493,1	1269,9	280,8
Архангельск	1578,9	3327,1	3585,7	227,1	517,5	1016,6	777,5	150,2
Вологда	1135,3	2791,0	3412,5	300,6	665,1	1439,9	2797,2	420,5
Калининград	1963,1	3962,0	4474,6	227,9	3015,5	1618,6	1869,9	62,0
Мурманск	2126,8	4730,3	4860,5	228,5	1733,1	518,8	518,7	29,9
Великий Новгород	1809,5	2394,1	2456,7	135,8	341,8	864,4	1049,9	307,1
Псков	556,9	1416,5	1458,0	261,8	770,0	717,6	696,9	90,5
Источники: рассчитано автором по данным отчетов об исполнении бюджетов городских округов, Федерального казначейства России, Росстата.								

На наш взгляд, значительный объем и рост числа делегированных полномочий в структуре субнациональных бюджетов несет в себе два ключевых риска для повышения эффективности формирования бюджетного потенциала региона:

➤ Риск недофинансирования, возникающий в связи с существованием практики неполного финансирования делегированных расходных обязательств. В работе¹⁶² приводятся данные об исполнении только 75% субвенции на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан, 77% субвенции на социальные выплаты безработным гражданам. В Вологодском научном центре РАН проводилось комплекс-

¹⁶² Юшков А.О., Одинг Н.Ю., Савулькин Л.И. Роль субвенций в российской системе бюджетного федерализма // Вопросы экономики. 2016. № 10. С. 49–64.

ное исследование бюджетной обеспеченности регионов СЗФО¹⁶³, по результатам которого выявлено, что в 2005–2011 гг. общее недофинансирование по субвенциям составило 0,3–4,9%. По итогам 2019 г. в целом по субъектам СЗФО финансовое обеспечение делегированных полномочий составило 98,76%¹⁶⁴. Следовательно, в ряде случаев для 100%-го покрытия социально значимых расходов регионы должны изыскивать собственные средства.

➤ Риск демотивации, поскольку распределение субвенций для передающих органов власти становится переложением политической ответственности на принимающую сторону (даже из побуждений максимального приближения полномочия к объекту предоставления общественного блага), а для принимающих органов управления – переложением политической ответственности в случае неисполнения на недостаточное финансирование от передающей стороны. Как отметил В. Weingast¹⁶⁵, определенность при ответственности за реализацию полномочий стимулирует к эффективной работе. Тогда как простор для обоюдного ухода от ответственности в совокупности с трудностями системного контроля со стороны передающих органов власти, наличием территориальных искажений в реализации делегированных полномочий и частым пересмотром методов расчета субвенций снижает возможности эффективного формирования и использования бюджетного потенциала.

Исследование показало, что реализация в российских регионах подхода делегирования к предоставлению межбюджетных трансфертов сопряжена с целым рядом проблем, главными из которых являются следующие:

¹⁶³ Состояние и проблемы бюджетной обеспеченности субъектов Северо-Запада Российской Федерации: заключительный отчет о НИР / исп. А.И. Поварова. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. 132 с.

¹⁶⁴ Рассчитано автором по данным Федерального казначейства России, законов о бюджете и законов об исполнении бюджета субъектов СЗФО.

¹⁶⁵ Weingast B. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development // Law, Economic and Organization. 1995. Vol. 11. No. 1. Pp. 3–31.

- ✓ рост количества и объема делегируемых полномочий усложняет исполнение и контроль реализации переданных функций финансовых потоков между уровнями бюджетной системы, отвлекает от исполнения собственных обязательств субнациональных бюджетов;

- ✓ отсутствие системного контроля усиливает территориальную асимметричность реализации делегированных полномочий;

- ✓ частичное финансирование делегированных полномочий из вышестоящих бюджетов, а также многократный пересмотр методов расчета субвенций приводят к нарушению стабильности бюджетного планирования и платежеспособности нижестоящих уровней;

- ✓ возникновение риска ослабления ответственности как у принимающей, так и у передающей стороны снижает эффективность исполнения делегированных полномочий для конечного потребителя.

2. Подход сглаживания.

Существование горизонтальных бюджетных диспропорций продиктовано как объективными факторами неравномерного размещения ресурсов (в первую очередь природных, экономических, трудовых), так и субъективными территориальными особенностями (историческими, политическими, культурными и другими). Как показывает мировая практика, дифференциация территорий – это проблема, с которой сталкиваются многие страны вне зависимости от типа государственного устройства и результатов экономического развития. В то же время социально-экономическая дифференциация в зарубежных странах существенно ниже российских значений. В таблице 3.5 представлены некоторые показатели межрегиональной дифференциации, из которых видно, что размах асимметрии по объему ВРП на душу населения в России равнялся 34. Тогда как в Китае, США, Германии, Канаде он находился в пределах 2,5–10 раз. Более того, на территории 10 российских регионов сконцентрировано 53% собранного в стране объема налоговых и неналоговых доходов, 23% из которых мобилизуется в столице. По мнению

д.э.н., профессора В.К. Сенчагова¹⁶⁶, российский финансовый потенциал гораздо уже собственных природно-ресурсных возможностей, а также в несколько раз уступает потенциалу США, Китая и стран ЕС.

Таблица 3.5. **Некоторые показатели межрегиональной дифференциации в Российской Федерации**

№ п/п	Показатель	2000 г.	2009 г.	2015 г.	2019 г.
1.	Объем налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, млрд. руб.	791,4	4243	7625	10993
2.	Совокупный объем налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов десяти субъектов Российской Федерации, млрд. руб. *	442,1	2229	3913	5813
3.	Доля (отношение 2 к 1), %	56	53	51	53
4.	Наибольший объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, млрд. руб.	159	964	1598	2569
5.	Доля (отношение 4 к 1), %	20	23	21	23
6.	Размах асимметрии субъектов Российской Федерации по объему налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов (без г. Москвы)	1264	194	128	138
7.	Размах асимметрии субъектов Российской Федерации по ВРП на душу населения	26,5	18,9	31,2	39,2
* 2000 год: г. Москва, Ханты-Мансийский АО, Республика Татарстан, г. Санкт-Петербург, Республика Башкортостан, Московская область, Красноярский край, Ямало-Ненецкий АО, Свердловская область, Самарская область. 2009 год: г. Москва, Московская область, г. Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский АО, Тюменская область, Краснодарский край, Свердловская область, Красноярский край, Республика Татарстан, Республика Башкортостан. 2015 год: г. Москва, Московская область, г. Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский АО, Сахалинская область, Республика Татарстан, Краснодарский край, Свердловская область, Красноярский край, Республика Башкортостан. 2019 год: г. Москва, Московская область, г. Санкт-Петербург, Краснодарский край, Республика Татарстан, Красноярский край, Ханты-Мансийский АО, Свердловская область, Ямало-Ненецкий АО, Тюменская область. Источники: рассчитано автором по данным Федерального казначейства России, Росстата.					

¹⁶⁶ Сенчагов В.К. Финансовый кризис и обострение угроз и вызовов экономической безопасности // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2009. № 9. С. 5–11.

Совершенствование подходов к выравниванию регионов РФ определено в качестве ключевых приоритетных задач в сфере развития системы межбюджетных отношений до 2024 года¹⁶⁷. При этом, на наш взгляд, существенным несоответствием является то, что достижение всеми территориями некоторого единого уровня бюджетной обеспеченности, по сути, не является задачей государственной региональной политики. Согласно теории общественных финансов, межбюджетные трансферты призваны в определённой степени не выравнивать, а снизить территориальные различия уровня бюджетного потенциала, поскольку минимальные социальные стандарты проживания должны быть обеспечены на всех территориях вне зависимости от уровня их развития. Если судить по действующей методике предоставления дотаций на выравнивание, то фактически механизм их распределения также нацелен на сокращение дифференциации, а не на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. Так, по оценкам А.Н. Дерюгина¹⁶⁸, для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности всех регионов до среднего необходимо увеличить существующий объем межбюджетных трансфертов в 3 раза, а для доведения до уровня самого богатого субъекта федерации – в 25 раз.

Вместе с тем существуют методологические разногласия в целеполагании как при определении объема трансфертов, так и при их распределении. В первом случае в качестве цели предоставления безвозмездных поступлений рассматривается выравнивание, во втором – сглаживание.

Оценивая результаты снижения горизонтальных диспропорций российских регионов в 2006–2019 гг. (табл. 3.6), важно обратить внимание на следующие позиции до/после предоставления трансфертов.

1. Дифференциация подушевых объемов межбюджетных трансфертов субъектам РФ была существенной – 27,2–228,6 раза;

¹⁶⁷ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»: Постановление Правительства РФ от 18.05.2016 № 445.

¹⁶⁸ Дерюгин А.Н. Выравнивание регионов: сохраняются ли стимулы к развитию? // Экономическая политика. 2016. Т. 11. № 6. С. 170-191.

Таблица 3.6. Результаты выравнивания бюджетных доходов субъектов РФ

Показатель	Год													
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Среднее значение МТ на душу населения, тыс. руб.	4,1	4,4	7,9	10,4	9,8	11,5	11,3	10,5	11,4	11,0	10,7	11,6	14,2	16,7
Максимальное значение дотации на 1 жителя, тыс. руб.	31,8	38,5	35,2	50,2	69,2	91,7	93,4	99,0	149,4	179,3	215,9	208,5	196,8	223,5
Минимальное значение дотации на 1 жителя, тыс. руб.	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,1	0,0001	0,004	0,03	0,3	0,7	0,4	0,3	0,04
Средняя бюджетная обеспеченность регионов до предоставления трансфертов, тыс. руб.	21,8	28,6	34,4	29,7	34,8	40,7	44,5	45,9	49,1	52,0	56,5	61,2	69,6	74,9
Средняя бюджетная обеспеченность регионов после предоставления трансфертов (без учета субвенций), тыс. руб.	25,9	27,3	42,1	39,5	43,1	51,0	54,3	54,9	57,7	61,2	65,3	71,0	82,2	89,8
Разница между максимальным и минимальным значениями МТ на 1 жителя, раз	102,7	107,6	51,0	50,7	25,5	36,7	27,2	39,7	65,7	64,3	87,7	105,2	72,3	228,6
Средняя бюджетная обеспеченность регионов, не получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (регионов-доноров)*, тыс. руб.	44,4	55,3	67,9	56,4	61,0	81,5	100,0	122,4	141,7	145,3	130,7	139,5	164,5	182,9
Количество регионов, не получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (регионов-доноров)	19	17	11	11	12	12	8	10	11	13	13	13	12	13
Условные обозначения: МТ – межбюджетные трансферты.														
* При изучении изменений и выполнении расчетов из общего объема безвозмездных поступлений вычитались субвенции, которые используются исключительно в целях финансирования делегируемых субъектам Российской Федерации федеральных полномочий и не могут направляться на иные цели.														
Источники: рассчитано автором по данным Федерального казначейства России, Росстата.														

2. Число регионов-доноров сократилось с 19 в 2006 г. до 13 в 2019 г. (13 в 2020 и 2020 гг.) (Калужская, Ленинградская, Московская, Самарская, Сахалинская области, Ханты-Мансийский АО – Югра, Свердловская, Тюменская области, Республика Татарстан, г. Москва, г. Санкт-Петербург, Ненецкий и Ямало-Ненецкий АО)¹⁶⁹;

3. Количество регионов с уровнем бюджетной обеспеченности ниже среднего до/после предоставления трансфертов в 2006 г. – 64/64, в 2019 г. – 66/60;

4. В 2019 г. в 60-ти субъектах уровень бюджетной обеспеченности доходами на душу населения был ниже среднего даже после выделения федеральной финансовой помощи;

5. Подушевая бюджетная обеспеченность регионов-доноров собственными доходами увеличилась с 44,4 до 182,9 тыс. руб. на 1 жителя, регионов-реципиентов¹⁷⁰ – с 14,2 до 55,4 тыс. руб. на 1 жителя.

Однако степень достижения цели устранения горизонтальных диспропорций при предоставлении трансфертов не отмечена ни в «Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020–2022 гг.», ни среди целевых индикаторов государственной программы «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»¹⁷¹. В данной программе больше внимания уделено вопросу снижения нагрузки по оказанию финансовой помощи регионам из федерального бюджета, что подтверждается необходимостью достижения показателей сокращения уровня региональной дотационности и числа дотационных регионов к 2024 году.

¹⁶⁹ Ежегодные приказы Минфина России «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

¹⁷⁰ Регионы, получающие из федерального бюджета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

¹⁷¹ Постановление Правительства РФ от 18.05.2016 № 445 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»; Which States Rely the Most on Federal Aid? January 9, 2019. <https://taxfoundation.org/federal-aid-reliance-rankings/>

На это нацелена и происходящая с 2017 г. модификация выравнивания по доходам к выравниванию по расходам в рамках так называемого модельного бюджета, который предполагает усредненный характер определения расчетного объема расходных обязательств регионов. Коллектив ученых Научно-исследовательского финансового института и Института экономических исследований ДВО РАН¹⁷² назвал идеологию модельного бюджета «всеобщим равенством в бедности», поскольку в качестве нормы принимается недофинансирование расходных полномочий и ориентация расчетного объема социальных бюджетных расходов на небогатые регионы. Исходя из логики модельного бюджета, данные авторы выявили, что отношение расчетных и фактических расходов субъектов РФ за 2018 г. показало наличие у 57 из них (в основном у северных и дальневосточных регионов) избыточных расходов, покрываемых за счет федеральных дотаций. Исследователи подсчитали, что при 100%-м (пока только 30%) распределении дотаций в соответствии с принципами модельного бюджета сокращение составит свыше 80 млрд. руб., что эквивалентно 14–15% бюджетных доходов. По некоторым опасениям¹⁷³, ужесточения условий соглашений Минфина с региональными органами власти при определении направлений расходов могут привести к исчезновению инструмента, предназначенного для устранения горизонтального дисбаланса и превращения дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в механизм ограничения самостоятельности региональных и местных органов власти.

Исследование показало, что при использовании в модельном бюджете индивидуальных региональных факторов имеются недостатки, в частности неактуальность данных о численности населения 2010 года

¹⁷² «Модельные» бюджеты: последствия для субъектов Российской Федерации / Р.С. Афанасьев, Л.Н. Богданов, Р.В. Гулидов, С.Н. Леонов // Пространственная экономика. 2019. № 1. С. 132–156. DOI: 10.14530/se.2019.1.132-156

¹⁷³ Голованова Н.В. Межбюджетные трансферты: многообразие терминов и российская практика // Финансовый журнал. 2018. № 2. С. 24–35. DOI: 10.31107/2075-1990-2018-2-24-35.

при расчете коэффициента расселения; отсутствие учета низкой плотности населения и ограниченной транспортной доступности в отношении каждого населенного пункта; расчет территориальной дифференциации стоимости фиксированного набора товаров и услуг только по региональному центру и 2–4 городам; отсутствие северных льгот, гарантий и районных коэффициентов к заработной плате при расчете минимального стандарта.

Согласимся с д.э.н., профессором Е.М. Бухвальдом¹⁷⁴ в том, что утверждение единого социального пространства, предполагающего наличие системы минимальных государственных социальных стандартов, важно с учетом их реальной бюджетной обеспеченности. Также, по нашему мнению, к этому следует добавить необходимость учета стратегической задачи экономического роста.

Министерством финансов РФ предложено в соглашениях с регионами ужесточить выполнение требования о соответствии бюджетных расходов доходам без учета дотаций на выравнивание¹⁷⁵, нарушение которого влечет за собой сокращение дотаций, а как следствие, сокращение бюджетных расходов. Отсутствие системного научного обоснования перехода к соответствию расходов доходам без учета дотаций может привести к масштабной оптимизации расходов региональных бюджетов.

Во многих исследованиях отмечается, что механизм распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в последние годы претерпевает трансформацию в сторону усиления централизации, что отражается в следующих доводах.

¹⁷⁴ Бухвальд Е.М. 20 лет концепции совершенствования межбюджетных отношений: старые проблемы и новые подходы // Бизнес. Образование. Право. 2018. № 4 (45). С. 54–61; Бухвальд Е.М. Роль местного самоуправления в обеспечении национальной безопасности России // Экономическая безопасность. 2020. Т. 3. № 3. С. 297–312.

¹⁷⁵ О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов РФ: Постановление Правительства РФ от 30.12.2017 № 1701.

Если де-юре, согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, дотации являются нецелевой формой межбюджетных трансфертов без установления направлений и условий использования, то де-факто дотации становятся инструментом контроля и регламентации бюджетных расходов субъектов РФ. Так, с 2015 года в процессе исполнения бюджетов зачастую указываются конкретные направления их расходования. Например, в «Основных направлениях бюджетной политики на 2015–2017 гг.» было установлено, что 16,4% дотаций должно быть направлено на компенсацию расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы. К слову сказать, требование отсутствия ограничения по установлению направлений и условий использования дотаций было исключено ФЗ № 409 от 30.11.2016, но возвращено ФЗ № 172 от 18.07.2017. С 2017 года в соглашениях¹⁷⁶, обязательных к заключению Министерством финансов со всеми регионами, получающими дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, прописываются меры по повышению эффективности использования бюджетных средств и обеспечению достижения ряда показателей экономического развития субъекта РФ (до 16 показателей).

