

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

М.А. ПЕЧЕНСКАЯ-ПОЛИЩУК

БЮДЖЕТНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНА

Учебное пособие

Значение для развития экономики

Сущность и структура

Факторы и риски развития

Налоговый и неналоговый потенциалы

Привлечение бюджетных ресурсов в регион



ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
«ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК»



БЮДЖЕТНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНА

учебное пособие

Вологда
2022

УДК 336.14
ББК 65.261.31
ПЗ1

Публикуется по решению
Ученого совета ВолНЦ РАН

ПЗ1 **Печенская-Полищук, М.А. Бюджетный потенциал региона : учебное пособие / М.А. Печенская-Полищук. – Вологда : ВолНЦ РАН, 2022. – 94 с.**

ISBN 978-5-93299-537-2

Учебное пособие ориентировано на комплексное исследование основ формирования бюджетного потенциала региона. В пособии емко и доступно изложены теоретико-методологические аспекты изучения бюджетного потенциала в контексте стимулирования экономического роста региона; общие проблемы теории и практики формирования налогового и неналогового потенциалов; особенности предоставления межбюджетных трансфертов и привлечения заемных ресурсов в бюджетную систему в России и зарубежных странах; исследованы социально-экономические факторы формирования бюджетного потенциала региона.

Книга может быть рекомендована обучающимся магистратуры, аспирантам экономических специальностей, научным работникам, преподавателям высших учебных заведений, слушателям курсов дополнительного образования, специалистам финансовых органов управления, а также всем интересующимся вопросами формирования бюджетного потенциала региона и его элементов.

УДК 336.14
ББК 65.261.31

Рецензенты:

Губанова Елена Сергеевна

доктор экономических наук, профессор,
профессор кафедры финансов и кредита

ФГБОУ ВПО «Вологодский государственный университет»

Теребова Светлана Викторовна

доктор экономических наук, доцент,
заместитель директора по научной работе,

зав. отделом ФГБУН «Вологодский научный центр Российской академии наук»

ISBN 978-5-93299-537-2

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

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
1. ЗНАЧЕНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА ДЛЯ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ	7
<i>Вопросы для самопроверки и обсуждения</i>	<i>10</i>
2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ КАТЕГОРИИ «БЮДЖЕТНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНА»	11
<i>Вопросы для самопроверки и обсуждения</i>	<i>19</i>
<i>Практические задания</i>	<i>19</i>
3. ВИДЫ И СТРУКТУРА БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА	20
<i>Вопросы для самопроверки и обсуждения</i>	<i>30</i>
4. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ И РИСКИ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА	31
4.1. <i>Практические рекомендации по анализу фонда оплаты труда</i>	<i>33</i>
4.2. <i>Практические рекомендации по анализу структуры денежных доходов населения</i>	<i>34</i>
4.3. <i>Практические рекомендации по анализу отраслевого состава доходов бюджета и наличия бюджетообразующих отраслей и предприятий</i>	<i>36</i>
4.4. <i>Практические рекомендации по анализу вклада малого и среднего предпринимательства в расширение бюджетного потенциала</i>	<i>37</i>
<i>Вопросы для самопроверки и обсуждения</i>	<i>41</i>
5. НАЛОГОВЫЙ И НЕНАЛОГОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛЫ КАК ПОДКОМПОНЕНТЫ БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА	42
<i>Вопросы для самопроверки и обсуждения</i>	<i>52</i>
6. ПОТЕНЦИАЛ БЕЗВОЗМЕЗДНОГО ПРИВЛЕЧЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ РЕСУРСОВ	53
6.1. <i>Практические рекомендации по анализу подхода делегирования</i>	<i>60</i>
6.2. <i>Практические рекомендации по анализу подхода сглаживания</i>	<i>63</i>

6.3. Практические рекомендации по анализу подхода точечного управления	66
6.4. Практические рекомендации по анализу подхода премирования	67
Вопросы для самопроверки и обсуждения	69
Практические задания	69
7. ПОТЕНЦИАЛ ЗАЕМНЫХ БЮДЖЕТНЫХ РЕСУРСОВ	70
7.1. Практические рекомендации по анализу привлечения бюджетных ресурсов на возвратной и платной основе	75
Вопросы для самопроверки и обсуждения	83
Практические задания	83
Рекомендуемые базы официальных данных для проведения аналитических расчетов	84
Список литературы	85

ПРЕДИСЛОВИЕ

Современная социально-экономическая ситуация в России в значительной мере определяется проявлениями и последствиями финансово-экономических кризисов, сравнительно низкими мировыми ценами на сырье, сохранением западных санкций, последствиями борьбы с пандемией коронавируса и пр. В процессе адаптации к формирующимся 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.

В таких реалиях особенно важен поиск возможностей и способов стимулирования экономического роста, к числу которых на государственном уровне и в научном сообществе отнесено развитие бюджетного потенциала. В свою очередь, методы и механизмы развития бюджетного потенциала зависят от продуманности и корректности использования понятийного аппарата.

Целью данного пособия является расширение знаний обучающихся в области теории и практических способов исследования бюджетного потенциала. Для этого нами обозначен перечень ключевых задач:

- изучение теоретико-методологических основ бюджетного потенциала (понятие, сущность, виды, стадии, условия развития, структура);
- освоение методических основ и особенностей исследования бюджетного потенциала (подходы к исследованию его сущности; факторы формирования бюджетного потенциала и его структурных элементов; разработка практических рекомендаций по анализу ключевых аспектов его развития);
- изучение особенностей и практики развития бюджетного потенциала в России и зарубежных странах (анализ ключевых показателей его формирования, в частности фонда оплаты труда, денежных доходов населения, отраслевого состава бюджетных доходов, вклада малого и среднего предпринимательства, бюджетобразующих отраслей и предприятий в расширение бюджетного потенциала; особенности налогового распределения в условиях различных моделей фискального федерализма; привлечение бюджетных ресурсов на безвозмездной и возмездной основе).

Изучение материалов данного пособия направлено на формирование *общекультурных и профессиональных компетенций*, таких как:

- способность *использовать* основы экономических знаний в различных сферах деятельности; применять основы правовых знаний в различных сферах деятельности; *находить* организационно-управленческие решения в профессиональной деятельности, *оценивать* результаты и последствия принятого управленческого реше-

ния и готовность нести за них ответственность с позиций социальной значимости;

- развитие способности критически осмысливать, предлагать новые решения существующих проблем и выстраивать их обоснованную аргументацию;

- владение навыками количественного и качественного анализа больших объемов информации; осуществление сбора, анализа и обработки данных, необходимых для решения профессиональных задач; анализ результатов расчетов и обоснование полученных выводов.