Исследование показало, что реализация в российских регионах подхода сглаживания имеет ряд противоречивых эффектов при повышении эффективности формирования бюджетного потенциала региона, в числе которых:

✓ достижение результатов горизонтального сглаживания территорий оценивается не сравнением показателей диспропорций до/после

¹⁷⁶ Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2016 г. № 1506 «О соглашениях, заключаемых Министерством финансов РФ с высшими должностными лицами субъектов РФ (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ), получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, и мерах ответственности за невыполнение субъектом РФ обязательств, возникающих из указанных соглашений»; Постановление Правительства РФ от 31.12.2019 № 1950 «О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации».

предоставления межбюджетных трансфертов, а индикаторами уровня нагрузки на федеральный бюджет;

- ✓ преобразование выравнивания территорий по доходам к выравниванию по расходам в рамках модельного бюджета не имеет достаточного научного обоснования, что привело к неучету целого ряда региональных факторов;

- ✓ отсутствие научно обоснованного алгоритма перехода к требованию соответствия бюджетных расходов доходам без учета дотаций на выравнивание влечет к тотальному секвестированию бюджетных расходов, что не соответствует государственной задаче экономического развития и роста общественного благосостояния;

- ✓ использование дотаций в качестве инструмента регламентации и контроля бюджетных расходов субъектов РФ не согласуется с нормами Бюджетного кодекса РФ, не предполагающими установление направлений и условий их расходования.

3. Подход точечного управления.

В некоторой степени дотации, сопровождаемые директивными указаниями федерального центра, стали соответствовать подходу точечного управления, предполагающему направленность системы межбюджетных трансфертов на достижение приоритетов государственной политики с учетом интересов субнационального звена управления. В работе¹⁷⁷ указывается, что с 1990-х годов отечественная система межбюджетных трансфертов стала более формализованной и структурированной. В то же время, по мнению экспертов, наметился регресс в развитии прозрачных механизмов межбюджетных трансфертов, что обусловлено ростом количества каналов ручного управления при передаче трансфертов. Как считают исследователи¹⁷⁸, ряд причин такого по-

¹⁷⁷ Юшков А.О., Одинг Н.Ю., Савулькин Л.И. Роль субвенций в российской системе бюджетного федерализма // Вопросы экономики. 2016. № 10. С. 49–64; Intergovernmental reforms in the Russian Federation / Da Silva M. et al. Washington: The World Bank. 2009.

¹⁷⁸ Ильин В.А., Поварова А.И. Эффективность государственного управления. 2000–2015. Противоречивые итоги – закономерный результат. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. 304 с.

ложения заключается в согласовании интересов центра и регионов на основе не только формализованных процедур, но и неформальных договоренностей (так называемый «переговорный федерализм») исходя из соображений политической целесообразности или лоббистских возможностей регионов.

Вопреки принципу прозрачности российской бюджетной системы наблюдался рост объема иных межбюджетных трансфертов, порядок предоставления которых не прописан в Бюджетном кодексе РФ. С начала их появления в 2008 году и по 2018 год их количество увеличилось с 9 до 27, а объем – с 366 млн. руб. до 333 млрд. руб., что в среднем эквивалентно 16% совокупных трансфертов. Однако в региональном разрезе они могли формировать до 82% всей финансовой помощи. Судя по рассчитанным данным (табл. 3.7; рис. 3.2), в 2008–2018 гг. доля иных межбюджетных трансфертов в безвозмездных поступлениях консолидированных бюджетов для большинства регионов находилась в пределах до 20%, при модальном интервале 0–5%.

Таблица 3.7. Распределение объема иных межбюджетных трансфертов консолидированных бюджетов по субъектам Российской Федерации в 2008–2018 гг.
(в % к безвозмездным поступлениям от других бюджетов)*

Доля	2008**	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<5]	83	54	58	9	6	51	35	10	10	22	16↓
(5–10]		18	15	29	22	17	16	17	24	30	24↑
(10–15]		6	5	26	31	6	14	24	22	17	13↑
(15–20]		3	2	9	15	5	10	15	10	4	13↑
(20–25]		1	2	6	5	4	8	6	6	3	2↑
(25–30]		1	1	2	2			3	4	4	6↑
(30–50]				2	2		2	8	7	3	6↑
>50)								2	2	2	5↑

* Расчеты проведены по регионам РФ за 2018 год.
 ** Статья «Иные межбюджетные трансферты» появилась в бюджетной классификации доходов с 2008 г. Пустые клетки означают нулевое значение.
 Источники: рассчитано автором по данным Федерального казначейства России, Росстата.

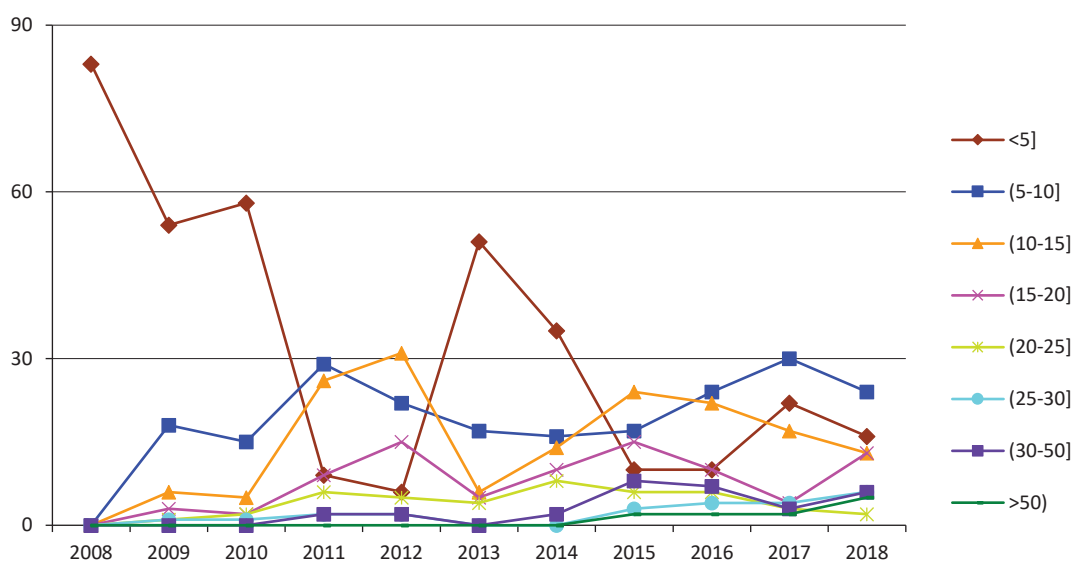


Рис. 3.2. Динамика иных межбюджетных трансфертов регионам РФ

Источник: рассчитано автором по данным отчетности Федерального казначейства России.

Заметно сократилось число регионов, в которых иные межбюджетные трансферты составляли менее 15%, тогда как появились регионы с долей свыше 50%. В 2009–2010 и 2013–2014 гг. зафиксированы кризисные скачки в сокращении данной формы трансфертов. Отметим, что предоставление иных межбюджетных трансфертов трансформировалось из разряда дополнительной точечной финансовой поддержки со стороны федеральных органов в значимый инструмент бюджетного регулирования формирования региональных бюджетов.

Как выявило исследование, главная проблема реализации в российских регионах подхода точечного управления состоит в росте числа непрозрачных механизмов предоставления межбюджетных трансфертов, происходящем вследствие увеличения количества каналов ручного управления, а также базирования процедур согласования федеральных и субнациональных интересов центра и регионов не только на формализованных процедурах, но и на «переговорном федерализме», активно практикуемом в 1990-е годы.

4. Подход премирования.

Изучение теоретических постулатов и практического опыта свидетельствует о том, что премиальный аспект предоставления межбюджетных трансфертов остается методологически слабо проработанным. Вместе с тем в мировой практике он рассматривается как один из наиболее перспективных. Следует отметить, что данный подход является прямым воплощением стимулирующей функции системы межбюджетных трансфертов. Благодаря осознанию российскими органами государственной власти важности формирования стимулов к развитию бюджетного потенциала, в стране в отдельные периоды предпринимались усилия по их созданию.

Во-первых, на федеральном уровне обозначена необходимость формирования бюджетных стимулов роста региональной экономики.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию¹⁷⁹ подчеркнута необходимость создания таких фискальных инструментов, которые обеспечат пополнение бюджетов всех уровней и будут стимулировать экономический рост. В «Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»¹⁸⁰ к числу приоритетных задач государственной политики отнесено совершенствование механизмов стимулирования регионов и муниципальных образований к наращиванию социально-экономического потенциала. Для этого предложено:

- совершенствовать систему формирования, распределения и предоставления межбюджетных трансфертов;
- применять меры финансовой ответственности регионов и муниципальных образований и персональной ответственности высших должностных лиц субъектов РФ и глав муниципальных образований за невыполнение принятых обязательств по эффективному использованию

¹⁷⁹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию 01.03.2018 // Официальный сайт Президента России. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957>

¹⁸⁰ Об утверждении «Основ региональной политики РФ до 2025 года»: Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13.

бюджетных средств и достижению конкретных результатов в развитии соответствующих отраслей экономики и социальной сферы;

- предоставлять гранты за достижение наиболее высоких темпов наращивания собственного экономического потенциала и снижения уровня дотационности территорий;

- частично зачислять в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты доходы от отдельных налогов и сборов, подлежащие зачислению соответственно в федеральный и региональные бюджеты, дополнительно начисленные за результаты наращивания экономического потенциала территорий.

Во-вторых, в ряде регионов вводились инструменты по усилению заинтересованности местных органов самоуправления в расширении собственного бюджетного потенциала.

К таким инструментам следует отнести дополнительные нормативы отчислений от федеральных, региональных налогов и налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами. Он активно применялся в отдельные годы Правительством Вологодской области, что привело к результатам, представленным в табл. 3.8.

Таблица 3.8. Результаты передачи дополнительных нормативов отчислений от налогов на местный уровень на примере Вологодской области

Год	Налоговые доходы, млрд. руб.	Собственные доходы, млрд. руб.	Дополнительные доходы по нормативам отчислений от налогов, млрд. руб.	Доля дополнительных доходов в налоговых доходах, %	Доля доходов местных бюджетов в доходах консолидированного бюджета области, %
2008	9,02	11,4	1,4	15,5	51,6
2010	8,04	10,1	2,0	24,9	82,2
Источники: рассчитано автором по данным Федерального казначейства РФ, Департамента финансов Вологодской области.					

Так, дополнительные налоговые поступления в местные бюджеты региона позволили увеличить их налоговые доходы на 15,5% в 2008 г., на 25% в 2010 г., а также нарастить долю доходов местных бюджетов в общем объеме консолидированного бюджета области с 51,6 до 82,2%.

Безусловно, подобная мера установления единых нормативов отчислений создаёт для всех муниципалитетов равные условия и возможности и служит стимулом для органов местного самоуправления к увеличению налоговой базы.

В-третьих, внедряется предоставление грантов или дотаций за рост налогового потенциала.

Относительно данной стимулирующей меры научное сообщество в большей степени просматривает недостаточно проработанный механизм ее реализации. Так, Н.В. Зубаревич¹⁸¹ отмечает, что единовременные инвестиции, пусть и масштабные, слабо стимулируют территориальное развитие без устойчивого совершенствования институциональной среды. Подтверждая данную позицию, Т.Г. Ратьковская¹⁸² указывает на необходимость дополнения разовых бюджетных вливаний расширением полномочий региональных и местных органов к дальнейшему поддержанию повышенного уровня бюджетных затрат. Е.М. Бухвальд и А.Г. Игудин называют подобного рода бюджетные перераспределения «премиальными выплатами сверху» и «возможностями субъективного манипулирования за счет направляемых в отдельные регионы объемов средств»¹⁸³.

Таким образом, российский опыт премирования пока не является демонстрацией системной работы, тем не менее он свидетельствует о попытках реализации данного подхода. На федеральном и региональном уровнях применялись или применяются отдельные инструменты стимулирования развития бюджетного потенциала региона. Однако говорить об их успешности и активном формировании пока рано.

Исследование методологических подходов к привлечению в регионы бюджетных ресурсов на безвозмездной основе, различающихся по

¹⁸¹ Зубаревич Н.В. Стратегия пространственного развития после кризиса: от больших проектов к институциональной модернизации // Журнал Новой экономической ассоциации. 2015. № 2 (26). С. 226-230.

¹⁸² Ратьковская Т.Г. Пространственные характеристики регионов в процессах межбюджетного выравнивания // ЭКО. 2020. № 1. С. 166-182.

¹⁸³ Бухвальд Е.М., Игудин А.Г. Новые подходы к регулированию межбюджетных отношений в России // Федерализм. 2008. № 2 (50). С. 101-112.

целям, формам и особенностям реализации, подводит к закономерному вопросу о том, как этот процесс влияет на формирование собственного бюджетного потенциала региона.

В научной литературе существует множество теоретических моделей и методических инструментариев оценки дестимулирующего воздействия перераспределения бюджетных ресурсов на региональное развитие¹⁸⁴. Среди первых таких работ можно назвать исследование Е.В. Журавской¹⁸⁵, в котором выявлена практически полная компенсация межбюджетными трансфертами изменения динамики собственных доходов. Расчеты Г. Курляндской и М. Алексеева¹⁸⁶ определили, что механизм субсидирования на региональном уровне позволяет возместить снижение муниципальных доходов, не приводя к возникновению ни негативных, ни положительных стимулов. Детальный анализ методики распределения выравнивающих дотаций регионам из федерального бюджета за 2006–2015 гг. был проведен А.Н. Дерюгиным¹⁸⁷. В результате автор сделал два основных вывода. Во-первых, действующая методика распределения дотаций на выравнивание не дестимулирует развитие экономики и бюджетного потенциала ввиду того, что темп снижения выравнивающих дотаций ниже темпа роста собственных доходов консолидированного бюджета региона. Во-вторых, устойчивое сокращение бюджетного потенциала региона не ведет к полной компенсации за счет роста дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (в подавляющем большинстве случаев не более 60%).

¹⁸⁴ Валитова Л.А. Межбюджетные трансферты и экономические стимулы региональных властей // Экономическая наука современной России. 2005. № 2 (29). С. 39–55; Влияние межбюджетных трансфертов на фискальное поведение региональных властей в Российской Федерации / П. Кадочников, С. Синельников-Мурылев, И. Трунин, Е. Шкребела. М.: Ин-т экономической политики им. Е.Т. Гайдара, 2001. 134 с.; Дерюгин А.Н. Выравнивание регионов: сохраняются ли стимулы к развитию? // Экономическая политика. 2016. Т. 11. № 6. С. 170–191.

¹⁸⁵ Zhuravskaya E.V. Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style // Journal of Public Economics, 2000. No. 76. Pp. 337–368.

¹⁸⁶ Alexeev M., Kurlyandskaya G. Fiscal Federalism and Incentives in a Russian Region // Journal of Comparative Economics, 2003. No. 31. Pp. 20–33.

¹⁸⁷ Дерюгин А.Н. Выравнивание регионов: сохраняются ли стимулы к развитию? // Экономическая политика. 2016. Т. 11. № 6. С. 170–191.

Возможные предпосылки дестимулирующего воздействия безвозмездного привлечения ресурсов на формирование бюджетного потенциала подробно выделены в работе¹⁸⁸:

- стремление территориальных органов управления увеличить ставки по налогам;
- проведение регионами мягкой бюджетной политики в отношении уровня дефицита и долга;
- торможение инфраструктурного развития;
- возникновение так называемых «ловушек бедности» (сопровождение роста собственных доходов сокращением трансфертов).

Появление иждивенческих настроений как следствие дестимулирующего эффекта бюджетной политики исследуется И.В. Сугаровой¹⁸⁹. По ее мнению, в большей степени это относится не к вынужденному бюджетному иждивенчеству, вызванному низким бюджетным потенциалом территорий в силу экономико-географических, исторических, пространственных, культурных и иных аспектов, а к функциональному – как преднамеренной «тактике поведения, связанной с довольствованием существующим положением и нежеланием прилагать усилия для повышения бюджетной самодостаточности»¹⁹⁰. Основная причина возникновения функционального иждивенчества обусловлена недостатками институциональной среды из-за излишнего формализма и отсутствия баланса интересов различных участников межбюджетных отношений.

Несомненно, поиск грани между стимулированием и проявлением дестимулирующего эффекта представляется особо важным управленческим аспектом исследования. Для решения задачи стимулирования в

¹⁸⁸ Назаров В.С. Международный опыт эволюции методик распределения выравнивающих трансфертов. М., 2013. 97 с. URL: <https://socionet.ru/~cyrcitec/rnp-pdf/wpaper/19.pdf>

¹⁸⁹ Сугарова И.В. Система бюджетных отношений: теория, методология, практика: дисс. ... д-ра экон. наук. Владикавказ. 2017. 384 с.

¹⁹⁰ Там же.

некоторых работах¹⁹¹ предлагалось включение в методику распределения дотаций на выравнивание стимулирующей составляющей в случае роста бюджетного потенциала опережающими темпами. А.Н. Дерюгин¹⁹² выявил ряд элементов, создающих стимулы в существующей методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. К ним отнесены следующие.

А) динамика порядка 20% доходов, собираемость которых зависит, в том числе, от решений региональных и муниципальных органов и не сказывается на динамике дотаций. Это происходит в результате отказа в методике от учета всех доходов региональных и местных бюджетов (только некоторые налоговые доходы), а также косвенном расчете (пропорционально численности активного населения и налоговому потенциалу по НДФЛ, налогу на прибыль и налогу на имущество организаций) некоторых налоговых доходов (земельный налог, налог на имущество физических лиц, транспортный налог, единый сельскохозяйственный налог, государственная пошлина, налог по УСН).

Б) введение ограничения на учет темпов роста налогового потенциала (по налогу на прибыль, НДФЛ) среднероссийскими значениями, что положительно скажется на быстрорастущих регионах.

В) фиксация размера выравнивающих дотаций на 3-летний период. Примерами могут выступать Камчатский край, получивший в 2016 г. объем дотаций на 5 млрд. руб. выше расчетных значений, а также Свердловская, Белгородская и Калужская области, получившие в 2014 г. дотации будучи уже недотационными регионами.

Следовательно, если система межбюджетных трансфертов не оказывает негативного воздействия на уровень собственного бюджетного потенциала региона, то целесообразно выделить 2 сценария влияния:

¹⁹¹ Кравченко П.В., Урман Н.А. Эффективность дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в Российской Федерации // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2015. № 3 (31). С. 103–111.

¹⁹² Дерюгин А.Н. Выравнивание регионов: сохраняются ли стимулы к развитию? // Экономическая политика. 2016. Т. 11. № 6. С. 170–191.

Таблица 3.9. Матрица типологии межбюджетных трансфертов по ключевым признакам их предоставления и сценариям развития собственного бюджетного потенциала

Признак	Межбюджетные трансферты				
	Собственные и совместные		Необусловленные (нецелевые)		Делегированные
1. Вид полномочий	Обусловленные (целевые)		Необусловленные (нецелевые)		Обусловленные (целевые)
2. Обусловленность направлений использования	1. Направление средств на конкретные расходы полномочия 2. Достижение определенного результата		Любые направления финансирования текущих расходов		Направление средств на конкретные расходные полномочия
3. Конечный результат использования	Консолидация разных бюджетных уровней при реализации направлений социально-экономического развития территорий		Повышение уровня децентрализации управления		Приближение реализации полномочия к населению
4. Предпосылка предоставления	Неформализованные		Формализованные / Неформализованные		Формализованные
5. Основания предоставления	Долевые		Недолевые		Недолевые (при условии отсутствия нефинансируемых мандатов)
6. Принцип софинансирования	Реализация текущих и капитальных направлений социально-экономического развития территорий		Сглаживание территориального размещения ресурсов		Повышение качества общественных услуг с условием приближения к месту предоставления
7. Цель предоставления	Сглаживания / точечного управления		Делегирования / точечного управления		Делегирования / точечного управления
8. Методологический подход	Субсидии		Остальные формы дотаций (грантов)		Субвенции
9. Формы межбюджетных трансфертов в РФ / долевое распределение*	22,73 (18,43 / 38,48)		1,83 (0,96 / 0,00)		16,17 (15,91 / 15,93)
	Стимулирование СБП	Дополнение СБП	Стимулирование СБП	Дополнение СБП	Дополнение СБП
	Сценарий развития собственного бюджетного потенциала (СБП)				

* Процентное распределение рассчитано по формам межбюджетных трансфертов в их совокупном объеме за 2019 г. (2018 / 2008 г.) по данным Федерального казначейства России.
Источник: разработано автором

стимулирование и дополнение собственного бюджетного потенциала. В таблице 3.9 нами предложена типология межбюджетных трансфертов, которая учитывает ключевые признаки их предоставления регионам и сопоставляет со сценариями влияния на собственный бюджетный потенциал региона¹⁹³.

Суть типологии межбюджетных трансфертов раскроем в следующих основных методологических пояснениях.

1. На практике отсутствуют два вида межбюджетных трансфертов: целевой неформализованный долевого трансферт (невозможно определить долю софинансирования без наличия регламентированных правил предоставления) и нецелевой долевого трансферт (невозможно определить долю софинансирования без наличия цели).

2. По своей сути иные межбюджетные трансферты стали целевой недолевой формой без формализации правил и ограничений предоставления. Поскольку в РФ отсутствует инструмент, используемый для недолевого целевого финансирования, иные межбюджетные трансферты в некотором роде отразили его сущность. Однако они включили в себя не только целевой недолевой трансферт (в частности, предоставляемый для компенсации последствий чрезвычайных ситуаций), но и, например, обусловленный нецелевой трансферт, распределяемый среди победителей конкурсов, что не позволяет отождествлять иные межбюджетные трансферты с целевыми недолевыми трансфертами. В региональной практике встречалось установление для некоторых субсидий нулевой доли софинансирования со стороны муниципальных образований, что де-факто позволило отражать целевые недолевые трансферты как субсидии. В то время как на региональном уровне их объем в совокупности

¹⁹³ Следует внести комментарии относительно определений трансфертов. Целевой (обусловленный) / нецелевой (необусловленный) трансферт – это трансферт, предоставляемый/не предоставляемый на конкретные цели. Долевой/недолевой трансферт – это трансферт, предполагающий/не предполагающий софинансирование из бюджетов разных уровней. Формализованный / неформализованный трансфер – это трансфер, распределяемый/не распределяемый на основе законодательно регламентированной формулы.

с объемом дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности, согласно БК РФ, не может превышать 15% общего объема межбюджетных трансфертов без учета субвенций.

3. Безвозмездные бюджетные ресурсы могут как стимулировать развитие бюджетного потенциала, проявляя мультипликативный эффект, так и дополнять уровень собственного бюджетного потенциала по аналогии с простым общественным воспроизводством. Исходя из этого важной государственной задачей представляется разработка эффективно организованной системы привлечения бюджетных средств на безвозмездной основе, позволяющей расширить бюджетный потенциал региона, в том числе и за счет мультипликации собственного бюджетного потенциала.

4. В практике развитых стран используется правило «1 трансферт = 1 цель»¹⁹⁴. Следовательно, каждый трансферт соответствует реализации одного подхода. В российских условиях трансферт может относиться одновременно к нескольким подходам, целям, основаниям и предпосылкам софинансирования, что повышает риск недостижения конечного результата предоставления.

5. По признаку обусловленности направлений использования дотации отнесены к необусловленным (нецелевым) трансфертам, а субсидии и субвенции – к обусловленным конкретной целью финансирования.

6. Исходя из долевого распределения сценарий «Дополнение собственного бюджетного потенциала» является существенно преобладающим над сценарием «Стимулирование собственного бюджетного потенциала» в соотношении 75/25 (рис. 3.3).

¹⁹⁴ Shah A.A. Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers // In Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice / Ed. by R. Boadway, A. Shah. Washington: The World Bank, 2007.

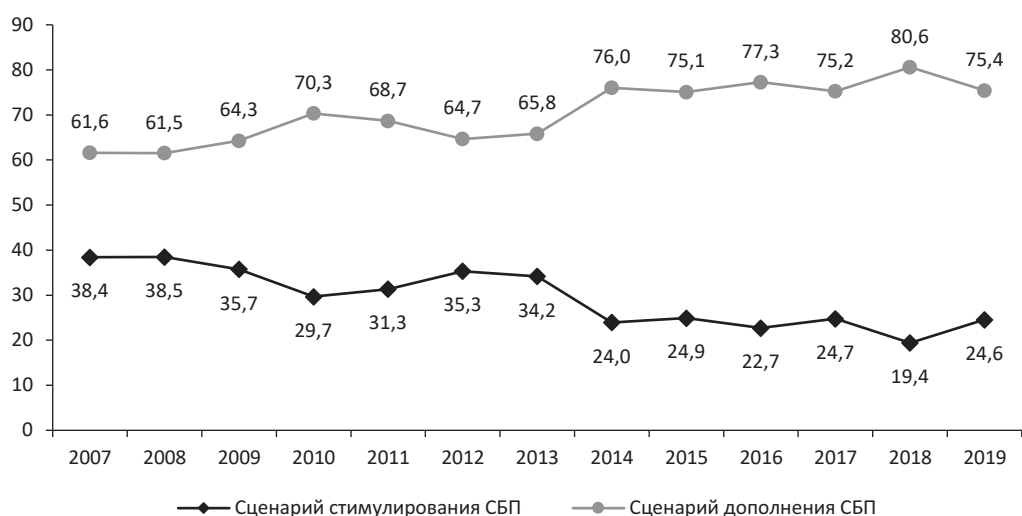


Рис. 3.3. Динамика распределения сценариев развития собственного бюджетного потенциала (СБП) региона при привлечении бюджетных ресурсов безвозмездного характера, %

Источники: рассчитано автором, исходя из разработанной типологии межбюджетных трансфертов и данных Федерального казначейства России.

Согласно данным, полученным за 2007–2019 гг., выявлено, что предоставление субъектам РФ бюджетных ресурсов безвозмездного характера осуществлялось преимущественно по сценарию дополнения собственного бюджетного потенциала. Кроме того, преобладание данного сценария над сценарием стимулирования бюджетного потенциала усилилось с 61 до 75–80%. Проявившееся в 2019 году снижение влияния сценария В по сравнению с 2018 годом стало следствием двукратного увеличения количества грантов за достижение показателей деятельности региональных органов власти, а также роста субсидий в 1,45 раза. По итогам 2019 года только 24,6% общего объема межбюджетных трансфертов передано в регионы в рамках сценария «Стимулирование собственного бюджетного потенциала».

Таким образом, недостаточная заинтересованность органов власти и управления в самостоятельном развитии региона сохраняется в числе важных препятствий развития его бюджетного потенциала и эко-

номического роста. Для преодоления этой проблемы требуется корректировка государственной политики в сфере предоставления межбюджетных трансфертов регионам в направлении повышения роли подхода премирования и сценария стимулирования собственного бюджетного потенциала. Поиск оптимальной пропорции между дополнением и стимулированием бюджетного потенциала видится важнейшей задачей государственной экономической политики. Ее решению будут способствовать обоснование и разработка комплекса организационно-правовых и экономических механизмов и инструментов создания стимулов к развитию бюджетного потенциала региона.

3.2. Привлечение бюджетных ресурсов на возмездной основе

Практика привлечения ресурсов в бюджетную систему государства на принципах срочности, возвратности и платности появилась ещё в эпоху буржуазного общества¹⁹⁵. Так, предостережение от долгового финансирования встречалось в работах А. Смита («рост долгов, вероятно, разорит Европу»¹⁹⁶), С.Ю. Витте («использование государственных займов оправдано только при чрезвычайных ситуациях»¹⁹⁷), С.И. Иловайского («при перманентных заимствованиях неизбежно государственное банкротство»¹⁹⁸) и других известных ученых и государственных деятелей.

Примерно с 70-х годов XX века наличие государственного долга и тенденция роста его уровня перестали расцениваться в теоретических концепциях и в практической реализации как отклонение от нормы. Так,

¹⁹⁵ Мировой истории известен факт революции в области государственных финансов, когда в Англии вместо объявления британским правительством дефолта, был создан первый центральный банк для его кредитования в период войны с Францией.

¹⁹⁶ Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Изд-во соц.-экон. лит-ры, 1962. 681 с.

¹⁹⁷ Витте С.Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных Его Императорскому Высочеству Великому князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 годах. М.: Юрайт, 2011. 629 с.

¹⁹⁸ Иловайский С.И. Учебникъ финансового права. Одесса: Типо-хромолитограф. А.Ф. Соколовскаго, 1904. 383 с.

Таблица 3.10. Эволюционная смена теоретических взглядов на привлечение государством бюджетных ресурсов на возмездной основе

Этап вос- приятия	Времен- ной пе- риод	Основные постулаты и представители экономических теорий
Теоретиче- ское зарож- дение	XVII – XVIII вв.	<u>Государственный меркантилизм</u> : для роста богатства общества государство должно поощрять не бережливость, а рост расходов, даже если это может привести к образованию государственного долга. <i>Ключевые труды: Montchrestien A. Traite d'economie politique (1615); Melon J.F. L'Essai politique sur le commerce (1734).</i>
Немыслимо		<u>Классическая экономическая теория</u> : обслуживание долга рассматривалось как непроизводительные затраты, которые выводили наличные деньги из экономики и сокращали частный капитал; наращивание государственного долга не отождествлялось с ростом национального богатства; провозглашение необходимости строгого следования принципу сбалансированности бюджета и ограничения государственных заимствований; самонастройка экономики через функцию предложения исключала стабилизационную функцию государства, а вместе с ней – необходимость в займах; система государственного долга снижает чувство бережливости и вводит в заблуждение относительно действительного состояния. <i>Ключевые труды: Smith A. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations (1776); Ricardo D. On the Principles of Political Economy and Taxation» (1817); Say J.-B. A Treatise on Political Economy (1827); Mill J. Principles of Political Economy (1848); Hume D. Essays Moral Political Literary (1889).</i>
Радикально	Конец XVIII в. – 30-е гг. XX в.	<u>Т. Мальтус</u> как современник классиков политэкономии не признавал самонастройку экономики предложением, сопоставлял национальное производство с ростом долга и видел в долге созидательную силу и способ увеличить спрос, отмечал опасность чрезмерного долга. <u>Марксистское учение</u> : государственный долг – это типичное явление капитализма, важный инструмент первоначального накопления, антиципированный налог, который позволяет покрывать расходы, но непременно приводит к повышению налогов в будущем. <u>Немецкая историческая школа</u> : государственные займы производительны и служат сохранению и увеличению национального капитала; отсутствие государственного долга означает, что государство слишком много берет у современников или ставит невысокие задачи и недостаточно заботится об интересах населения. <u>А.А. Исаев</u> указал на двойственное отношение к государственному долгу, в т.ч. положительное, если увеличение государственного долга направлено на рост степени удовлетворения государством потребности беднейших классов в материальном и духовном благополучии. <i>Ключевые труды: Malthus T. An Essay on the Principle of Population (1798); Ditzel K. Das System der Staatsanleihen im Zusammenhang der Volkswirtschaft betrachtet (1855); Stein L. Die Verwaltungslehre (1865-1868); Marx K. Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie (1867); Исаев А.А. Государственный кредит (1886); Sombart W. Deutscher Sozialismus (1934)</i>

Этап вос- приятия	Времен- ной пе- риод	Основные постулаты и представители экономических теорий
Принимлемо	С конца 1920-х гг.	<u>Меркантилизм</u>: финансирование дефицита путем размещения займов рассматривается как фактор непредвиденной инфляции, потому не может выступать в качестве инструмента стабилизации экономики; дефицит покрывается населением в форме скрытых налогов: инфляционного налога или налога на будущее национальное богатство. <u>Марксистское учение</u>: государственный долг – это ссудный капитал, не участвующий в производстве материальных ценностей, способ эксплуатации трудящихся. <i>Ключевые труды: Friedman M. The Role of Monetary Policy (1967), Ленин В.И. Собрания сочинений.</i>
Разумно	С 1930-х гг.	<u>Кейнсианская теория</u>: рекомендации по проведению политики долгового финансирования для роста бюджетных инвестиций, которые стимулируют совокупное потребление; характерна терпимость к высокому уровню долгового финансирования бюджетных инвестиций в периоды экономического спада, которые будут компенсированы ростом налоговых поступлений в период экономического роста; наличие долга экономически безопасно до тех пор, пока уровень совокупного спроса соответствует объему производства. <u>Неокейнсианская теория</u>: выделение не только внешнего, но и внутреннего долга, при котором происходит лишь перераспределение доходов между кредиторами и налогоплательщиками, что не снижает национальное богатство; обслуживание государственного долга несравнимо менее обременительно и рискованно в сравнении с займами домохозяйств. <u>Теория функциональных финансов</u>: отклонение принципа годовой сбалансированности доходов и расходов бюджета; обслуживание долга должно обеспечиваться не текущими налогами, а новыми заимствованиями; в то же время уровень долга должен иметь динамически определяемый предел (особенно в отношении к национальному доходу), превышение которого отразится на нормальном функционировании экономики. <i>Ключевые труды: Keynes J. The General Theory of Employment, Interest and Money (1936); Keynes J. How to Pay for the War (1940); Hansen A. Fiscal Policy and Business Cycles (1941); Lerner A. Functional Finance and the Federal Debt (1943); Harris S. The National Debt and the New Economics (1947); Lerner A. The Burden of the National Debt. Income, Employment and Public Policy: Essays in Honor of Alvin H. Hansen (1948)</i>
Популярно	С конца 1950-х гг.	<u>Неоклассическая теория</u>: Реальное долговое бремя несут будущие поколения. Долг должен быть создан для финансирования реальных задач, а не влияния на инфляцию. Наличие долга объясняется политическим фактором, когда сокращение бюджетных расходов провоцирует недовольство избирателей. Государственный долг (в частности, государственные ценные бумаги) уменьшает частный капитал. Аналогия между государственным и частным долгом правильна. Внешний и внутренний долг равнозначны. В долгосрочной перспективе долг и дефицит оказывают угнетающее воздействие на экономику. <i>Ключевые труды: Buchanan J. Public Principles of Public Debt (1958); Buiter W., Tobin J. Debt neutrality: A brief review of doctrine and evidence. Social security versus private saving in postindustrial Societies (1979).</i>

Этап вос- приятия	Времен- ной пе- риод	Основные постулаты и представители экономических теорий
Норма	С 1970-х гг.	Теория эквивалентности Рикардо – Барро: в условиях заданных государственных расходов, при конкурентном рынке и рациональном поведении потребителей параметры рыночного равновесия (темпы роста, потребление и т.п.) не зависят от выбора инструмента государственной политики покрытия бюджетного дефицита: налоги или займы. Теория рациональных ожиданий: государственный займ способен только на некоторое время отложить рост налоговой нагрузки с экономических агентов. Валютная теория: государственный долг – выражение накопленного в предыдущие годы дефицита бюджета, крупный частный капитал, а процентные платежи – частный доход. Динамическая теория оптимального налогообложения: финансовые ресурсы, привлеченные государством на возмездной основе, влияют на деловую активность экономических агентов менее депрессивно, нежели рост эффективной ставки налогообложения, сокращение налогового льготирования и доступности общественных услуг. Гипотеза иррелевантности бюджетного дефицита: если на величину государственных займов, предназначенных для покрытия бюджетного дефицита, уменьшить величину налогов, то размер инфляции не изменится. Ключевые труды: <i>Ricardo D. On the Principles of Political Economy and Taxation (1817); Barro R. Are government bond net wealth (1974); Stiglitz J., Weiss A. Credit Rationing (1987)</i>
Источник: составлено автором.		