В результате изучения вопросов, рассматриваемых в данном учебном пособии, обучающиеся должны:

✓ *знать:*

сущность, содержание, структуру, классификацию, логику и алгоритм формирования бюджетного потенциала территории; механизм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при распределении налоговых поступлений, предоставлении межбюджетных трансфертов и привлечении бюджетных ресурсов на возвратной и платной основе; приемы, способы и методы решения важнейших проблем в данной сфере;

✓ *уметь:*

применять теоретические и профессиональные знания в области государственных финансов, государственного и муниципального управления; анализировать и систематизировать материалы из специальной литературы по вопросам содержания бюджетного потенциала; решать проблемные ситуации и конкретные вопросы, связанные с формированием налогового потенциала, неналогового потенциала и потенциала привлечения безвозмездных и возмездных бюджетных ресурсов;

✓ *владеть:*

навыками анализа и оценки взаимодействия экономических субъектов (государства, хозяйствующих субъектов и домохозяйств) при формировании бюджетного потенциала; умением формулировать собственные выводы и практические предложения по результатам анализа изучаемых конкретных материалов с целью решения отдельных задач бюджетного регулирования на различных уровнях управления.

Учебное пособие может быть использовано магистрантами по направлениям подготовки «Финансы и кредит», «Государственное и муниципальное управление», «Экономика» и аспирантами по направлению подготовки «Экономика». Темы данного учебного пособия соответствуют требованиям Федеральных государственных образовательных стандартов по направлениям подготовки 38.04.01 «Экономика» (уровень магистратуры), 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление» (уровень магистратуры), 38.04.08 «Финансы и кредит» (уровень магистратуры), 38.06.01 «Экономика» (уровень подготовки кадров высшей квалификации).

1. ЗНАЧЕНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА ДЛЯ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ

Ключевые термины: бюджетный потенциал, бюджет, бюджетная политика, бюджетное стимулирование, бюджетная система, экономический рост.

Роль государства заметно повышается в ситуациях кризиса и реформирования, поскольку рынок не в состоянии самостоятельно выстроить долгосрочные приоритеты с соответствующим финансированием. На современном этапе развития России это в особенности актуализировалось в связи с необходимостью перехода от сырьевой к высокотехнологичной экономике. Важнейшим инструментом для этого наряду с эффективным государственным управлением и институциональной средой выступает финансово-бюджетное обеспечение¹.

Необходимость бюджетного стимулирования экономического роста и поиска его методов отмечается в различных теориях и научных школах.

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

Согласно *кейнсианской теории*, в кризисных ситуациях бюджетная политика призвана к стимулированию совокупного спроса путем увеличения бюджетных расходов. Дж. М. Кейнс² объясняет экономический спад в США в 1937–1938 гг., проявившийся в сжатии спроса и перепроизводстве товаров, преждевременным отступлением от проведения политики стимулирования спроса и сворачиванием бюджетных расходов в надежде на механизмы рыночного саморегулирования. По его мнению, при необходимости восстановления спроса особенно важно приращение бюджетных инвестиций в жилищное строительство, транспорт, коммунальные услуги, то есть в сферы, предполагающие длительное пользование из-за масштабности их распространения и независимости от волатильности фондовых рынков.

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

Специалисты называют бюджет ключевым государственным рычагом образования централизованных фондов и воздействия на формирование децентрализованных фондов денежных средств для стимулирования социально-экономического

¹ Сухарев О.С. Бюджетные расходы, эффективность и приоритеты развития экономики // Финансовый журнал. 2015. № 1. С. 17–28; Пивоваров И.С. Антикризисный опыт Финляндии: структурно-институциональные реформы в промышленности // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2012. № 6 (78). С. 69–75.

² Кейнс Д. Общая теория занятости, процента и денег. Избранное. М.: ЭКСМО, 2017. 960 с.

развития, так как многие финансируемые государством виды экономической деятельности обладают мультипликативным эффектом³.

Так, 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» (НИ-ОКР, 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»⁴.

В своем исследовании И.В. Сугарова приходит к выводу о том, что в условиях возникновения глобальных вызовов и роста экономической неопределенности «целью бюджетной политики становится не просто обеспечение сбалансированности бюджета, а способствование экономическому росту», при этом бюджетные отношения выступают «наиболее мощным и действенным направлением дискреционного государственного регулирования, позволяющим в контексте контрциклической ориентированности не только минимизировать негативное воздействие краткосрочных дестабилизирующих факторов, но и обеспечить формирование условий устойчивого развития в долгосрочной перспективе»⁵.

О.В. Буклемишев указывает на «неизбежность возобновления дискуссии о целесообразности и возможностях бюджетного стимулирования российской экономики в условиях ухудшения экономических показателей и необходимости решения инфраструктурных и других острых проблем»⁶.

Ученые Института экономики РАН И.В. Караваева и Е.А. Иванов подчеркивают 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 территорий⁷.

Бюджетная политика влияет на объем изъятия денежных средств из экономики и их последующее перераспределение между экономическими агентами, что опре-

³ 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.

⁴ Яременко Ю.В. Современная экономика России: анализ и стратегия развития // Проблемы прогнозирования. 2015. № 5 (152). С. 3–10.

⁵ Сугарова И.В. Система бюджетных отношений: теория, методология, практика: дисс. на соиск. уч. ст. д-ра экон. наук. Владикавказ. 2017. 384 с.

⁶ Буклемишев О. Фискальное стимулирование и российские бюджетные фонды // Вопросы экономики. 2013. № 12. С. 74–85.

⁷ 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.

деляет экономическую активность и потенциал хозяйствующих субъектов, реализацию конституционных прав граждан, интересов и приоритетов государства и общества. При этом бюджетная политика оказывает и косвенное влияние на экономику, заключающееся в том, что закреплённые в бюджетных документах планируемые 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.

По мнению д.э.н., профессора С.В. Зенченко, бюджетный потенциал, определяющий уровень эффективности управления бюджетной системой, занимает «центральное место в системе финансового обеспечения»⁸. Как указывает д.э.н. Ж.Г. Голодова, бюджетный потенциал составляет основу финансовых ресурсов⁹.

Л.А. Ерошкина, директор Департамента межбюджетных отношений Минфина России, отмечает, что 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 деятельности¹⁰.

По мнению д.э.н. Д.В. Масловой, наличие значительных объёмов нереализованных возможностей означает скрытое снижение эффективности функционирования бюджетной системы и ослабление единого экономического пространства¹¹. Другие ученые считают невозможным формирование эффективной системы бюджетного менеджмента без исследования бюджетного потенциала¹². В.Ю. Катасонов указывает на то, что бюджетный потенциал может и должен играть активную роль в стимулировании экономического роста¹³.

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.;

- ✓ повышения способности к обеспечению экономической безопасности государства и противостоянию разного рода рискам и угрозам;

- ✓ мультипликативного стимулирования направления частных инвестиций, в том числе на основе государственно-частного партнерства, на развитие инноваци-

⁸ 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.

⁹ Голодова Ж.Г. Формирование и управление финансовым потенциалом региона в целях обеспечения его экономического роста: дисс. ... д-ра экон. наук. М., 2010. 360 с.

¹⁰ Ерошкина Л.А. Особенности бюджетного стратегирования на региональном уровне // Горизонты экономики. 2016. № 6 (33). С. 76–79.

¹¹ Маслова Д.В. Влияние бюджетно-налоговой политики на социально-экономическое положение южных регионов России // Финансы и кредит. 2016. № 37. С. 14–29.

¹² 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.