Международный валютный фонд признал приемлемым наличие дефицита бюджета (на покрытие которого привлекаются займы) в размере 3% валового продукта страны¹⁹⁹. Международная консалтинговая компания McKinsey & Company пришла к выводу о том, что наличие долга и рост его объема являются нормальным состоянием современного этапа экономического развития²⁰⁰. Всемирный банк отметил²⁰¹, что долговое финансирование имманентно присуще всем основным секторам рыночной экономики (государству, домохозяйствам, корпоративному сектору, финансовым посредникам).

В то же время в экономической литературе имеется не так много работ²⁰², посвященных изучению воззрений сторонников различных научных теорий на феномен государственного долга и долговую политику государства. До сих пор отсутствует структурированная систематизация поэтапной эволюционной смены теоретических взглядов на долговое финансирование государственных расходов. Вместе с тем складывающиеся на протяжении нескольких столетий представления о государственном долге демонстрируют впечатляющий прогресс, анализ которого позволит найти эффективные решения актуальных проблем современной экономической политики или станет поводом для последующих исследований.

¹⁹⁹ Саврадым В.М. Современные постулаты о государственном долге обрушают экономику: теория и факты // Сибирская финансовая школа. 2016. № 4 (117). С. 73–83.

²⁰⁰ Debt and (not much) deleveraging / R. Dobbs, S. Lund, J. Woetzel, M. Mutafchieva. McKinsey Global Institute, February. 2015.

²⁰¹ Долговая проблема как феномен XXI века / под ред. А.А. Пороховского; Экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. М.: МАКС Пресс, 2014. 288 с.

²⁰² Например, работы [Лыкова Л.Н., Крылова Н.Б., Чебанова А.Б. Долговая политика регионов. Российская практика и мировые тенденции. М.: Наука, 2006. 266 с.; Долговая проблема как феномен XXI века / под ред. А.А. Пороховского; Экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. М.: МАКС Пресс, 2014. 288 с.; Минакир П.А., Леонов С.Н. Государственный региональный долг: тенденции и особенности формирования // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. Т. 12. № 4. С. 26–41; Саврадым В.М. Современные постулаты о государственном долге обрушают экономику: теория и факты // Сибирская финансовая школа. 2016. № 4 (117). С. 73–83; Долговая политика: мировой опыт и российская практика / под ред. С.И. Гайдаржи и Л.Н. Красавиной М.: Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, 2011. 159 с.] и др.

Учитывая, что долговое государственное финансирование эволюционировало по этапам модели переустройства общественного сознания Д. Овертона от проявлений негативизма до ощущения нормы, выстроим систематизацию с точки зрения не только временной хронологии, научных школ, закономерностей и постулатов, но и психологического восприятия (табл. 3.10).

Если проанализировать эмпирически доказанные теоретические закономерности (см. табл. 3.10), то оценки воздействия института государственного долга на бюджетный потенциал и экономическую систему окажутся весьма неоднозначными, что продолжает отражаться на задаче обеспечения устойчивого экономического роста (рис. 3.4).

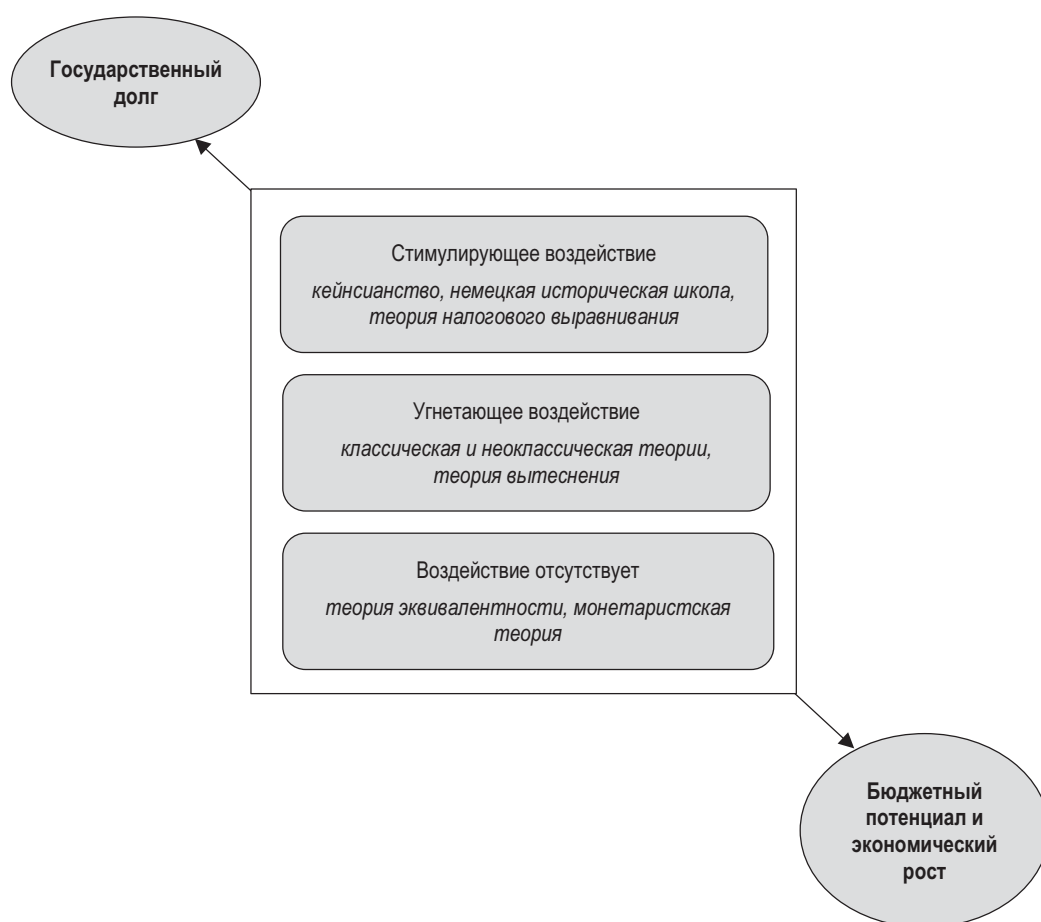


Рис. 3.4. Схематическое представление триады теоретических воззрений влияния государственного долга на бюджетный потенциал и экономическую систему

Источник: составлено автором.

Стимулирующее воздействие соотносится с подходом оптимистичного отношения к государственному долгу как к одному из двигателей прогресса и наилучшему способу размещения капиталов. Так, авторы работы²⁰³ отметили положительный характер влияния государственного долга на уровень инвестиционной активности. По мнению А. Илларионова²⁰⁴, высокие долговые платежи не ведут к замедлению темпов экономического роста и, следовательно, к снижению уровня жизни населения. В рамках данного подхода государственный долг рассматривается как способ расширения бюджетного потенциала, диверсификации использования временно свободных финансовых ресурсов, повышения конкуренции на финансовом рынке. Например, по оценке А.О. Баранова,²⁰⁵ с точки зрения обслуживания долга не создаст существенной опасности постепенное наращивание отношения государственного долга России к ВВП до уровня Китая (22%) в течение трех лет, а, напротив, позволит дополнительно вложить в развитие экономики порядка 3,2 трлн. рублей.

Угнетающее воздействие находит в государственном займе опасное средство достижения государственных целей, которое может привести к экономической несостоятельности. Так, исследования²⁰⁶ свидетельствуют об однозначном негативном эффекте задолженности на экономический рост. Основными негативными последствиями долга считаются снижение инвестиционной привлекательности, отвлечение частных инвестиционных ресурсов в бюджетную систему, вытеснение государством частных

²⁰³ Puente-Ajovín M., Sanso-Navarro M. Granger causality between debt and growth: Evidence from OECD countries // *International Review of Economics and Finance*. 2015. No. 35. Pp. 66–77. doi: 10.1016/j.iref.2014.09.007.

²⁰⁴ Илларионов А. Платить или не платить? Альтернативные стратегии снижения бремени государственного внешнего долга // *Вопросы экономики*. 2001. № 10. URL: http://www.iea.ru/article/publ/vopr/2001_10.pdf.

²⁰⁵ Баранов А.О. Время не ждет: экономическая политика как инструмент преодоления рецессии в России // *ЭКО*. 2016. № 4. С. 5–23.

²⁰⁶ Is There a Debt-Threshold Effect on Output Growth? / Chudik A. et al. // *Review of Economics and Statistics*. 2017. No. 99 (1). Pp. 135–150. doi: 10.1162/REST_a_00593; Zouhaier H., Fatma M. Debt and Economic Growth // *International Journal of Economics and Financial Issues*. 2014. No. 4 (2). Pp. 440–448.

инвесторов с финансового рынка, сокращение некоторых направлений бюджетных расходов из-за роста расходов на обслуживание долга, повышение налоговой нагрузки, снижение капитализированной стоимости. Т. Mitze и F. Matz²⁰⁷ определили, что негативное влияние долга на рост экономики обратно пропорционально уровню развития региона.

Подход *нейтрального воздействия* долга на экономическую систему наиболее ярко выражается в так называемой теории эквивалентности Рикардо – Барро, согласно которой при прочих постулированных условиях применение налоговых или долговых инструментов для балансирования бюджетной системы равнозначно. На этот счет высказывался в своем докладе о кризисе экономических теорий академик РАН В.М. Полтерович²⁰⁸, отметивший, что теория эквивалентности не обосновывает оптимальный выбор или эффективное сочетание различных государственных методов регулирования экономики и не учитывает многих обстоятельств. По мнению R.P. Berben и T. Brosens²⁰⁹, при высоком уровне долговой нагрузки расходы бюджета замещают собой частное потребление, что ведет к снижению эффективности фискальной политики с макроэкономической точки зрения. Авторы отмечают, что роль долга в региональном развитии может быть нейтральна при условии отсутствия влияния долговой политики на частное потребление.

Несмотря на различные теоретические воззрения, субнациональный государственный долг России в последние десятилетия подвергся значительному накоплению под воздействием различных факторов (рис. 3.5).

²⁰⁷ Mitze T., Matz F. Public debt and growth in German federal states: What can Europe learn? // Journal of Policy Modeling. 2014. No. 37 (2). Pp. 208–228. doi: 10.1016/j.jpolmod.2015.02.003.

²⁰⁸ Полтерович В.М. Кризис экономической теории: доклад на научном семинаре Отделения экономики и ЦЭМИ РАН «Неизвестная экономика». 11.05.2011. Режим доступа: http://mathecon.cemi.rssi.ru/vm_polterovich/files/Crisis_Economic_Theory.pdf

²⁰⁹ Berben R.P., Brosens T. The impact of government debt on private consumption in OECD countries // Economics Letters. 2007. No. 94 (2). Pp. 220–225. doi: 10.1016/j.econlet.2006.06.033.

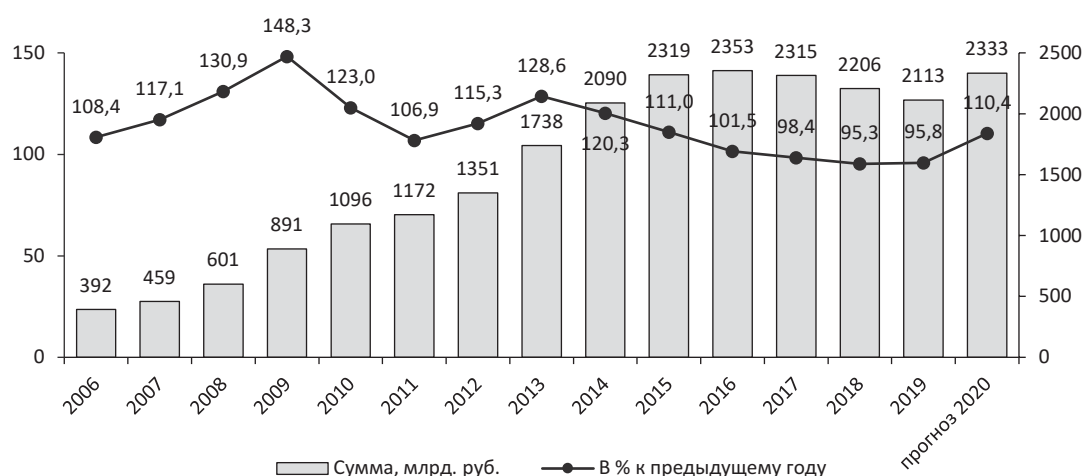


Рис. 3.5. **Динамика объема государственного долга консолидированных бюджетов субъектов РФ (на конец года)**

Источник: рассчитано автором по данным Министерства финансов России.

Если судить по 15-летнему долговому тренду, то с учетом ретроспективных и прогнозируемых тенденций можно выделить и обосновать семь временных интервалов процесса привлечения в регион бюджетных ресурсов на возмездной основе²¹⁰.

Первый (2005–2007 гг.) – период отсутствия долговой угрозы.

В большинстве российских регионов происходило снижение объемов долговой нагрузки или увеличение, ориентированное на рост инвестиционного потенциала и выражавшееся в выпуске ценных бумаг, следовательно, не представлявшее угрозу бюджетной стабильности. Например, доля ценных бумаг в структуре долга Республики Карелия и Республики Коми составила в этот период 56 и 85% соответственно. Кроме того, достаточно значительную долю занимали обязательства по

²¹⁰ Предложенные нами названия периодов отражают их сущностную характеристику. Сделаем две оговорки относительно обоснования выделения периодов. Во-первых, несмотря на использование среднестатистических объемов государственного долга консолидированных бюджетов субъектов РФ, картина предложенной периодизации, тем не менее, отражает ситуацию в региональном срезе, что указывается в описании каждого из периодов. Во-вторых, выделение временных периодов соответствует году, что наиболее информативно в экономической аналитике.

выданным гарантиям. Так, в Санкт-Петербурге их удельный вес составил 73%, в Калининградской области – 91%, в Вологодской области – 99%. Использование коммерческих кредитов для покрытия временных кассовых разрывов не практиковалось из-за высокой степени обременения процентными платежами. Ввиду низкой долговой нагрузки, удельный вес расходов на обслуживание долга при законодательном ограничении в 15% в подавляющем большинстве регионов РФ не превышал 1%, что свидетельствовало о высокой региональной платёжеспособности.

Второй (2008–2009 гг.) – период долговой субституции эффектов рецессии.

Рост государственного и муниципального долга субъектов РФ начался уже в конце 2008 г. на фоне снижения собственных доходов территориальных бюджетов под влиянием последствий мирового финансово-экономического кризиса, которые выразились в падении на 9,3% промышленного производства в 2009 г. по сравнению с 2008 г., сокращении прибыли хозяйствующих субъектов уже в 2008 г. на 15,6% и, соответственно, налога на прибыль в 2009 г. на 39%. Поиск источников финансирования возросшего уровня дефицита региональных бюджетных систем вызвал необходимость эскалации заимствований. Объём привлечённых кредитных ресурсов вырос в 3 раза в 2009 г. по сравнению с докризисным периодом, достигнув 891 млрд. рублей или 21% собственных доходов. Наибольший рост абсолютного объёма долга был отмечен в Южном, Приволжском и Северо-Западном федеральных округах, долговые обязательства которых выросли в 2,4–3,6 раза. При этом характерной тенденцией для всех регионов стало смещение структуры долга с гарантийных обязательств в сторону коммерческого кредитования.

Третий (2010–2011 гг.) – период активного антикризисного федерального присутствия.

Количество субъектов РФ с долговой нагрузкой свыше 50% увеличилось с 5 до 15. По итогам 2011 года в республиках Татарстан, Северная Осетия-Алания и в Костромской области уровень долга практически достиг 90% собственных доходов бюджета, а в Республике Мордовия на

34% превысил их объём. В субъектах РФ произошло увеличение выпуска ценных бумаг. Так, в регионах Северо-Западного федерального округа сумма выпущенных в 2011 году государственных ценных бумаг оказалась в 2 раза больше, чем в 2009 г., и составила 15,3 млрд. рублей. Кроме того, в 2010–2011 гг. для субъектов Российской Федерации стало характерно довольно существенное увеличение в структуре долга доли бюджетных кредитов из федерального бюджета. Если в 2007 г. они составляли 6,3% долга, по итогам 2009 г. – 12,8%, то в 2011 г. они превысили 24%, что явилось следствием проводившейся государственной антикризисной политики. В условиях сокращения доходов и ограниченного доступа к рыночным ресурсам наращивание объёмов кредитования из федерального бюджета было оправданным и позволило несколько снизить темпы долгового роста. По итогам 2011 г. региональная задолженность по предоставленным кредитам выросла еще на 33%, в т.ч. на 43,3% по банковским и на 25,5% – по бюджетным. В то же время федеральные антикризисные приоритеты выстроились следующим образом: за 2009–2011 гг. регионы России получили около 470 млрд. рублей федеральных кредитов, тогда как в 2009 г. коммерческим банкам, банкам с государственным участием и «Внешэкономбанку» выделено 555 млрд. рублей федеральной помощи²¹¹.

Четвертый (2012–2013 гг.) – период недостаточно финансируемого роста делегированных задач.

Новый виток закредитованности субъектов РФ произошел, когда на региональный уровень была передана большая часть финансирования президентских майских указов. В итоге региональные расходы на погашение кредитов и процентные платежи превысили треть собственных доходов. Основную часть долга составили нежелательные из-за коротких сроков возврата коммерческие кредиты, средневзвешенные ставки

²¹¹ Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год [Электронный ресурс] // Российская газета. 2009. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2009/03/20/programma-antikrisis-dok.html>

по которым варьировались от 7,3 до 15% годовых²¹². Доля расходов на обслуживание и возврат долга достигла 9,5% совокупных расходов, тем самым превысив финансирование таких важнейших направлений, как сельское хозяйство, транспортно-дорожная инфраструктура, культура, спорт и т.д. По сути, расходы на возврат займов и процентные платежи стали одним из «приоритетных» направлений бюджетирования.

Пятый (2014–2016 гг.) – период нарастания долговой дестабилизации.

Для данного периода характерно ослабление темпов роста государственного долга при одновременном увеличении номинального объема кредитных обязательств и долговой нагрузки бюджетов субъектов РФ. Если по итогам предыдущего периода только в Омской области размер привлеченных банковских и бюджетных кредитов превысил объем собственных бюджетных доходов региона (114%), то в новом периоде таких регионов стало 18, при этом двукратное превышение отмечено в Кабардино-Балкарской Республике (263%), Ивановской области (216%), Омской области (211%) и Карачаево-Черкесской Республике (203%). Государственный долг составлял свыше половины собственных доходов уже в 54 регионах против 6-ти в 2008 году. Долговая эскалация коснулась экономически сильных регионов-доноров федерального бюджета, не подвергшихся этой участи в период финансово-экономического кризиса, – Красноярского края, Новосибирской, Самарской и Томской областей. Ужесточение денежно-кредитных условий регионального финансирования из-за повышения ключевой ставки в течение 2014 года с 5,5 до 17% спровоцировало рост бюджетных кредитов. В свою очередь, произошел вынужденный перенос регионального долга на федеральный²¹³, что выразилось в нарастании тенденции замещения трансфертного финансирования региональных бюджетов долговым. Если в 2013 году бюд-

²¹² По данным Счётной палаты РФ, средневзвешенные ставки по банковским кредитам на конец 2013 г. составляли 7,3–15%, по бюджетным кредитам – 2,75%.

²¹³ Долговая нагрузка регионов за указанный период снизилась на 1,6%, а федерального бюджета – выросла на 14,8%.

жетные кредиты составляли 8% совокупной федеральной финансовой помощи (возмездной и безвозмездной), то в 2014 г. – 33%, в 2015 г. – 45%, в 2016 г. – свыше 44%. В этот период 35 российских регионов еще не восстановили уровень наполняемости бюджетов докризисного периода.

Шестой (2017–2019 гг.) – период благоприятной конъюнктуры.

В этот период наблюдался активный переход к исполнению региональных бюджетов с профицитом, который «уходил» на банковские депозиты или (в большей степени) направлялся на погашение долга. В 2018 г. рост экспортных цен, увеличение финансовой поддержки на 22% в связи с президентскими и губернаторскими выборами, прирост собственных доходов бюджетов субъектов РФ на 15%, в частности поступлений по налогу на прибыль на 23%, обеспечили 510 млрд. руб. рекордного регионального профицита в стране. Это позволило сформировать остатки средств и перенести их на 2019 год, в котором количество субъектов РФ с дефицитным бюджетом выросло с 15 до 35. Ряд регионов оказались вынуждены прибегнуть к делевериджу (то есть к снижению закредитованности). Поэтому началась тенденция увеличения доли муниципального долга в структуре консолидированного регионального долга (с 12,7% в 2015 г. до 14,2% в 2018 г.). По сравнению с предыдущими периодами наблюдались две противовесные тенденции. С одной стороны, сократилась средняя долговая нагрузка (на 10%) и уменьшилось количество регионов до одного с ее уровнем выше 100%, что приблизительно сопоставимо с показателями 2012 г. С другой стороны, произошел рост максимальной долговой нагрузки (на 35%). В 2019 г. долг в абсолютном выражении сократился или остался неизменным у 73 субъектов РФ.

Седьмой (прогнозный с 2020 г.) – период реверсии в условиях пандемии и отсутствия защитных механизмов от недостатков сырьевой экономики.

Относительно прогнозного периода мы выделили следующие тренды, определенные исходя из нормативно-правовой базы и национальных приоритетов на долгосрочную перспективу²¹⁴, а также экспертных оценок²¹⁵.

1. Усложнение задачи обеспечения бюджетной сбалансированности в регионах из-за падения конъюнктурных доходов с I квартала 2020 г. и снижения налоговых поступлений, что было вызвано последствиями распространения пандемии вируса Covid-19 и мерами борьбы с ней. Вследствие временного лага между начислением и уплатой налогов тенденция выраженного сокращения поступлений по налогу на прибыль перешла с 2020 года на 2021 год. В документах за март 2021 года еще отражаются суммы налогов, которые были получены по итогам 2020 года и на которые свое влияние оказали ухудшение экономической конъюнктуры, осуществление «карантинных мер», падение спроса на товарных рынках. В свою очередь, налоговые выплаты могут стать для испытывающих финансовые трудности организаций дополнительным катализатором дальнейшего ухудшения положения.

2. Продолжение роста социальных расходов, продиктованного исполнением президентских указов, реализацией национальных проектов, необходимостью ежегодной индексации оплаты труда государственных служащих, временного сохранения параметров пенсионного возраста, а также борьбой с пандемией коронавируса и других факторов.

²¹⁴ В частности, основаниями для определения перспектив послужили задачи национальных проектов и указов Президента, а также ключевые положения Распоряжения Правительства РФ от 29.03.2019 № 558-р «Об утверждении Бюджетного прогноза РФ на период до 2036 года», Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов, Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» и т.д.

²¹⁵ В частности, это оценки аналитического кредитного рейтингового агентства АКРА (acra-ratings.ru), национального кредитного рейтинга (ratings.ru), Экономической экспертной группы (eeg.ru), заключения Счетной палаты на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», обзоров состояния бюджетов субъектов РФ Центра макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования РЭУ им. Г.В. Плеханова, бюллетеня «Прогноз потенциальных итогов 2020 г. для консолидированных бюджетов субъектов РФ» РЭУ им. Г.В. Плеханова и т.д.

Таблица 3.1.1. Качественная и количественная характеристики периодов долгового тренда консолидированных бюджетов субъектов РФ

Временной интервал	Условное наименование периода	Ключевые предпосылки периода	Средний номинальный объем долга, млрд. руб.	Структурные деформации долга	Субъекты РФ с соотношением собственных доходов и заемного капитала свыше 100%	Ключевая особенность стратегии государственного управления	Непосредственное влияние на социально-экономическое развитие региона
1	2	3	4	5	6	7	8
Первый период (2005 – 2007 гг.)	Отсутствие долговой угрозы		404,2		0	Стратегия умеренного увеличения долга в форме выпуска ценных бумаг, допускаемой только для роста инвестиционного потенциала территории и соответствующего условиям экономической безопасности	Принятие дополнительных расходных обязательств на повышение зарплат бюджетников и ее индексацию, рост бюджетных расходов на меры дополнительной социальной поддержки граждан ежегодно на 25-33%. В региональном разрезе 8-30% бюджетных расходов – на бюджет развития
Второй период (2008 – 2009 гг.)	Долговая субституция кризисных эффектов	Ухудшение финансовых результатов экономических агентов, повлекшее сужение налоговых поступлений в бюджеты	746,0		2008 г.: 1 регион – 103,2%	Стратегия решения вопроса выпавших доходов и возросшего бюджетного дефицита привлечением коммерческих кредитов	Пересмотр экономической структуры бюджетных расходов на выполнение гарантированных социальных обязательств за счёт сжатия капитальных вложений. В результате – сохранение к плановым назначениям расходов на заработную плату и выплаты по социальной поддержке наиболее незащищённых категорий населения

Продолжение таблицы 3.11

Временной интервал	Условное наименование периода	Ключевые предпосылки периода	Средний номиналь- ный объем долга, млрд. руб.	Структурные деформации долга	Субъекты РФ с соотношением собственных доходов и заемного капитала свыше 100%	Ключевая особенность стратегии государственного управления	Непосредственное влияние на социально-экономическое развитие региона
1	2	3	4	5	6	7	8
Третий период (2010 – 2011 гг.)	Активное антикри- зисное фе- деральное присутствие	Затяжное восстановле- ние доходной базы бюджет- ов, прово- дирующее сохранение тенденции ро- ста долговой нагрузки	1134,0		2010 г.: 2 региона – 112,6-125,5%; 2011 г.: 2 региона – 118,4-175,2%	Стратегия наращивания объемов льготного кредитования регионов из федерального бюджета	Увеличение объема федеральных субвенций в 2 раза и их количества в 3 раза на поддержку занятости и антикризисные социальные выплаты
Чет- вертый период (2012 – 2013 гг.)	Недостаточ- но финанси- руемый рост делегиро- ванных задач	Несоответ- ствие размера доходных ис- точников бюд- жетов росту их расходов вследствие передачи на региональный уровень боль- шей части реализации указов Пре- зидента от 07.05.2012 г.	1544,5		2012 г.: 2 региона – 108-179,7%; 2013 г.: 2 региона – 107,0-138,2	Стратегия лабиринта между наступлением сроков уплаты процентных платежей, возврата ранее привлеченных кредитов и необходимостью изыскания источников роста бюджетных задач	Реализация социальных направлений «майских указов» Президента РФ за счет корректировки методик расчетов целевых показателей. Перенос оставшихся бюджетных инвестиций (5-10% по РФ) на выплату процентных платежей по коммерческим кредитам

Временной интервал	Условное наименование периода	Ключевые предпосылки периода	Средний номиналь- ный объем долга, млрд. руб.	Структурные деформации долга	Субъекты РФ с соотношением собственных доходов и заемного капитала свыше 100%	Ключевая особенность стратегии государственного управления	Непосредственное влияние на социально-экономическое развитие региона
1	2	3	4	5	6	7	8
Пятый период (2014 – 2016 гг.)	Нараста- ние угроз долговой дестабили- зации	Сохранение тенденции финансово не подкрепленного роста бюджет- ных расходов в условиях ужесточения денежно- кредитной политики	2254,0		2014 г.: 8 регионов – 100,8-144,5%; 2015 г.: 14 регионов – 100,7-182,5%; 2016 г.: 3 региона – 105,4-144,0%	Стратегия общенациональной фискальной консолидации и переноса части регионального долга на федеральный уровень с появлением субституции федеральной безвозмездной финансовой помощи бюджетными кредитами	Оптимизация программ социально-экономического развития регионов в виде объединения и сокращения финансирования. Наибольшему сжатию подвергнуты программы развития малого бизнеса и поддержки АПК (на 30 и 22% соответственно)

Продолжение таблицы 3.11

Временной интервал	Условное наименование периода	Ключевые предпосылки периода	Средний номиналь- ный объем долга, млрд. руб.	Структурные деформации долга	Субъекты РФ с соотношением собственных доходов и заемного капитала свыше 100%	Ключевая особенность стратегии государственного управления	Непосредственное влияние на социально-экономическое развитие региона
1	2	3	4	5	6	7	8
Шестой период (2017 – 2019 гг.)	Благопри- ятная конь- юнктура	Профицитное исполнение региональных бюджетов благодаря росту экспортных цен, приросту собственных доходов и увеличению финансовой поддержки в связи с пре- зидентскими и губернаторски- ми выборами	2211,3		2017 г.: 3 региона – 101,0-183,7% 2018 г.: 1 регион – 195,6% 2019 г.: 1 регион – 173,9%	Стратегия накопле- ния бюджетного профицита и его использования для усиленного погаше- ния коммерческих кредитов или их за- мещения бюджет- ными кредитами	Большинство регионов РФ увеличили в этот период бюджетные инвестиции на 16-27%. Рост налоговой нагрузки на всех экономических агентов с 2019 г. (НДС +2%)

Временной интервал	Условное наименование периода	Ключевые предпосылки периода	Средний номинальный объем долга, млрд. руб.	Структурные деформации долга	Субъекты РФ с соотношением собственных доходов и заемного капитала свыше 100%	Ключевая особенность государственного управления	Непосредственное влияние на социально-экономическое развитие региона
1	2	3	4	5	6	7	8
Седьмой период (с 2020 г.)*	Реверсия в условиях пандемии и отсутствия защитных механизмов от недо- статков сырьевой экономики	Несоответствие роста расходов бюджетов на реализацию Указа Президента РФ от 07.05.2018 г. и национальных проектов снижению доходов из-за конъюнктурных падений и ухудшения финансового состояния экономики – экономических агентов из-за пандемии	2496		2020 г.: 3 региона – 102,3-160,1%	Стратегия сокращения темпов роста объемов федеральной помощи и поиска инструментов для обеспечения бюджетной сбалансированности	Прогнозируется рост социальных трансфертов отдельным категориям граждан (поддержка безработных, семей с детьми и т.д.) и субсидий предприятиям малого бизнеса

* Графы 4-6 рассчитаны по данным за 2020 г.

Условные обозначения здесь и далее: Г – гарантии, БК – бюджетные кредиты, КК – коммерческие кредиты, ЦБ – государственные ценные бумаги, СД – собственные доходы.

При построении диаграмм структурных деформаций долга в расчет не брались иные долговые обязательства, которые составляли в 2005-2019 гг. менее 0,3%.

Источник: составлено автором.

3. Сокращение в 2020 году процентных расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в пределах 10% вследствие приостановления обслуживания задолженности по предоставленным ранее бюджетным кредитам (в результате соответствующего решения Министерства финансов РФ, направленного на поддержку регионов).

4. Прирост объемов государственного долга субъектов РФ не менее чем на 10%, преимущественно за счет бюджетных кредитов.

5. Формирование бюджетов на 2021–2023 гг. в тех условиях, когда федеральная бюджетная политика, основанная на предположении о медленном восстановлении мировой экономики, будет заключаться в сокращении финансирования здравоохранения, социальной политики и ЖКХ, наращивании расходов на оборону и национальную безопасность и государственного долга. В этом случае регионам не придется рассчитывать на масштабные федеральные трансферты. Если только за 8 месяцев 2020 года межбюджетные трансферты в регионы составили 782 млрд. рублей, что почти на 60% больше, чем в аналогичный период 2019 года, то их поступление в 2021 году ожидается в объеме лишь 130 млрд. рублей.

Определение периодов привлечения в российские регионы бюджетных ресурсов на возмездной основе осуществлено на основе перечня таких признаков, как: предпосылки возникновения, количественные характеристики, структурные деформации долга, инструменты государственного регулирования (табл. 3.11).

По представленным данным выявлены существенная волатильность и мобильность привлеченных на возмездной основе бюджетных ресурсов во времени и в пространстве. Заметим, что количественные скачки в процессе привлечения такого рода ресурсов особенно остро ощущаются на этапах экономического спада при росте коэффициента бюджетной трансмиссии²¹⁶ и проявлении эффекта Оливера – Танци²¹⁷

²¹⁶ Балацкий Е.В. Инфляционное равновесие и бюджетная сбалансированность // Мировая экономика и международные отношения. 1997. № 3. С. 34–44. Режим доступа: <http://nonerg-econ.ru/cat/6/254/>

²¹⁷ Долан Э. Об угрозе гиперинфляции в течение переходного периода // Экономика и математические методы. 1991. Т. 27. Вып. 2. С. 288–296.

из-за наличия временного лага между процессами ведения экономической деятельности, налогообложением и выделением бюджетных ассигнований.

Исследование показало, что привлечение регионами бюджетных ресурсов на возмездной основе осуществлялось преимущественно вынужденно и стихийно для восполнения недостатка собственных бюджетных доходов. Следовательно, первичным принималось влияние собственного бюджетного потенциала на наличие и размер привлеченных ресурсов. Вместе с тем, на наш взгляд, особо важно в данном вопросе видеть и оценивать двухстороннее влияние, которое предлагаем рассмотреть в рамках двух сценариев развития собственного бюджетного потенциала региона в зависимости от цели привлечения бюджетных ресурсов на возмездной основе.