¹³ Катасонов В.Ю. Инвестиционный потенциал экономики: механизмы формирования и использования. М.: Анкил, 2005. 328 с.

онной экономики (проведение технологического перевооружения, укрепление производственного потенциала, развитие экономики знаний и т.д.);

✓ развития бюджетной системы региона и повышения эффективности системы бюджетного менеджмента;

✓ повышения эффективности государственного управления при создании условий для расширения производственного, трудового, научно-инновационного, демографического, инвестиционного и других видов социально-экономического потенциала страны;

✓ активизации совокупного внутреннего спроса путем регулирования бюджетных потоков;

✓ повышения эффективности территориального размещения факторов производства, влияющего на показатели дифференциации¹⁴;

✓ обеспечения гармонизации целей, стратегических приоритетов и интересов различных экономических субъектов (государства, хозяйствующих субъектов, домохозяйств);

✓ расширения возможностей реализации приоритетов государства и общества и т.д.

Вопросы для самопроверки и обсуждения



1. Какие три ключевые функции государства отмечались классиками политической экономии?
2. Почему в кризисных ситуациях бюджетная политика может способствовать стимулированию совокупного спроса?
3. Каким образом проявляется мультипликативный эффект от стимулирования частных инвестиций бюджетными?
4. Какое косвенное влияние на экономику оказывает бюджетная политика?
5. О чем может свидетельствовать наличие значительных объемов нереализованных возможностей?
6. Охарактеризуйте возможные эффекты влияния развития бюджетного потенциала на экономический рост территорий.

¹⁴ В учебном пособии будем рассматривать частные примеры территорий (территориальных социально-экономических систем), таких как регион, муниципальное образование, городской округ и пр.

2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ КАТЕГОРИИ «БЮДЖЕТНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНА»

Ключевые термины: стадии бюджетного потенциала, развитие бюджетного потенциала, подходы к исследованию его сущности, дискуссионные вопросы сущности.

Сущность бюджетного потенциала стала объектом исследования для многих отечественных и зарубежных ученых. Аналоги его оценки наблюдались еще в Римском государстве, когда оценивались земельные участки, составлялись кадастры по каждому городу с данными о землевладельцах, производилась перепись населения и т.д. Развитие теории и методологии исследования 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.

Исследование странами-членами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) вопросов развития бюджетного потенциала актуализировалось в 1970-е годы в период смены парадигмы государственной политики¹⁵. Цель выравнивания экономического развития территорий, господствовавшая в 1950–60-е гг., трансформировалась в цель стимулирования роста потенциала для повышения территориальной конкурентоспособности¹⁶, сводящейся к созданию условий экономического роста.

Термин «бюджетный потенциал» («*fiscal capacity*» в англоязычной литературе) 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 потенциала¹⁷. Такой уровень стал рассматриваться в качестве важнейшего фактора при распределении межправительственных субсидий для выравнивания объема региональных ресурсов¹⁸.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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 потенциала¹⁹. Отсутствие законодательно зафиксированной конструкции определения данного термина подтолкнуло исследователей по-своему трактовать его смысл (табл. 1).

Таблица 1. **Некоторые определения понятия «бюджетный потенциал»**

Авторы	Определение бюджетного потенциала
М.В. Владыка, А.Н. Индутенко, Л.Д. Сангинова, Ю.Н. Северина	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 оценка возможных поступлений в бюджеты определенных уровней.
О.А. Гришанова	Максимально возможные расходы, которые может позволить себе бюджет исходя из доходных поступлений.
Т.Ю. Ткачева, Л.В. Афанасьева	Совокупность налоговой базы, базы 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 структуре бюджетного потенциала 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.

¹⁹ 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].

Авторы	Определение бюджетного потенциала
S.M. Barro	Способность получения доходов независимо от складывающегося уровня фискального воздействия.
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 правительства региона 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.
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.

Таким образом, одни ученые трактуют бюджетный потенциал как совокупность ресурсов, другие предлагают рассматривать его как совокупность возможностей, третьи – как результат бюджетных отношений.

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?

ИССЛЕДУЕМ!



Выстроим дальнейшую логику изучения сущности бюджетного потенциала путем последовательного научного поиска и обоснования ответов на вышеуказанные дискуссионные вопросы. Для этого применим сравнительный анализ, методы дедукции и индукции, а также экспертный метод.

Итак,

Первый дискуссионный вопрос

Идентичны ли понятия «ресурсы», «возможности», «резервы», «потенциал», «бюджет», «бюджетный потенциал»?

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

Ресурсы, являющиеся одной из важнейших экономических категорий, представляют 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, которые 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 логичное мнение высказывает д.э.н. Ф.Ф. Ханафеев: резервы как потенциальные возможности могут находиться и в состоянии невостребованности (неиспользуемые возможности), и в состоянии развития и актуализации²⁰. 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.

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

Что касается категорий «бюджет» и «бюджетный потенциал», то мы убеждены в их неидентичности. В русском языке термин «потенциал» толкуется как все имеющиеся возможности или средства в какой-то сфере, области либо степень мощности²¹. Интересное заключение в отношении данной дефиниции сделано академиком А.И. Татаркиным: потенциал региона есть «совокупность всех ресурсов региона, имеющих в его границах, как вовлеченных в хозяйственный оборот, так и тех, которые могут быть использованы в дальнейшем»²². Академик Л.И. Абалкин трактовал потенциал как некую собирательную, обобщенную характеристику ресурсов²³. В некоторых исследованиях 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 обе-

²⁰ Ханафеев Ф.Ф. Аналитическое обеспечение управления налоговым потенциалом региона: теория и методология. М.: Проспект, 2008. 232 с.

²¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка М.: Русский язык, 1984. 797 с.

²² Татаркин А.И. Социально-экономический потенциал региона. Проблемы оценки, использования и управления. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 1997. 380 с.; Татаркин А.И., Новикова К.А. Инновационный потенциал территории в поведенческих оценках населения // Экономика региона. 2015. № 3. С. 279-294.

²³ Абалкин Л.И. Новый тип экономического мышления. М.: Экономика, 1987. 192 с.

спечивать некоторый уровень ее развития в текущем и будущем режиме²⁴. С этой точки зрения развитие потенциала представляется в качестве дополнительного источника ресурсов.

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

Второй дискуссионный вопрос

Как учитывать временной фактор при исследовании бюджетного потенциала региона в условиях цикличности бюджетного процесса?

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. Д.э.н. И.В. Сугарова отмечает, что «бюджетный потенциал не следует рассматривать однобоко, 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»²⁵.

Бюджетный потенциал целесообразно исследовать как категорию, предполагающую цикличность ключевых стадий его реализации (формирования и использования). Повышение эффективности формирования и использования бюджетного потенциала ведет к его развитию, то есть переходу в качественно усовершенствованное состояние. 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. Отсюда вытекает следующий дискуссионный вопрос.

Третий дискуссионный вопрос

Для чего необходимо развивать бюджетный потенциал региона?

Среди ученых нет единого понимания того, в чем заключается конечный результат развития бюджетного потенциала, то есть 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

²⁴ Сухарев О.С. Развитие социально-экономического потенциала России: теория и практика // Экономика региона. 2016. Т. 12. № 1. С. 315–321.

²⁵ Сугарова И.В. Система бюджетных отношений: теория, методология, практика: дисс. ... д-ра экон. наук. Владикавказ, 2017. 384 с.

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. Изучение экономической литературы позволило выделить ряд мнений относительно факторов развития бюджетного потенциала. Одни авторы выделяют качественные и количественные факторы, исходя из структурных элементов бюджетного потенциала²⁶. Так, к качественным факторам отнесены способы формирования налоговой базы, определение продолжительности налогового периода, результативность 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.

Ряд исследователей приравнивают 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 другие²⁷.

По мнению некоторых ученых, регионы и муниципальные образования не могут оказывать влияние на действие внешних факторов (природно-ресурсный, инфляционный, нормативно-правовой и др.), поэтому особое внимание необходимо уделять внутренним факторам, воздействуя на которые можно достичь развития бюджетного потенциала²⁸.

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

В результате систематизации внешних и внутренних, главных и второстепенных факторов, выделенных в отечественных и зарубежных исследованиях, можно представить 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.);

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.).

²⁶ Найденова Т.А., Швецова И.Н. Оценка бюджетного потенциала северных территорий // Финансы и кредит. 2013. № 40 (568). С. 40–51.

²⁷ 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.

²⁸ 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.

Четвертый дискуссионный вопрос

Какой потенциал региона исследовать: бюджетный или налоговый?

Многие ученые, как и российское законодательство, принимают во внимание проблемы не бюджетного, а налогового потенциала. Не отрицая важности углубленного изучения налогового потенциала, особо подчеркнем, что категория бюджетного потенциала заметно расширяет государственные возможности влияния на экономический рост. В своем исследовании д.э.н., профессор Л.Н. Лыкова убедительно доказывает, 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 налогообложения²⁹. Кроме того, в Бюджетном кодексе РФ установлены принципы полноты отражения доходов и сбалансированности бюджета, означающие соответствие расходов не только налоговым поступлениям, но и суммарному объему доходов³⁰. Таким образом, 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.

Пятый дискуссионный вопрос

Какой подход к изучению сущности бюджетного потенциала региона в наибольшей степени отвечает задаче стимулирования экономического роста?

Единая точка зрения на саму сущность бюджетного потенциала пока отсутствует. Изучение эволюции и современной интерпретации позволило нам систематизировать ряд подходов (табл. 2).

Таблица 2. Подходы к трактовке понятия «бюджетный потенциал региона»

Подход	Трактовка бюджетного потенциала	Представители подхода
Ресурсный	Совокупность финансовых ресурсов, аккумулируемых в бюджете в течение определенного периода	Ж.Г. Голодова, L. Haffert, Ph. Mehrrens, 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, наблюдаемые 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. Найденова
Императивный	Бюджетно-налоговые отношения, в результате формирующие комплексную систему экономических показателей	Т.Ю. Ткачева, Н.А. Толкачева, Л.В. Афанасьева

²⁹ Лыкова Л.Н. Финансовый потенциал субъектов Федерации // Федерализм. 2008. № 3 (51). С. 41–59.

³⁰ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (статьи 32-33).

Каждый из представленных подходов отражает некую узкую интерпретацию термина «бюджетный потенциал», что неоправданно ограничивает методологическую основу исследования. Как заметил нобелевский лауреат А. Дитон, чем быстрее происходят социально-экономические трансформации, тем более комплексной должна быть оценка экономических категорий, поскольку простые критерии перестают отражать понимание нормы. Поэтому исследование бюджетного потенциала требует такого подхода к пониманию данной экономической категории, который, главным образом, в комплексе учитывает ресурсную, институциональную и фискальную характеристики бюджетного потенциала и увязывает его с задачей стимулирования экономического роста.

НАХОДИМ!

Бюджетный потенциал региона – это 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.



Вопросы для самопроверки и обсуждения



1. Какие методы научного познания можно применить при исследовании сущности экономического термина?
2. Дайте определение понятия «бюджетный потенциал».
3. Раскройте разницу между резервами, ресурсами и возможностями.
4. Можно ли утверждать, что термины «бюджетный потенциал», «налоговый потенциал» и «бюджет» являются синонимами?

Практические задания

Впишите в таблицу обоснованные авторские решения.

Дискуссионный вопрос	Обоснование авторской позиции
1. Идентичны ли понятия «ресурс», «возможности», «резервы», «потенциал», «бюджет» и «бюджетный потенциал»?	
2. Как учитывать временной фактор при исследовании категории бюджетного потенциала в условиях цикличности бюджетного процесса?	
3. Для чего необходимо развивать бюджетный потенциал?	
4. Какой потенциал исследовать: бюджетный или налоговый?	
5. Какой подход к изучению сущности бюджетного потенциала в наибольшей степени отвечает задаче стимулирования экономического роста?	

3. ВИДЫ И СТРУКТУРА БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА

Ключевые термины: социально-экономический потенциал, виды бюджетного потенциала, компоненты и подкомпоненты бюджетного потенциала, условия развития бюджетного потенциала, интегративный подход к исследованию сущности бюджетного потенциала.

Бюджетный потенциал – это комплексная категория, состоящая из упорядоченной совокупности взаимосвязанных компонентов.

Одни ученые³⁰ выделяют в его составе налоговый потенциал, неналоговый потенциал и безвозмездные поступления³¹, а другие отличают бюджетный и налоговый потенциалы только по величине неналоговых поступлений³².

Некоторые исследователи включают в структуру бюджетного потенциала планируемые расходы субъекта РФ и исключают из неё размер субвенций, поскольку при оценке бюджетного потенциала в качестве доходной базы полагают целесообразным рассматривать только собственные доходы³³. Так, в исследовании Р. Маюр 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. Зенченко 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):

$$\text{БП} = \text{НП} + \text{НнП} + \text{БвП} - \text{Сбв} + \text{РП}, \quad (1)$$

где БП – величина бюджетного потенциала;

НП – налоговый потенциал;

НнП – неналоговый потенциал;

БвП – объем безвозмездных поступлений;

Сбв – размер субвенций;

РП – расходные обязательства.

³¹ Найденова Т.А., Швецова И.Н. Оценка бюджетного потенциала северных территорий // Финансы и кредит. 2013. № 40 (568). С. 40–51.

³² Боровикова Е.В. Финансовый потенциал как комплексный показатель эффективности финансово-бюджетной политики // Экономический анализ: теория и практика. 2008. № 18. С. 25–28.

³³ 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.

Многогранность понятия «бюджетный потенциал» позволяет исследователям генерировать его различные виды. Как видится, изучение данного вопроса поможет глубже понять структуру бюджетного потенциала. Для этого мы определим его виды, выявленные в многочисленных научных источниках, и систематизируем их в единую классификацию по ряду признаков.

Ключевых признаков выявлено девять: 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 (табл. 3).