Первый. Сценарий компенсации предполагает привлечение бюджетных ресурсов ΔBD_t для финансирования неинвестиционных бюджетных расходов BE_t при недостатке собственного бюджетного потенциала OBC_t в уравнении межвременной бюджетной трансмиссии «доходы–расходы»²¹⁸ (формула 3.1):

$$BE_t = OBC_t + \Delta M_t + \Delta BDT_t + \Delta BDD_t, \quad (3.1)$$

где BE_t – объем неинвестиционных бюджетных расходов;

OBC_{t-1} – объем собственного бюджетного потенциала;

ΔM_t – приращение денежной массы в обращении (денежная эмиссия) $(M_t - M_{t-1})$;

ΔBDT_t – приращение потенциала привлечения бюджетных ресурсов на безвозмездной основе $(BDT_t - BDT_{t-1})$.

ΔBDD_t – приращение потенциала привлечения бюджетных ресурсов на возмездной основе $(BDD_t - BDD_{t-1})$.

²¹⁸ Межвременная бюджетная трансмиссия «доходы–расходы» означает процесс трансформации бюджетных доходов в бюджетные расходы с условием временного лага цен. Более подробно см.: [Балацкий Е.В. Инфляционное равновесие и бюджетная сбалансированность // Мировая экономика и международные отношения. 1997. № 3. С. 34–44. Режим доступа: <http://nonerg-econ.ru/cat/6/254/>].

В рамках сценария компенсации заложен посыл о сущностном равенстве собственного бюджетного потенциала и привлеченного капитала как способе финансирования государственных расходов. Следует оговориться, что речь идет не о различии в условиях, требованиях, стоимости и других характеристиках собственного бюджетного потенциала и привлеченного капитала, а об идентичности возможностей их использования. Проявление данного сценария характерно в большей степени в периоды дестабилизации финансовых рынков, экономических спадов, снижения деловой активности хозяйствующих субъектов, то есть тогда, когда происходит резкое сокращение налоговых и (или) неналоговых поступлений в бюджет, особенно в регионах и муниципальных образованиях с узкой отраслевой специализацией. При этом чем больше доля налоговых доходов в структуре доходов бюджета территории, тем шире арсенал манипуляционных комбинаций соотношения «налоги–трансферты/долг». В результате формирования бюджетной политики согласно сценарию компенсации государство сохраняет уровень расходов, компенсируя снижение доходной части бюджета за счёт привлечения бюджетных средств, а не повышения уровня налогообложения. Можно согласиться с мнением заслуженного экономиста РФ д.э.н., профессора И.В. Подпориной²¹⁹, что даже «привлечение заемных средств не только политически комфортно для органов власти и управления, но и экономически разумнее, чем повышение налогового давления, замедляющего экономический рост и развитие бюджетного потенциала будущих периодов». Однако бюджетная политика, при которой регион систематически покрывает недостаточность собственного дохода привлечёнными на возмездной основе средствами, свидетельствует о негативном эффекте выживания, а не развития²²⁰. По сценарию компенсации, например, реализуется привлечение кредитов коммерческих организаций, а также некоторых дотаций из вышестоящих бюджетов в нижестоящие бюджеты.

²¹⁹ Подпорина И.В. Современная финансовая политика Российской Федерации. М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2014. 320 с.

²²⁰ Сугарова И.В. Система бюджетных отношений: теория, методология, практика: дисс. ... д-ра экон. наук. Владикавказ, 2017. 384 с.

Второй. Сценарий приращения исходит из позиций расширения величины бюджетного потенциала за счет дополнения собственного бюджетного потенциала привлеченными бюджетными ресурсами, привлекаемыми для решения задач инвестиционного характера. Сценарий предполагает дополнение собственного бюджетного потенциала OBC_t приростом заемных ресурсов ΔBD_t для финансирования роста инвестиционных расходов BI_t в уравнении межвременной бюджетной трансмиссии «доходы–расходы» (формула 3.2):

$$BE_t + BI_t = OBC_t + \Delta M_t + \Delta BDT_t + \Delta BDD_t, \quad (3.2)$$

где BI_t – объем инвестиционных бюджетных расходов.

Если сценарий компенсации определяет потенциал привлечения бюджетных ресурсов как инструмент внешнего финансирования неинвестиционных бюджетных расходов на общественно значимые услуги, предоставление которых не приносит дохода, то сценарий приращения рассматривает увеличение потенциала привлеченного капитала только под инвестиционные задачи, доход от которых в будущих периодах будет направляться на дальнейшее развитие, а также погашение привлеченных на возмездной основе ресурсов. В данном случае риск дефолта налогоплательщика перемещается к потребителям конкретных услуг.

Так, по мнению д.э.н., профессора Г.Н. Куцури²²¹, «с точки зрения управления расходами использования бюджета для инвестирования долгосрочных проектов, более гибкой и эффективной является схема преимущественного использования кредитных ресурсов». Сценарию приращения, например, соответствует выпуск ценных бумаг, предоставление гарантий, межбюджетных грантов и субсидий из вышестоящих бюджетов.

Обобщим ключевые характеристики сценариев развития собственного бюджетного потенциала региона в зависимости от цели привлечения бюджетных ресурсов и характера их использования (табл. 3.12).

²²¹ Куцури Г.Н. Управление неналоговыми доходами муниципального образования // Управление экономическими системами. 2012. № 2 (38). Режим доступа: <http://uecs.ru/uecs-38-382012/item/1017-2012-02-09-10-43-43>

Таблица 3.12. Матрица сценариев развития собственного бюджетного потенциала (СБП) при привлечении бюджетных ресурсов возмездного и безвозмездного характера

Сценарий развития	Характер привлечения бюджетных ресурсов	Цель привлечения бюджетных ресурсов	
		решение инвестиционных задач	решение текущих задач
1. Сценарий дополнения СБП	Безвозмездно	–	+
2. Сценарий стимулирования СБП		+	–
3. Сценарий компенсации СБП	Возмездно	–	+
4. Сценарий приращения СБП		+	–
Источник: разработано автором.			

При безвозмездном привлечении бюджетных ресурсов мы выделили:

- сценарий дополнения собственного бюджетного потенциала, который исходит из необходимости привлечения безвозмездных бюджетных ресурсов для компенсации недостатка собственного бюджетного потенциала, а также исполнения делегированных полномочий (например, получение дотаций, субвенций);

- сценарий стимулирования собственного бюджетного потенциала, построенный исходя из возможностей привлечения безвозмездных бюджетных ресурсов для решения задач социально-экономического развития (например, получение субсидий, межбюджетных грантов).

При возмездном привлечении бюджетных ресурсов нами выделены:

- сценарий компенсации собственного бюджетного потенциала, который предполагает привлечение бюджетных ресурсов на возмездной основе для компенсации недостатка собственного бюджетного потенциала (например, привлечение кредитов);

- сценарий приращения собственного бюджетного потенциала, исходящий из привлечения возмездных бюджетных ресурсов для решения инвестиционных задач (например, выпуск ценных бумаг, предоставление гарантии).

В рамках сценария приращения предполагается, что *в период экономического спада объем заемных средств сокращается, в фазе экономического роста – увеличивается. Такое видение, с одной стороны, позволяет привлечь за один экономический цикл больший объем бюджетных ресурсов, с другой стороны, повышает качество бюджетного планирования, так как решения об объемах наращивания долга принимаются на основе данных о темпах экономического развития.*

На практике, например, в достаточно развитом рынке долговых обязательств регионов и муниципалитетов США вышеописанные сценарии в некотором роде легли в основу двух моделей заимствований – general obligation bonds (аналог сценария компенсации) и revenue bonds (аналог сценария приращения). Согласно Statistical abstract of the United States, доля последней модели (соответствует сценарию приращения) в общей структуре долга превышает 60% с 1988 года.

В бюджетной практике субъектов РФ наблюдаются примеры реализации различных сценариев с преобладанием сценария компенсации. Например, в исследованиях начала 2000 годов региональная долговая политика в России называлась компонентом инвестиционной политики²²², при которой заемные средства, окупающиеся за счет доходов будущих периодов, рассматривались как финансовые ресурсы ее реализации. Это было ярким проявлением сценария приращения. Однако, как показало проведенное исследование, с 2009 г. ситуация изменилась. Проявление данного сценария стало скорее отдельным случаем. На это указывает и следующая аналитика. Из 11 субъектов Северо-Западного федерального округа только Калининградская область в 2010–2011 гг. направила большую часть прироста долговых обязательств не на финансирование бюджетного дефицита, а на реализацию инвестиционных проектов. Например, правительство Калининградской области привлекло для погашения дефицита 0,7 млрд. руб., или 10% всего объема заимствований, а Вологодской области – 19,3 млрд. руб. или 75%²²³. Для Калининградской обла-

²²² Добсон Э. Долг и инвестиции для субъектов Российской Федерации. М: Институт экономики переходного периода, 2000.

²²³ По данным Минфина Калининградской области, Департамента финансов Вологодской области.

сти сокращение привлекаемых федеральных бюджетных инвестиций на реализацию федеральных целевых программ (ФЦП) ставило под вопрос осуществление стратегии регионального управления. В 2010 г. Калининградская область получила из федерального бюджета на реализацию ФЦП всего 118 млн. рублей против 6,5 млрд. рублей в 2009 г. (рис. 3.6).

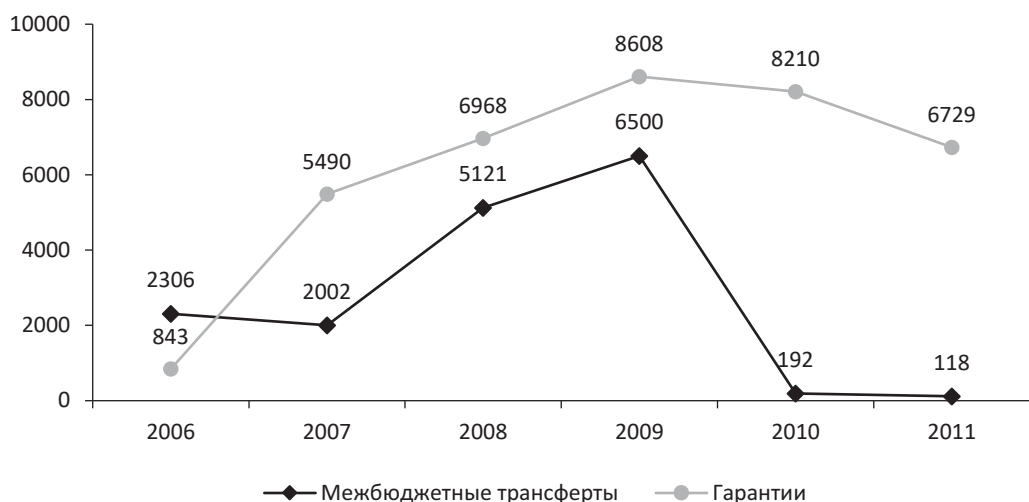


Рис. 3.6. **Пример реализации сценария приращения в Калининградской области в 2010–2011 гг.** (межбюджетные трансферты на реализацию ФЦП и предоставленных гарантий из бюджета Калининградской области, млн. руб.)

Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства России.

Однако если в 2010 г. финансирование ФЦП сократилось на 97% по сравнению с уровнем 2009 г., то объём гарантий – только на 4,6%²²⁴. Реализация сценария приращения проявилась в максимальном сохранении в Калининградской области тенденции гарантийной поддержки инвестиционных проектов (то есть за счет привлечения заемных средств), не соответствующей темпам снижения федеральной финансовой помощи (то есть сокращения привлеченных на безвозмездной основе ресурсов).

²²⁴ В целом же предоставление гарантий, занимающих основную долю в структуре госдолга региона, увеличилось почти в 10 раз – в среднем до 7,6 млрд. рублей ежегодно в 2008–2011 гг. против 0,8 млрд. рублей в 2006 г., когда вступил в силу федеральный закон об особой экономической зоне в Калининградской области.

Резюме по главе 3

Сделаем следующие принципиальные выводы относительно влияния привлеченных бюджетных ресурсов на бюджетный потенциал региона:

Во-первых, привлечение бюджетных ресурсов безвозмездного характера (межбюджетных трансфертов) направлено на приближение субъекта предоставления публичных услуг к конечному потребителю (подход делегирования), реализацию национальных проектов (подход точечного управления), минимизацию проблем неэффективного пространственного размещения экономических ресурсов (подход сглаживания), а также создание мотивации к улучшению результатов территориального развития (подход премирования).

Во-вторых, на основе разработанной типологии межбюджетных трансфертов с учетом признаков их предоставления и сценариев влияния на бюджетный потенциал рассчитано, что реализация государственной политики на протяжении 2006–2019 гг. осуществлялась на 4/5 по сценарию дополнения собственного бюджетного потенциала и на 1/5 по сценарию стимулирования собственного бюджетного потенциала, что не позволило усилить заинтересованность органов власти и управления в развитии бюджетного потенциала.

В-третьих, привлечение в регионы РФ межбюджетных трансфертов сопряжено с целым рядом проблем, главными из которых являются: усложнение финансовых потоков между бюджетными уровнями, недостаточная обоснованность целевых индикаторов, рост уровня непрозрачности механизмов предоставления трансфертов, территориальная асимметричность при реализации полномочий для конечного потребителя, и т.д. При этом недостаточная эффективность привлечения безвозмездных ресурсов в бюджет региона влечет за собой недоиспользование бюджетного потенциала региона (как собственного, так и потенциала привлечения будущих периодов), обострение социальных проблем и замедление экономического роста страны.

В-четвертых, одной из главных задач государственной бюджетной политики становится поиск таких форм и методов управления, при которых процесс привлечения в регионы (с учетом территориальной гетерогенности) и использования большей доли безвозмездных и возмездных бюджетных ресурсов будет способствовать мультипликативному приращению не только совокупного, но и собственного бюджетного потенциала, а также стимулировать региональные органы власти к экономическому развитию территории, что требует разработки и обоснования концептуальных основ стимулирования развития бюджетного потенциала региона.

В-пятых, реализация сценариев стимулирования и приращения собственного бюджетного потенциала требует слаженной, системной и обоснованной работы органов управления всех уровней бюджетной системы. При этом важно не допустить вытеснения государственными инвестициями частных, что может создать для последних дестимулирующий эффект и спровоцировать в экономике активизацию инфляционной спирали.

В-шестых, несистемная государственная политика по привлечению бюджетных ресурсов возмездного характера при компенсации недостатка собственного бюджетного потенциала региона создает риски снижения инвестиционной привлекательности территории, возможностей формирования бюджета развития и устойчивого роста уровня собственного бюджетного потенциала, препятствуя обеспечению экономического роста.

В-седьмых, государственная бюджетная политика должна базироваться на учете взаимовлияния собственного бюджетного потенциала и привлеченных бюджетных ресурсов, что предполагает необходимость определения влияния собственного бюджетного потенциала на привлеченные бюджетные ресурсы и оценки воздействия привлеченных ресурсов на собственный бюджетный потенциал будущих периодов.

Заключение

В заключении проведенного исследования формирования бюджетного потенциала региона в целях стимулирования экономического роста необходимо обозначить основные научные выводы и практические результаты, состоящие в следующем.

1. При увеличении общественно-экономических потребностей и усилении негативных внешних воздействий важнейшим условием экономического роста государства и его регионов, перехода к инновационной экономике становится развитие потенциала его факторов, ключевым из которых выступает бюджетный потенциал региона. Существенно возрастает научная, практическая значимость и актуальность задачи разработки и обоснования теоретико-методологического содержания, методического инструментария, а также методов повышения эффективности формирования и использования бюджетного потенциала региона.

2. Наиболее комплексное и системное исследование бюджетного потенциала региона возможно только при определении его структуры, последовательности достижения максимального уровня, стадий реализации и результата развития.

3. На основании разработанного в диссертационном исследовании интегративного методологического подхода, *бюджетный потенциал региона представляет собой* совокупность реализованных (созданных и привлеченных) бюджетных ресурсов, а также нереализованных и неочевидных резервов, формирующихся, использующихся и развивающихся под воздействием внешних и внутренних ограничений и стимулов.

4. Развитие бюджетного потенциала региона проявляется в повышении эффективности процессов его формирования и использования.

5. Для эффективного формирования собственного бюджетного потенциала региона необходимо определить социально-экономические факторы и риски регионального развития, оценить условия распределения налогов при формировании налогового потенциала и выявить проблемы реализации неналоговых резервов.

6. Влияние негативных социально-экономических факторов на формирование в регионе собственного бюджетного потенциала создает риски снижения его максимально достижимого уровня. Существенную роль при формировании социально-экономической основы собственного бюджетного потенциала региона играет деятельность хозяйствующих субъектов и домохозяйств, что повышает необходимость активизации взаимодействия с ними органов власти и местного самоуправления с данными экономическими агентами и использование инструментов вовлечения хозяйствующих субъектов и населения в развитие бюджетного потенциала.

7. Предложенный методический подход к исследованию процесса формирования налогового потенциала региона на основе типологизации позволяет не только оценить фискальные условия создания и роста налогового потенциала регионов, но и определить налоговый потенциал федерализма, выявить направление движения пропорции вертикального распределения налоговых доходов, сравнить основные социально-экономические и бюджетные параметры регионов с различными пропорциями вертикального налогового распределения.

8. Проведенный в исследовании анализ свидетельствует о наличии существенных резервов повышения эффективности формирования в регионах неналогового потенциала, которые могут быть реализованы, в частности, путем совершенствования системы учёта регионального имущества, консолидации баз данных о стоимостных и объёмных характеристиках имущественных объектов, разработки адекватных современ-

ным условиям методик расчета арендных ставок, развития депозитного направления взаимодействия органов власти и управления с коммерческими банками.

9. Привлечение межбюджетных трансфертов, как наиболее весомой составляющей бюджетных ресурсов безвозмездного характера, нацелено на приближение субъекта предоставления публичных услуг к конечному потребителю (подход делегирования), минимизацию проблем неэффективного пространственного размещения экономических ресурсов (подход сглаживания), реализацию национальных проектов (подход точечного управления) и создание мотивации к улучшению результатов территориального развития (подход премирования).

10. Процесс привлечения в российские регионы межбюджетных трансфертов сопряжен с целым рядом проблем, влияющих на эффективность формирования и дальнейшее использование бюджетного потенциала региона и заключающихся в усложнении финансовых потоков между бюджетными уровнями, а также с недостаточной обоснованностью целевых индикаторов, ростом уровня непрозрачности механизмов предоставления трансфертов, территориальной асимметричностью при реализации полномочий для конечного потребителя и т.д.

Несистемная государственная политика по привлечению бюджетных ресурсов возмездного характера при компенсации недостатка в регионе собственного бюджетного потенциала создает риски снижения инвестиционной привлекательности территории, возможностей формирования бюджета развития и устойчивого роста уровня собственного бюджетного потенциала, препятствуя обеспечению экономического роста.

Список использованных источников

1. Абалкин Л.И. Финансовая стабилизация и экономический рост. Избранные труды в IV т. Т. IV. М., 2000. С. 520–526. URL: <https://www.rea.ru/abalkin2016/Documents/Finansovaya-stabilizaciya-i-ekonomicheskij-rost.pdf>
2. Абалкин Л.И. Новый тип экономического мышления. Москва: Экономика, 1987. 192 с.
3. Предоставление блочных трансфертов: опыт США, Австралии и Канады / И.Ю. Арлашкин [и др.] // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 1 (29). С. 41–49.
4. «Модельные» бюджеты: последствия для субъектов Российской Федерации / Р.С. Афанасьев [и др.] // Пространственная экономика. 2019. № 1. С. 132–156. DOI: 10.14530/se.2019.1.132-156
5. Балацкий Е.В. Инфляционное равновесие и бюджетная сбалансированность // Мировая экономика и международные отношения. № 3. 1997. С. 34–44. Режим доступа: <http://nonerg-econ.ru/cat/6/254/>
6. Басова Н.В. Эволюционное развитие финансовой науки: от ненаучного состояния до состояния современного развития теории финансов. Аудит и финансовый анализ. 2013. № 4. С. 302–306.
7. Бочко В.С. Ускоряющие и сдерживающие факторы скоординированного и сбалансированного развития регионов // Экономика региона. 2015. № 1. С. 39–51.
8. Букина И.С. Приоритеты бюджетно-налоговой политики Российской Федерации в 2017 году // Федерализм. 2018. № 1. С. 42–61.
9. Бухвальд Е.М., Федоткин В.Н. Муниципальная реформа и социально-экономическое развитие территорий. М.: ИЭ РАН, 2010. 285 с.

10. Бухвальд Е.М. 20 лет концепции совершенствования межбюджетных отношений: старые проблемы и новые подходы // Бизнес. Образование. Право. 2018. № 4 (45). С. 54–61. DOI: 10.25683/VOLBI.2018.45.431
11. Бюджет России: реальность, парадоксы, альтернативы (опыт независимой экспертизы) / науч. ред. В.К. Сенчагов. М.: ИЭ РАН, 2007. 548 с.
12. Бюджетная система России / под ред. Г.Д. Поляка. 2-е изд. перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. 703 с.
13. Валентей С.Д. Распределение налоговых доходов между федеральным и субфедеральным уровнями: научно-методический семинар Аналитического управления аппарата Совета Федерации, 20.01.2017 // Устойчивость региональных бюджетов: аналитический вестник Совета Федерации. 2017. № 4. С. 17–21.
14. Виноградова К.О., Ломовцева О.А. Сущность и структура потенциала развития региона // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 3. URL: <https://www.science-education.ru/ru/article/view?id=9620>
15. Витте С.Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных Его Императорскому Высочеству Великому князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 годах. М.: Юрайт, 2011. 629 с.
16. Бюджетный потенциал в регионах России: тенденции и закономерности изменения / М.В. Владыка [и др.] // Регион: системы, экономика, управление. 2013. № 2 (21). С. 12–20.
17. Ворошилов Н.В., Губанова Е.С. Дифференциация территорий и механизм ее снижения // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 6. С. 57–72. DOI: 10.15838/esc.2018.6.60.4
18. Глазьев С.Ю. О неотложных мерах по укреплению экономической безопасности России и выводу российской экономики на траекторию опережающего развития. URL: <http://www.glazev.ru/upload/iblock/797/79731df31c8d8e5ca59f491ec43d5191.pdf>

19. Голованова Н.В. Межбюджетные трансферты: многообразие терминов и российская практика // Финансовый журнал. 2018. № 2. С. 24–35. DOI: 10.31107/2075-1990-2018-2-24-35
20. Головнин М.Ю., Лыкова Л.Н., Букина И.С. Реакция денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики России на вызовы глобализации // Финансы: теория и практика. 2017. Т. 21. Вып. 5. С. 6–21.
21. Голодова Ж.Г. Оценка бюджетно-налогового потенциала региона в условиях реформирования системы межбюджетных отношений // Финансы и кредит. 2009. № 5. С. 33–40.
22. Голодова Ж.Г. Формирование и управление финансовым потенциалом региона в целях обеспечения его экономического роста: дисс. ... д-ра экон. наук. М., 2010. 360 с.
23. Горлов И.Я. Теория финансов. Казань: Университетская тип., 1841. 339 с.
24. Горшенин В.П. Управление инновационным потенциалом персонала корпорации: автореф. дисс. ... д-ра экон. наук: 08.00.05. Челябинск, 2006. 42 с.
25. Губанова Е.С. Инвестиционная деятельность в регионе. Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН. 2002. 137 с.
26. Данилов Ю.А. Современное состояние глобальной научной дискуссии в области финансового развития // Вопросы экономики. № 3. 2019. С. 29–47.
27. Дерюгин А.Н. Выравнивание регионов: сохраняются ли стимулы к развитию? // Экономическая политика. 2016. Т. 11. № 6. С. 170–191.
28. Домашенко Д.В., Гусева И.А. Регионы жонглируют долгами // Федерализм. 2017. № 4 (88). С. 151–154.
29. Добсон Э. Долг и инвестиции для субъектов Российской Федерации. М: Институт экономики переходного периода, 2000.
30. Добрынин Н.М. Российский федерализм: генезис, эволюция: избранные публикации: в 2-х т. Т. 2. Новосибирск: Наука, 2008. 494 с.

31. Добрынин Н.М. Федерализм: историко-методологические аспекты. Новосибирск: Наука, 2005. 368 с.
32. Долан Э. Дж. Об угрозе гиперинфляции в течение переходного периода // Экономика и математические методы. 1991. Т. 27. Вып. 2. С. 288–296.
33. Дробышевский С., Синельников-Мурылев С. Эволюция бюджетной политики в России в 2000-е годы: в поисках финансовой устойчивости национальной бюджетной системы // Вопросы экономики. 2011. № 1. С. 4–25.
34. Дрокин С.А. Управление качеством образовательного потенциала машиностроительного предприятия: дисс. ... канд. экон. наук: 08.00.05. Челябинск, 2003. 203 с.
35. Ерошкина Л.А. Особенности бюджетного стратегирования на региональном уровне // Горизонты экономики. 2016. № 6 (33). С. 76–79.
36. Захарченков С.П. Трактровка финансов в зарубежной литературе. Бизнес-Информ, 2011. № 4. С. 122–128.
37. Зенченко С.В. Бюджетный потенциал региона и методические подходы к его оценке // Региональные проблемы преобразования экономики. 2008. № 1 (14). С. 186–198.
38. Зенченко С.В. Формирование и оценка регионального финансового потенциала устойчивого развития экономики территории: теория и методология: дисс. ... д-ра экон. наук. Ставрополь, 2009. 391 с.
39. Зотова А.И., Кириченко М.В. Новое в механизме межбюджетных трансфертов // Финансы и кредит. № 35 (563). 2013. С. 14–20.
40. Система мер по восстановлению экономического роста в России / В.В. Ивантер и др. // Проблемы прогнозирования. 2018. № 1. С. 3–9.
41. Ильин В.А., Поварова А.И. Проблемы регионального развития как отражение эффективности государственного управления // Экономика региона. 2014. № 3 (39). С. 48–63.

42. Ильин В.А., Поварова А.И. Эффективность государственного управления. 2000–2015. Противоречивые итоги – закономерный результат. Вологда: ИСЭРТ РАН. 2016. 304 с.
43. Караваева И.В. Налоги в контексте российской реиндустриализации, или возвращение к истокам политической экономии // Экономическое возрождение России. 2015. № 3 (45). С. 76–92.
44. Иловайский С.И. Учебникъ финансового права. Одесса: Типо-хромолитогр. А.Ф. Соколовскаго, 1904. 383 с.
45. Илларионов А. Платить или не платить? Альтернативные стратегии снижения бремени государственного внешнего долга // Вопросы экономики. 2001. № 10. URL: http://www.iea.ru/article/publ/vopr/2001_10.pdf
46. Караваева И.В., Иванов Е.А. Тенденции и риски развития института бюджетирования в системе государственного управления Российской Федерации // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2017. № 6. С. 7–22.
47. Караваева И.В., Коломиец А.Г., Лев М.Ю., Колпакова И.А. Финансовые риски социально-экономической безопасности, формируемые системой государственного управления в современной России // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2019. № 2. С. 45–65.
48. Караваева И.В., Козлова С.В. Феномен расширения финансовой самостоятельности органов местного управления в условиях мобилизационной экономики // Экономическая безопасность. 2020. Т. 3. № 1. С. 13–30.
49. Катасонов В.Ю. Инвестиционный потенциал экономики: механизмы формирования и использования. М.: Анкил. 2005. 328 с.
50. Кейнс Д. Общая теория занятости, процента и денег. Избранное. М.: ЭКСМО. 2017. 960 с.
51. Клисторин В.И. Методология анализа налогово-бюджетной и региональной политики на субфедеральном уровне: монография. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН. 2004. 239 с.

52. Клисторин В.И. Межуровневые финансовые потоки в бюджетной системе Российской Федерации // Регион: экономика и социология, 2018. № 2 (98). С. 33–51.
53. Ковалев В.В. Финансовый менеджмент; теория и практика. М.: ТК Велби, Проспект, 2007. 1024 с.
54. Лебедев В.Г. Производительные силы и социальный прогресс. М.: Книга и бизнес, 1997. 348 с.
55. Левина В.В. Особенности управления сбалансированностью местных бюджетов в условиях финансовой нестабильности // Управленец. 2015. № 3 (55). С. 12–17.
56. Леонова Т.Г. Долги наши тяжкие... (О монографии «Долговая проблема как феномен XXI века») // Вопросы экономики. 2015. № 4. С. 152–159.
57. Лушникова М.В., Лушников А.М. Российская школа финансового права: портреты на фоне времени: монография. ЯрГУ. Ярославль, 2013. 800 с.
58. Лыкова Л.Н. Финансовый потенциал субъектов Федерации // Федерализм. 2008. № 3 (51). С. 41–59.
59. Лыкова Л.Н., Крылова Н.Б., Чебанова А.Б. Долговая политика регионов. Российская практика и мировые тенденции. Москва: Наука. 2006. 266 с.
60. Малый и средний бизнес как фактор экономического роста России / Ин-т экон. политики им. Е.Т. Гайдара. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2019. 308 с.
61. Маркина Е.В., Полякова О.А., Ложечко А.С. Методология оценки влияния экономической неопределенности на формирование доходов региональных бюджетов // Экономика региона. 2019. Т. 15. Вып. 3. С. 924–937.
62. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: в 50 т. М.: Государственное издательство политической литературы, 1968. Т. 46. 560 с.

63. Мацкуляк Д.И., Мацкуляк И.Д. Перемена политико-экономических отношений и безопасность: монография. М.: ГУУ, 2016. 335 с.
64. Мингалева Ж.А., Паздникова Н.П. Развитие методов управления бюджетным потенциалом региона // Экономика региона. 2007. № 2. С. 263–267.
65. Мински Х. Стабилизируя нестабильную экономику / пер. с англ. Ю. Каптуревского; под науч. ред И. Розмаинского. М.; СПб: Изд-во Института Гайдара. 2017. 624 с.
66. Михайлова А.А., Климанов В.В., Сафина А.И. Влияние межбюджетных трансфертов на экономический рост и структуру региональной экономики // Вопросы экономики. 2018. № 1. С. 91–103.
67. Проблемы межбюджетных отношений в России / В. Назаров [и др.]. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2012.
68. Некипелов А.Д. Кризис в России: логика развития и варианты экономической политики // Общество и экономика. 2009. № 8–9. С. 5–21.
69. Нестерова И.В. Потенциал территории как объект стратегического государственного управления // Государственное управление Югры сегодня. Т. 2. Технологии стратегического управления. Ханты-Мансийск, 2008. С. 6–22. URL: <http://ugrariu.ru/upload/files/infocenter/izdat/files/41.pdf>
70. Нешиной А.С. Финансы и торговля в воспроизводственном процессе: монография. М.: Дашков и К. 2017. 560 с.
71. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683 // СПС «Консультант-Плюс».
72. Ожегов С.И. Словарь русского языка М.: Русский язык, 1984. 797 с.
73. Ольховик В.В. Возможности развития налогового потенциала субъектов Российской Федерации // Экономика региона. 2019. Т. 15. Вып. 3. С. 938–951.

74. Оперативный доклад об исполнении федерального бюджета за январь – июнь 2020 года // Счетная палата. 2020. URL: <https://ach.gov.ru/audit/>
75. Печенская М.А. Влияние процессов централизации и децентрализации на формирование налогового потенциала территорий // Экономика региона. 2021. Т. 17. Вып. 2. С. 493–507.
76. Печенская М.А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. 164 с.
77. Печенская М.А. Неналоговые доходы российских регионов: тенденции и возможности роста // ЭКО. 2018. № 1. С. 119–126.
78. Печенская-Полищук М.А. Социально-экономические факторы и риски формирования региональных бюджетов: о доходах, инвестициях и дифференциации // Экономическая безопасность. 2020. № 4. С. 505–518.
79. Печенская М.А. Развитие межбюджетных отношений в России в 2000–2015 гг. // Проблемы прогнозирования. 2017. № 2. С. 117–130.
80. Печенская М.А., Ускова Т.В. Межбюджетное распределение налогов в России: концентрация полномочий или децентрализация управления // Экономика региона. 2016. Т. 12. Вып. 3. С. 875–886.
81. Пешина Э.В., Стрекалова А.А. Фискальный и бюджетный федерализм: две системы управления публичными финансами // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 11 (293). С. 34–52.
82. Пешина Э.В., Стрекалова А.А. Два поколения фискального федерализма: взаимосвязь развития // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2015. № 18 (252). С. 42–59.
83. Пинская М.Р. Какой быть налоговой политике российской Федерации в ближайшей перспективе // Налоги и финансы. 2016. № 4 (32). С. 7–15.
84. Пинская М.Р. Гармонизация налоговых отношений в федеративном государстве: дисс. ... д-ра экон. наук: 08.00.10. М., 2010. 397 с.

85. Подпорина И.В. Современная финансовая политика Российской Федерации: учеб. пособ. М.: Издательство Московского университета, 2014. 320 с.
86. Полтерович В.М. Кризис экономической теории: доклад на научном семинаре Отделения экономики и ЦЭМИ РАН «Неизвестная экономика». 11.05.2011.
87. Поляк Г.Д. Способы организации финансовых ресурсов экономического и социального развития государства // Финансы и кредит. 2012. № 34 (514). С. 2–5.
88. Примаков Е.М. Важнейшая проблема экономической политики // Российская газета. 2014. № 6383 (111). URL: <https://rg.ru/2014/05/20/primakov.html>
89. Проблемы формирования и реализации социально-экономического потенциала развития территорий: монография / кол. авт.; под науч. рук. В.А. Ильина, А.А. Шабуновой, К.А. Гулина, Т.В. Усковой, О.Н. Калачиковой. Вологда: ВолНЦ РАН, 2018. 386 с.
90. Производительные силы: новый уровень развития / В.Г. Лебедев (отв. ред.) и др. М.: Мысль, 1989.
91. Пугачев А.А. Развитие налогового потенциала региона в рамках совершенствования налогового федерализма: дисс. ... канд. экон. наук: 08.00.10. Москва, 2018. 177 с.
92. Пчелинцев О.С., Минченко М.М. Как соединить в формуле для расчетов трансфертов принципы выравнивания и стимулирования? // Финансы. 1998. № 7. С. 21–22.
93. Пчелинцев О.С., Минченко М.М. Направления развития финансового федерализма и проблема трансфертов // Проблемы прогнозирования. 2000. № 3. С. 89–97.
94. Пчелинцев О.С. Региональная экономика в системе устойчивого развития. Российская академия наук, Институт народнохозяйственного прогнозирования. М., 2004. Режим доступа: <https://ecfor.ru/publication/ekonomika-v-sisteme-ustojchivogo-razvitiya/>

95. Реанович Е.А. Смысловые значения понятия «потенциал» // Международный науч.-исслед. журн. 2012. № 7-2. С. 14–15.
96. Региональное и муниципальное управление: диагностика, планирование и мониторинг социально-экономического развития регионов Сибири / под ред. А.С. Новосёлова, В.Е. Селиверстова; Новосибирск: Институт экономики и организации промышленного производства. 2016. 487 с.
97. Родионова В.М. Совершенствование бюджетного законодательства – необходимое условие осуществления преобразований в бюджетной сфере России // Финансы и кредит. 2006. № 2. С. 2–9.
98. Розанова Н., Назаренко А. Влияние фондового рынка на экономическую динамику в модели перекрывающихся поколений // Вопросы экономики. 2007. № 4. С. 60–69.
99. Сабитова Н.М. О понятии финансового потенциала региона и методологии его оценки // Финансы. 2003. № 2. С. 63–68.
100. Саврадым В.М. Современные постулаты о государственном долге обрушают экономику: теория и факты // Сибирская финансовая школа. 2016. № 4 (117). С. 73–83.
101. Сектор малого и среднего предпринимательства: Россия и Мир // Институт экономики роста им. Столыпина П.А. Июль 2018. <http://stolypin.institute/wp-content/uploads/2018/07/issledovanie-ier-msp-27.07.18.pdf>
102. Сенчагов В.К. Финансовый кризис и обострение угроз и вызовов экономической безопасности // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2009. № 9. С. 5–11.
103. Сидорова Е.Н., Морозов В.В. Финансово-инвестиционный потенциал и последствия технологического развития Урала: монография. Институт экономики УрО РАН. 2004. 42 с.
104. Сидорова Е.Н., Татаркин Д.А. Финансовый потенциал повышения конкурентоспособности муниципальных образований // Экономика региона. 2007. № 4 (12). С. 68–84.