Таблица 3. Ключевые виды бюджетного потенциала

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
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>	
Формирующийся	Потенциал на стадии формирования
Использующийся	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 способно организовать государство

Вид	Характеристика
<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

Согласно классификациям, имеющимся в научной литературе, бюджетный потенциал является обеспечивающим видом социально-экономического потенциала и занимает одно из ключевых мест в его структуре (табл. 4). Поэтому считаем, что базисом формирования бюджетного потенциала служит социально-экономический потенциал, а надстройкой – последующее бюджетно-налоговое регулирование.

Таблица 4. Ключевые элементы социально-экономического потенциала территории

Ресурсные потенциалы		Обеспечивающие потенциалы		Потенциалы развития	
Материально-технический блок	Природно-ресурсный	Финансово-экономический блок	Социально-инфраструктурный	Инновационно-институциональный блок	Научно-инновационный
	Экономико-географический		Производственный		Нормативно-правовой
			Трудовой		
			Бюджетный потенциал		
Демографический	Экспортно-импортный	Инвестиционный			
Составлено по: [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].					

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.

Для обоснования авторской позиции в отношении последовательного и многослойного формирования максимально достижимого уровня бюджетного потенциала потребуется графическая визуализация. Используя с определенной долей

условности³⁴ теорию А. Лаффера и систему координат Р. Декарта, представим 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).

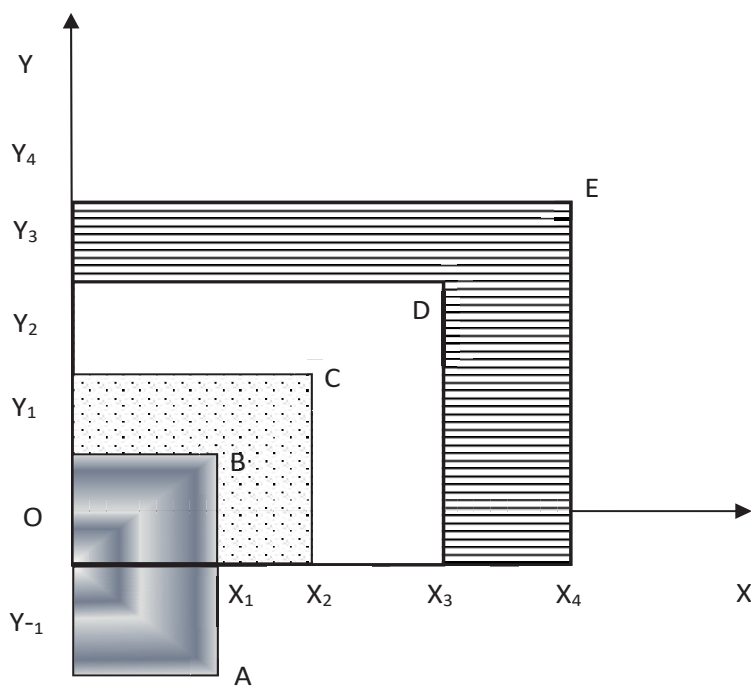


Рис. 1. Графическое представление последовательности формирования подкомпонентов бюджетного потенциала региона

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_1Y_1BA). 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.

³⁴ 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».

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 видов бюджетного потенциала по 9-ти признакам еще двумя признаками:

1) признак №10 – по степени реализации (реализованный, резервный, скрытый бюджетный потенциал) – компоненты бюджетного потенциал;

2) 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. 5).

Таблица 5. 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 результатов хозяйственной деятельности субъектов экономических отношений, выраженных в форме налоговых ресурсов и резервов
Налоговый потенциал федерации	Совокупность фактического и возможного результатов хозяйственной деятельности субъектов экономических отношений в регионе, выраженных 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 результатов хозяйственной деятельности субъектов экономических отношений в регионе, выраженных 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 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

Вид	Характеристика
Потенциал привлечения бюджетных ресурсов на возмездной основе	Объем заемных ресурсов, который привлечен и может быть привлечен на принципах срочности, платности, возвратности
Максимально достижимый / достигнутый 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 его структуру.

При этом последовательность формирования максимально достижимого бюджетного потенциала разложим по следующей концептуальной схеме (алгоритму) (рис. 2). Данный алгоритм справедлив для каждого компонента бюджетного потенциала (реализованного, резервного, скрытого) региона, так как резервы могут быть в каждом из перечисленных выше подкомпонентов.



Рис. 2. Концептуальная схема (алгоритм) формирования максимально достижимого / достигнутого бюджетного потенциала региона из его подкомпонентов

Источник: разработано автором.

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

1. Налоговый потенциал + неналоговый потенциал = Хозяйственный (созданный) бюджетный потенциал.
2. Хозяйственный (созданный) 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 региона 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 региона, используемого согласно предложенному интегративному подходу в целях стимулирования экономического роста, схематично представлено на рисунке 3.

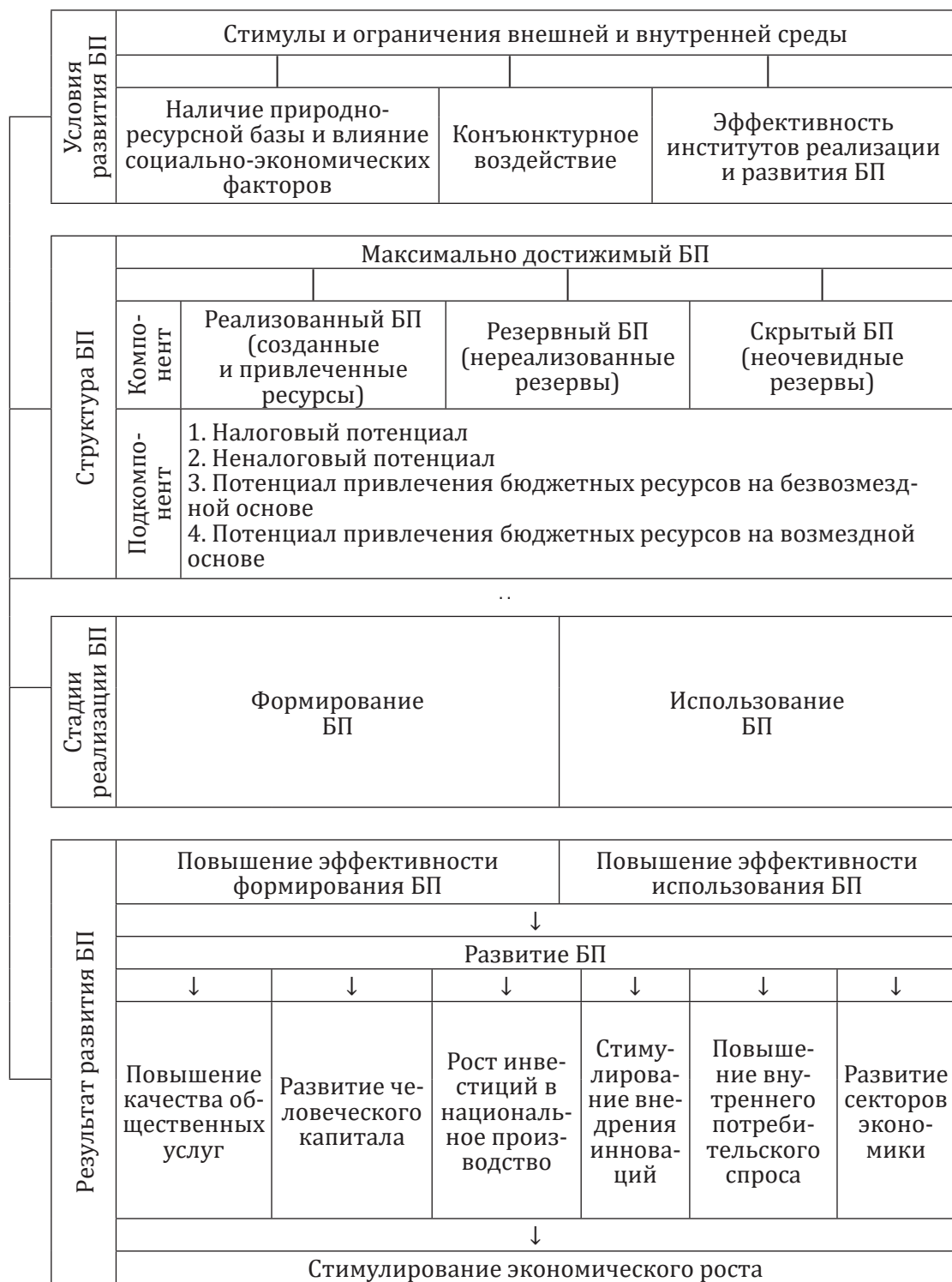


Рис 3. Концепция исследования сущности бюджетного потенциала региона (БП) по предложенному интегративному подходу

Источник: разработано автором.

Количественный пример последовательного формирования максимально достигнутого уровня бюджетного потенциала территории можно привести в части вовлеченных в хозяйственный оборот бюджетных ресурсов, что сделано на материалах Вологодской области и обобщенных данных по СЗФО и Российской Федерации (табл. 6).

Таблица 6. Последовательность формирования максимально достигнутого бюджетного потенциала региона в части созданных и привлеченных бюджетных ресурсов

Территория	Налоговый потенциал*	Налоговый потенциал федерации	Закрепленный налоговый потенциал						Неналоговый потенциал региона	Собственный бюджетный потенциал	Потенциал привлечения на безвозмездной основе бюджетных ресурсов	Совокупный бюджетный потенциал	Потенциал привлечения на возмездной основе бюджетных ресурсов	Максимально достигнутый бюджетный потенциал
			Сумма	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	2 481	1 301	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 измерения 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.

Источник: рассчитано автором по данным отчетности Федерального казначейства России, Минфина России, Федеральной налоговой службы России за 2020 год

Таким образом, опираясь на значимые зарубежные и отечественные научные труды и результаты собственных исследований, мы вывели четыре ключевых концептуальных положения, раскрывающие предложенный 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 потенциалов;

- 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 нереализованных резервов, а нереализованные резервы – в бюджетные ресурсы;

- на стадии формирования бюджетного потенциала осуществляется мобилизация бюджетных ресурсов и максимальная реализация их резервов;

- наиболее полной категорией является «максимально достижимый бюджетный потенциал»; для реализованного бюджетного потенциала применен термин «максимально достигнутый бюджетный потенциал» как совокупность бюджетных расходов или 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 или бюджетных доходов и источников финансирования дефицита бюджета.

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 характеристики 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.

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.

Вопросы для самопроверки и обсуждения



1. Назовите основные виды бюджетного потенциала.
2. Дайте характеристику резервного, реализованного и скрытого бюджетных потенциалов.
3. В чем состоит суть интегративного подхода к исследованию сущности бюджетного потенциала?
4. Приведите условия развития бюджетного потенциала.
5. Назовите компоненты и подкомпоненты бюджетного потенциала.
6. Перечислите этапы формирования максимально достижимого бюджетного потенциала.

4. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ И РИСКИ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА

Ключевые термины: фонд оплаты труда, структура денежных доходов населения, бюджетообразующие отрасли и предприятия, малое и среднее предпринимательство.

Бюджетный потенциал является базовой ресурсной составляющей социально-экономического потенциала региона, поэтому на его формирование и использование влияют процессы, происходящие в экономике и социальной сфере региона. В связи с этим, в числе прочих, к условиям развития бюджетного потенциала региона относятся социально-экономические факторы:

- ✓ устойчивая положительная динамика экономической основы бюджетных доходов и расходов;
- ✓ сокращение зависимости от ограниченного круга крупных налогоплательщиков и рост диверсификации отраслевого состава доходов;
- ✓ улучшение условий ведения предпринимательской деятельности;
- ✓ сокращение степени пространственной неравномерности социально-экономического развития;
- ✓ рост инвестиционной активности экономических агентов.

Количественные и качественные параметры этих факторов имеют свои особенности в разных регионах, что обусловлено различиями социально-экономического развития, нормативно-правовой базы, рыночных институтов 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 обобщим в таблице 7.

Таблица 7. 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, использование бюджетного потенциала 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 от финансовых результатов бюджетообразующих отраслей и предприятий	Уменьшение налогооблагаемой базы вследствие снижения прибыли бюджетообразующей отрасли

Параметры формирования бюджетного потенциала	Негативные социально-экономические факторы	Риски
Условия ведения предпринимательской деятельности в регионе	Рост налоговой нагрузки бизнеса, 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
Пространственная неравномерность социально-экономического развития	Рост уровня дифференциации регионов или муниципальных образований по социально-экономическим параметрам развития	Отвлечение значительной доли использования бюджетного потенциала на выравнивание бюджетной обеспеченности территорий
Инвестиционная активность в регионе	Снижение прибыли предприятий и организаций, сокращение инвестиций в модернизацию и замену основных фондов	Сокращение или отсутствие роста налогооблагаемой базы
Источник: составлено автором.		

Авторами работы³⁵ выделены типы доходов исходя из взаимосвязи бюджетного потенциала и социально-экономических процессов:

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

2. 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.

3. 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 следует главным образом 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. 8).

Таблица 8. Ключевые налоговые источники консолидированных бюджетов, %

Источник дохода	2006 г.	2020 г.	2020 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

³⁵ 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.

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.			

4.1. Практические рекомендации по анализу фонда оплаты труда

АНАЛИЗИРУЕМ!

Согласно данным рисунка 4, в период 2016–2018 гг. просматривалась тенденция прироста реального объема фонда оплаты труда с сопутствующим приростом объема налога на доходы физических лиц по регионам как России, так и СЗФО.