105. Синельников-Мурылев С., Кадочников П., Идрисов Г. Налог на прибыль предприятий: анализ реформы 2001 г. и моделирование налогового потенциала регионов. М.: Ин-т Гайдара, 2011. 180 с.
106. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Изд-во соц.-экон. лит-ры, 1962. 681 с.
107. Определение модели российского финансового сектора на основе межстранового анализа / М.И. Столбов [и др.] // Вопросы экономики. 2018. № 5. С. 5–24.
108. Степашин предлагает поделить налоги поровну между регионами и центром // http://www.vedomosti.ru/politics/news/2012/03/28/schetnaya_palata_predlagaet_podelit_porovnu_nalogovye_dohody/
109. Столяров О.И. Повышение эффективности управления региональными бюджетами // Об устойчивости региональных бюджетов: аналитический вестник Совета Федерации. 2017. № 9 (666). С. 21–27.
110. Сумская Т.В. Укрепление бюджетного потенциала муниципальных образований (на примере Новосибирской области): монография. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН. 2006. 240 с.
111. Сухарев О.С. Развитие социально-экономического потенциала России: теория и практика // Экономика региона. 2016. Т. 12. № 1. С. 315–321.
112. Татаркин А.И. Социально-экономический потенциал региона. Проблемы оценки, использования и управления. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН. 1997. 380 с.
113. Татаркин А.И. Диалектика государственного и рыночного регулирования социально-экономического развития регионов и муниципалитетов // Экономика региона. 2014. № 1. С. 9–33.
114. Тимохина Е. Анализ устойчивости федерального бюджета России в период кризиса // Вопросы экономики. 2011. № 1. С. 26–38.

115. Фетисова Т.В. Особенности парадигмы финансов в условиях глобализации экономики // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Экономика. 2008. № 29 (130). С. 15–25.
116. Финансовое обеспечение развития северных регионов / Под науч. редакцией Г.В. Кобылинской: Монография. Апатиты: Изд-во КНЦ РАН, 2016. 193 с.
117. Ханафеев Ф.Ф. Аналитическое обеспечение управления налоговым потенциалом региона: теория и методология: монография. М.: Проспект, 2008. 232 с.
118. Шепенко Р.А. Правовые основы бюджетного устройства и бюджетного процесса Великобритании // Правоведение. 1999. № 2. С. 107–122.
119. Шитов В.Н. История финансов России. М.: КНОРУС. 2016. 156 с.
120. Юткина Т.Ф. Методология налоговедения // Налоги и финансовое право. 2011. № 5. С. 158–165.
121. Юшков А.О., Одинг Н.Ю., Савулькин Л.И. Роль субвенций в российской системе бюджетного федерализма // Вопросы экономики. 2016. № 10. С. 49–64.
122. Юшков А., Одинг Н., Савулькин Л. Судьбы российских регионов-доноров // Вопросы экономики. 2017. № 9. С. 83–97.
123. Яшин С.Н., Яшина Н.И. Некоторые аспекты анализа бюджетного потенциала муниципальных образований // Финансы и кредит. 2003. № 5 (119). С. 35–44.
124. Bahl R. Conditional VS. Unconditional Grants: The Case of Developing Countries / In General Grants versus Earmarked Grants: Theory and Practice: the Copenhagen Workshop 2009. Ed. by J. Kim, J. Lotz, N.J. Mau. The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Interior and Health, 2010. 421 p.
125. Barns E. Modern Finance. London: Oxford University Press. 1920. P. 102.
126. Beck T., Levine R. Finance, inequality and the poor // Journal of Economic Growth. 2007. Vol. 12. No. 1. Pp. 27–49.

127. Bullock Ch. J. Selected Readings In Public Finance. Boston. Ginns&Co. 1906. P. 357.
128. Bird R.M., Martinez-Vazquez J., Torgler B. Societal institutions and tax effort in developing countries // IMF Working Paper, 2004.
129. Bird R., Smart M. Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries // World Development. 2002. Vol. 30. Iss. 6. Pp. 899–912.
130. Berben R.P., Brosens T. The impact of government debt on private consumption in OECD countries // Economics Letters. 2007. No. 94 (2). Pp. 220–225. doi: 10.1016/j.econlet.2006.06.033
131. Bhattacharya S., Boot A., Thakor A. 2004. Credit, intermediation and the macroeconomy. Oxford University Press.
132. Bradford D., Oates W. Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants.//American Economic Review, 1971b. No. 61 (2).
133. Breton A. An Introduction to Decentralization Failure. Department of Economics, University of Toronto and International Centre. 2000. Pp. 7–10.
134. Brigham E.F., Besley S. Principles of Finance. Mason: Cengage Learning. 2009. P. 163.
135. Chudik A. et al. Is There a Debt-Threshold Effect on Output Growth? // Review of Economics and Statistics. 2017. No. 99 (1). Pp. 135–150. doi: 10.1162/REST_a_00593.
136. Da Silva M. et al. (2009). Intergovernmental reforms in the Russian Federation. Washington, DC: The World Bank.
137. Dalton H. Principles of Public Finance. London: Macmillan&Co. 1922. P. 479.
138. Dobbs R., Lund S., Woetzel J., Mutafchieva M. (2015). Debt and (not much) deleveraging. McKinsey Global Institute. February.
139. Duncan D., Peter K.S. Switching on the Lights: Do Higher Income Taxes Push Economic Activity into the Shade? // National Tax Journal. 2014. No. 67 (2). Pp. 321–350. doi: 10.17310/ntj.2014.2.02

140. Dobbs R., Lund S., Woetzel J., Mutafchieva M. (2015). Debt and (not much) deleveraging. McKinsey Global Institute. February.
141. Fisher R. State and Local Public Finance. Routledge, 2016. 722 p.; Bergvall D., Charbit C., Kraan Dirk-Jan, Merk O. Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending // OECD Working Papers on Fiscal Federalism. 2006. No. 3. DOI: 10.1787/22265848
142. Friederich P., Kaltschütz A., Nam C.W. Recent Development of Municipal Finance in Selected European Countries. Oporto: The 44th Congress of the European Regional Science Association (ERSA), 2004. 53 p. URL: <http://www.sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa04/PDF/288.pdf>
143. Garmann, S. Elected or appointed? How the nomination scheme of the city manager influences the effects of government fragmentation. Journal of Urban Economics, 2015, No. 86. Pp. 26–42.
144. Goldsmith R. Financial structure and economic growth in advanced countries: An experiment in comparative financial morphology. In: Capital formation and economic growth. Princeton University Press. 1955. Pp. 112–167.
145. Grubert H., Mutti, J. Do taxes influence where US corporations invest? // National Tax Journal. 2000. No. 53 (4). Pp. 825–840.
146. Guiso L., Sapienza P., Zingales L. Does local financial development matter? // Quarterly Journal of Economics. 2004. Vol. 119. No. 3. Pp. 929–969.
147. Haffert L., Mehrtens Ph. From Austerity to Expansion? Consolidation, Budget Surpluses, and the Decline of Fiscal Capacity / MPIfG Discussion Paper 13/16, Koln, December 2013. 23 p. URL: https://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp13-16.pdf
148. Higgs H.A. Primer of National Finance. London: Methuen&Co Ltd. 1919. P. 347.
149. Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice / edited by R. Boadway, A. Shah. The World Bank, Washington D.C., 2007. 624 p.
150. Jain T.R., Gupta A., Kaur S.J., Gupta S.P. Public Finance and International Trade. New Delhi. 2008. P. 245.

151. Keynes J.M. The General Theory of Employment, Interest and Money. 1936. P. 352. Samuelson P. The Development of Economic Thought. NY: Wiley. 1952. 767 p.
152. Martinez-Vazquez J., Jameson Boex L.F. Fiscal Capacity: an overview of concepts and measurement issues and their applicability in the Russian Federation. Atlanta: Georgia State University. 1997. P. 23. URL: <https://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp9703.pdf>
153. Miller M.H. Financial Markets and Economic Growth. Journal of Applied Corporate Finance, 1998. No. 11. Pp. 8–14.
154. Minsky H., Arestis P., Skouras T. The Financial Instability Hypothesis: A Restatement. Post-Keynesian Economic Theory. A Challenge to Neo Classical Economics. 1985. Pp. 24–55.
155. Mitze T., Matz F. Public debt and growth in German federal states: What can Europe learn? // Journal of Policy Modeling. 2014. No. 37 (2). Pp. 208–228. doi: 10.1016/j.jpolmod.2015.02.003
156. Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. New York: McGraw Hill, 1959. 628 p.
157. Musgrave R.A. Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism/ Public Finances: Needs, Sources and Utilization. National Bureau of Economic Research.-NY: Princeton University Press, 1961.
158. Oates W. An essay on fiscal federalism. Journal of Economic Literature, 1999. Vol. 37. No. 3. Pp. 1120–1149.
159. Pechenskaya M.A. Development of Interbudgetary relations in Russia in 2000-2015 // Studies on Russian Economic Development. 2017. Vol. 28. No. 2. Pp. 213–224.
160. Puente-Ajovín M., Sanso-Navarro M. Granger causality between debt and growth: Evidence from OECD countries // International Review of Economics and Finance. 2015. No. 35. Pp. 66–77. doi: 10.1016/j.iref.2014.09.007
161. Slack E. Guide of municipal finance. Nairobi: UN-HABITAT, 2009. 81 p.

162. Shah A.A. Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers / In Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Ed. by R. Boadway, A. Shah. Washington, DC: The World Bank, 2007. DOI: 10.1596/978-0-8213-6492-5
163. Sharma C. K. The Federal Approach to Fiscal Decentralisation: Conceptual Contours for Policy Makers // Loyola Journal of Social Sciences. 2005. Vol. XIX. No. 2. P. 178. URL: http://mpira.ub.uni-muenchen.de/178/1/MPRA_paper_178.pdf
164. Schumpeter J.A. The theory of Economic Development. Harvard: Harvard University Press, 1964. 132 p.
165. Tiebout C.A. A pure Theory of Local Expenditures // The Journal of Political Economy. 1956. Vol. 64. No. 5. Pp. 416–424.
166. Wagner R.E., Backhaus J.G. Handbook of public finance. Massachusetts: Kluwer Academic Publishers. 2004. P. 589.
167. Weingast B.R. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development // Law, Economic and Organization, 1995. Vol. 11. No. 1. Pp. 3–31.
168. Weiss L.W. Advertising, Profits, and Corporate Taxes // The Review of Economics and Statistics. Nov. 1969. Vol. 51. No. 4. Pp. 421–430.
169. Yang S.-C. S. Do Capital Income Tax Cuts Trickle Down? // National Tax Journal. 2007. No. 60 (3). Pp. 551–567.
170. Yilmaz S., Bindebir S. Intergovernmental Transfers: Concepts and Policy Issues / World Bank Institute and Korea Development Institute, 2003.
171. Zouhaier H., Fatma M. Debt and Economic Growth // International Journal of Economics and Financial Issues. 2014. No. 4 (2). Pp. 440–448.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Типы регионов по доле перечисленных в федеральный бюджет налоговых доходов из объема собранных в 2018 году налогов*

Тип	Признак	Регионы	Количество регионов определенного типа
Первый	≥50% собранных налогов перечисляется в федеральный бюджет	Республика Коми, Томская область, Калининградская область, г. Санкт-Петербург, Ленинградская область, Пермский край, Астраханская область, Ненецкий АО, Удмуртская Республика, Республика Башкортостан, Иркутская область, Республика Татарстан, Оренбургская область, Самарская область, Тюменская область, Ханты-Мансийский АО – Югра, Ямало-Ненецкий АО, Саратовская область, Красноярский край	19
Второй	[40–50%)	Волгоградская область, г. Москва, Калужская область,	3
Третий	[30–40%)	Владимирская область, Брянская область, Краснодарский край, Московская область, Республика Калмыкия, Рязанская область, Чувашская Республика, Курганская область, Смоленская область, Челябинская область, Ярославская область, Свердловская область, Ставропольский край, Омская область, Республика Адыгея, Сахалинская область, Республика Саха (Якутия), Ростовская область, Республика Алтай, Республика Марий-Эл, Пензенская область, Ульяновская область, Нижегородская область Республика Мордовия	24
Четвертый	[20–30%)	Архангельская область, Новосибирская область, Республика Северная Осетия-Алания, Алтайский край, Белгородская область, Воронежская область, Ивановская область, Костромская область, Вологодская область, Хабаровский край, Курская область, Кировская область, г. Севастополь, Республика Крым, Орловская область, Карачаево-Черкесская Республика, Мурманская область, Республика Дагестан, Тверская область	19
Пятый	[10–20%)	Кабардино-Балкарская Республика, Новгородская область, Тамбовская область, Псковская область, Республика Ингушетия, Камчатская область, Приморский край, Республика Тыва, Кемеровская область, Республика Карелия, Республика Хакасия	11
Шестой	<10%	Чеченская Республика, Тульская область, Республика Бурятия	3
* Формирование типов не предполагает отрицательных значений показателя, поэтому не включены Еврейская АО и Чукотский АО, Липецкая, Амурская и Магаданская области, а также Забайкальский край.			

Матрица российских регионов в разном направлении межбюджетных потоков финансовых ресурсов за 2018 год

Признак типологизации	Уровень зависимости региона от финансовой помощи из федерального центра, в % к объему совокупных доходов*				
	≥50%	[40–50%)	[30–40%)	[20–30%)	[10–20%)
≥50%					Республика Башкортостан Удмуртская Республика Калининградская область Саратовская область Томская область
[40–50%)					г. Санкт-Петербург, Республика Коми, Республика Татарстан, Ямало-Ненецкий АО, Ненецкий АО, Ханты-Мансийский АО, Тюменская область, Ленинградская область, Красноярский край, Пермский край, Астраханская область, Оренбургская область, Иркутская область, Самарская область
[30–40%)	Республика Алтай		Республика Саха (Якутия), Республика Марий-Эл, Республика Адыгея, Чувашская Республика, Пензенская область, Ставропольский край	Волгоградская область Республика Мордовия Краснодарский край, Рязанская область, Ульяновская область, Смоленская область, Ростовская область, Владимирская область, Омская область	Московская область, Сахалинская область, Ярославская область, Свердловская область, Челябинская область, Нижегородская область
[20–30%)	Республика Крым, Республика Дагестан, г. Севастополь, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Тыва, Республика Ингушетия, Кабардинская область		Республика Северная Осетия-Алания	Орловская область, Алтайский край, Кировская область, Ивановская область	Хабаровский край, Тверская область, Белгородская область, Воронежская область, Костромская область, Архангельская область, Курская область
[10–20%)	Республика Тыва, Республика Ингушетия, Кабардинская область	Кабардино-Балкарская Республика	Тамбовская область	Республика Карелия, Псковская область	Новгородская область, Приморский край, Республика Хакасия
<10%	Чеченская Республика		Республика Бурятия		Тульская область

* В объеме финансовой помощи учитывались только формализованно распределяемые трансферты, которые предоставляются на реализацию собственных полномочий.

Источники: составлено автором по данным ФНС России и Федерального казначейства России за 2018 год.

Научное издание

Печенская-Полищук Мария Александровна

**ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА:
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

ISBN 978-5-93299-548-8



Редакционная подготовка	Л.Н. Воронина
Технический редактор, верстка	Т.В. Попова
Корректор	Н.В. Степанова
Компьютерный набор	М.А. Печенская-Полищук

Подписано в печать 19.04.2022.
Формат 70×108¹/₁₆. Печать цифровая.
Усл. печ. л. 18,3. Тираж 500 экз. Заказ № 25.

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Вологодский научный центр Российской академии наук»
(ФГБУН ВолНЦ РАН)
160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а
Телефон (8172) 59-78-03, e-mail: common@volnc.ru