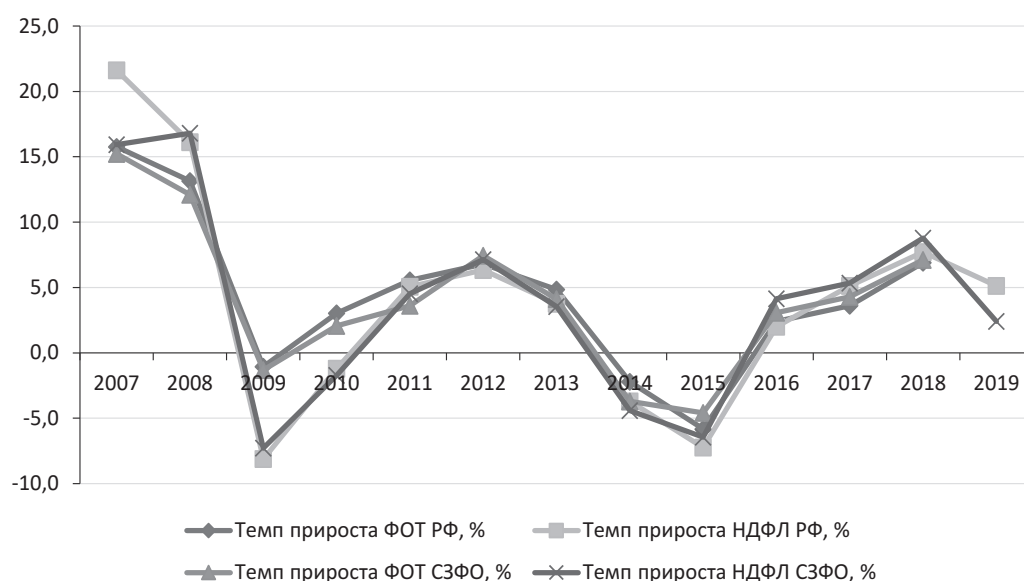


Рис. 4. Прирост фонда оплаты труда (ФОТ) и налога на доходы физических лиц (НДФЛ) в среднем в субъектах РФ и СЗФО, %, в ценах 2006 года

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

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.

4.2. Практические рекомендации по анализу структуры денежных доходов населения

АНАЛИЗИРУЕМ!



Важными показателями при анализе социально-экономических факторов бюджетного потенциала являются динамика и структура денежных доходов населения. Представим структуру денежных доходов россиян за 2006–2020 гг. (табл. 9).

Какие аналитические выводы можно сделать по этим данным?

Во-первых, выводы об удельных весах структурных компонентов.

Заработная плата занимала наибольшую долю в денежных доходах россиян (39,6-57,4%).

Во-вторых, выводы о разнонаправленности тенденций.

Поступательный рост доли заработной платы (с 39,6 до 57,4% в период 2005-2020 гг. сопровождался сокращением (с 26 до 13%) прочих денежных поступлений.

В-третьих, выводы о возможных причинах структурной трансформации.

По мнению д.э.н. Д.В. Масловой, прочие денежные поступления отражают не только несистематические поступления (денежные переводы, продажу валюты и т.д.), но и теневые доходы³⁶. Отмеченная тенденция свидетельствует о развитии трудовых отношений и сокращении сектора теневой экономики, что является значимым фактором роста бюджетного потенциала.

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.

³⁶ Маслова Д.В. Влияние бюджетно-налоговой политики на социально-экономическое положение южных регионов России // Финансы и кредит. 2016. № 37. С. 14–29.

Таблица 9. Структура денежных доходов населения, %

Субъект / федеральный округ	2005 г.				2010 г.				2015 г.				2020 г.				2020 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		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		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		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		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		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		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		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		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		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		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		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		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		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.

4.3. Практические рекомендации по анализу отраслевого состава доходов бюджета и наличия бюджетообразующих отраслей и предприятий

АНАЛИЗИРУЕМ!

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*.



Таблица 10. Поступление налогов, сборов и других платежей в бюджетную систему РФ от основной бюджетообразующей отрасли в ряде регионов РФ

Регион России	Бюджетообразующая 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
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.

1. Выделяем бюджетообразующие отрасли / предприятия.

Мобилизация доходов в представленных в таблице 10 российских регионах во многом определяется финансовой устойчивостью крупнейших бюджетообразующих 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 и т.д.

2. Сравниваем вклад от бюджетообразующих отраслей / предприятий в докризисный и кризисный периоды.

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.

3. Выстраиваем логику рассуждений и причинно-следственных связей.

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%.

4.4. Практические рекомендации по анализу вклада малого и среднего предпринимательства в расширение бюджетного потенциала

АНАЛИЗИРУЕМ!

1. Выстраиваем логику исследования:

недиверсифицированная отраслевая структура бюджетных доходов → зависимость бюджетного потенциала от бюджетообразующей отрасли → необходимость диверсификации экономики → один из способов диверсификации экономики – развитие малого и среднего предпринимательства → расширение бюджетного потенциала территории.



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 бизнеса³⁷. Это объясняется тем, что его развитие способствует повышению конкуренции, которая, в свою очередь, ведет к росту производительности труда и увеличению доходов населения.

2. Анализируем текущую ситуацию в отечественной и мировой экономике.

Фактически российский малый и средний бизнес вносят в ВВП страны чуть более 20% (рис. 5).

³⁷ Малый и средний бизнес как фактор экономического роста России / Ин-т экон. политики им. Е.Т. Гайдара. М.: Ин-т Гайдара, 2019. 308 с.

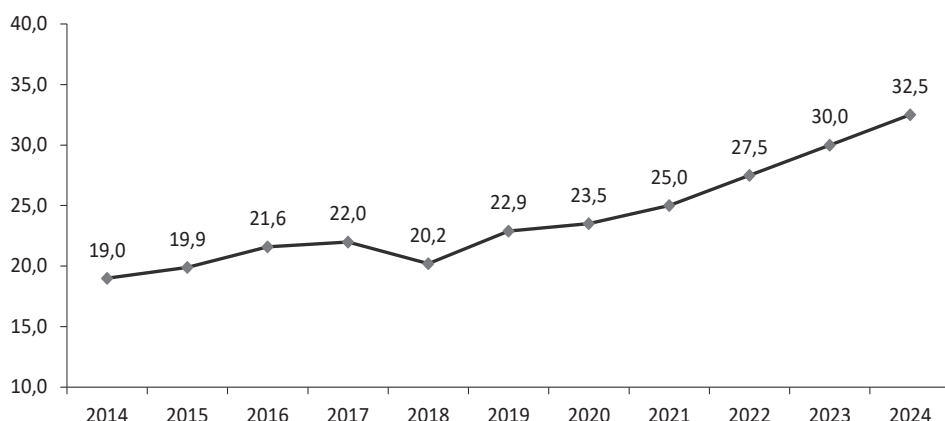


Рис. 5. Вклад малого и среднего бизнеса в ВВП Российской Федерации, %*

* 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/qH8voRLuhAVWSJhIS8XYbZBsvcs8A5t.pdf>.

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

Для справки:

Доля малого и среднего бизнеса в ВВП в развитых странах:

в Корею – 48%,

Германии – 53%,

Швеции – 58%,

Финляндии – 60%,

Нидерландах – 63%,

Италии – 68%*.

* 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> Безусловно, стоит сделать оговорку о различиях в 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.

3. Отмечаем наличие данной задачи на государственном уровне.

В национальном проекте «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» прогнозируется к 2024 году рост вклада малого и среднего бизнеса в ВВП РФ до 32,5%.

4. Исследуем пути (препятствия) достижения данной задачи.

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-Кавказском³⁸).

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 прибыль³⁹. Согласно данным ежегодника Paying Taxes⁴⁰, 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 исследователей, оптимальный размер ставок налогов необходим как с точки зрения развития бизнеса, так и регулирования риска расширения неформального сектора, что непосредственно влияет на бюджетный потенциал территории⁴¹. 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 6,4% в городские округа, почти 11% в муниципальные районы (табл. 11).

Таблица 11. 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
2020	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.

³⁸ 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>

³⁹ Малый и средний бизнес как фактор экономического роста России / Ин-т экон. политики им. Е.Т. Гайдара. М.: Ин-т Гайдара, 2019. 308 с.

⁴⁰ 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>

⁴¹ 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). P. 321–350. doi: 10.17310/ntj.2014.2.02.

В-четвертых, необходимость эффективных механизмов государственной финансовой поддержки. Так, в 2018 г. на одно малое или среднее предприятие в странах Евросоюза выделялось 35 тыс. руб. бюджетных средств, в России – 0,83 тыс. рублей⁴². Вероятно, в российских условиях в ближайшем будущем невозможно достигнуть показателя ЕС, однако настораживает отрицательная динамика финансовой поддержки российских предпринимателей. Если в 2015 г. ее общий объем из федерального бюджета составлял 16,9 млрд. руб., то в 2018 г. – только 5,02 млрд. руб.

В-пятых, необходимость создания возможностей для роста инвестиционной активности малого и среднего бизнеса. Так, в Вологодской области на фоне увеличения оборота и рентабельности проданных товаров объем инвестиций в основной капитал за 2008–2019 гг. сократился в 6 раз (табл. 12). 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.

Таблица 12. 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 расчете 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.									

5. Делаем обобщающий вывод.

Таким образом, росту предпринимательской активности в российских регионах будет способствовать расширение возможностей развития малого и среднего бизнеса за счет льготных программ заимствований, усиления государственной финансовой поддержки, преобладания фискальной функции налоговой политики над стимулирующей, рассматриваемой в зарубежных странах в качестве более приоритетной в отношении малого и среднего бизнеса, сокращения налоговой нагрузки на малый бизнес.

⁴² 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>

Вопросы для самопроверки и обсуждения



1. При наличии каких социально-экономических факторов возможно развитие бюджетного потенциала?
2. Какой риск для развития бюджетного потенциала несет рост уровня социально-экономической дифференциации территорий?
3. Как Вы думаете, почему необходим анализ вклада малого и среднего предпринимательства в расширение бюджетного потенциала?
4. По каким этапам можно проанализировать структуру денежных доходов населения?
5. Назовите причины наиболее высокого риска формирования бюджетного потенциала в экспортно-ресурсных регионах.
6. Приведите примеры препятствий устойчивому развитию сектора малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации.
7. Подумайте, какая существует логическая связь между слабодиверсифицированной экономикой региона и формированием его бюджетного потенциала.
8. От каких факторов зависит рост фонда оплаты труда?
9. Что такое асимметрия пространственного размещения малых и средних предприятий на территории страны?
10. Каким образом рост уровня безработицы может повлиять на формирование бюджетного потенциала территории?

5. НАЛОГОВЫЙ И НЕНАЛОГОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛЫ КАК ПОДКОМПОНЕНТЫ БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА

Ключевые термины: налоговый потенциал, неналоговый потенциал, фискальный федерализм, налоговое распределение, централизация, децентрализация.

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 постулаты 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.

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 политики⁴³. Представителям *экономики предложения* (A. Laffer, M. Feldstein, J. Gilder) удалось объяснить взаимосвязь ставок налогов, бюджетных доходов и налоговой базы⁴⁴, а сторонники *статистической теории* (Э. Селигман, И.Я. Горлов, А. Вагнер) предложили методический инструментальный расчет оптимального уровня налоговой нагрузки⁴⁵. Теоретики *кейнсианства и неоклассического синтеза* (P. Samuelson, J. Hicks, В. Леонтьев) особое место во влиянии на характер течения экономического

⁴³ Караваева И.В. Налоги в контексте российской реиндустриализации, или Возвращение к истокам политической экономики // Экономическое возрождение России. 2015. № 3 (45). С. 76–92.

⁴⁴ Лушникова М.В., Лушников А.М. Российская школа финансового права: портреты на фоне времени. Ярославль: ЯрГУ, 2013. 800 с.

⁴⁵ 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.

цикла отводили налогам как основным автоматическим (встроенным) стабилизаторам недискреционной фискальной политики⁴⁶.

Как справедливо отметили ученые Карельского научного центра РАН, перспективы развития региональной экономики и социальной сферы во многом предопределяются достигнутым уровнем налоговых доходов как отражением результата реализации территориального налогового потенциала⁴⁷. 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 доходов⁴⁸. По словам д.э.н., профессора В.Г. Панскова⁴⁹, налоговая система занимает одно из ведущих мест в вопросе создания привлекательного инвестиционного климата, привлечения 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 вдаваясь в положительные или отрицательные последствия, в качестве такого примера можно привести налоговые реформы США в 1980–1990-е годы, осуществленные с учетом обоснованной в теории экономики предложения зависимости между величиной налоговых ставок и уровнем производства. В 2009 году⁵⁰ 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 шести лет обеспечила темп прироста реального ВВП с -2,8 до 2,4% и снижение уровня безработицы с 9,3 до 6,2%⁵¹.

При исследовании тематики налогового потенциала на первый план выходят вопросы повышения эффективности его формирования в сложившихся условиях хозяйствования. В.В. Ольховик считает его возможным за счет развития инвестиционного климата и мобилизации дополнительных налоговых доходов⁵². По мнению других авторов, неравенство издержек по сбору налоговых поступлений в различных секторах экономики свидетельствует о влиянии ее отраслевой структуры на налоговый потенциал⁵³. Некоторые исследователи акцентировали

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Финансовое обеспечение развития северных регионов / под науч. ред. Г.В. Кобылинской. Апатиты: КНЦ РАН, 2016. 193 с.

⁴⁸ Yang S.-C. S. Do Capital Income Tax Cuts Trickle Down? // National Tax Journal. 2007. 60(3). Pp. 551–67.

⁴⁹ Пансков В.Г. Стимулирование модернизации российской экономики посредством налоговых механизмов // Экономика. Налоги. Право. 2013. № 1. С. 64–71.

⁵⁰ В феврале 2009 г. Администрацией Б. Обамы была принята антикризисная программа «План американского возрождения и реинвестиций», треть которой (»

⁵¹ Рассчитано по данным Bureau of Economic Analysis (www.bea.gov) и Congressional Budget Office (www.cbo.gov).

⁵² Ольховик В.В. Возможности развития налогового потенциала субъектов Российской Федерации // Экономика региона. 2019. Т. 15. В. 3. С. 938–951.

⁵³ 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.

внимание на социальных, политических и культурных факторах роста налогового потенциала. Так, L. Weiss обозначил условия готовности населения к уплате налогов⁵⁴, а R. Bird, J. Martinez-Vazquez, B. Torgler сфокусировались на зависимости налогового потенциала от значимости общественного мнения при принятии политических решений⁵⁵.

Важно исходить из обусловленности по теории общественных финансов формирования налогового потенциала моделью бюджетного федерализма⁵⁶, действующей в качестве верхнего надстроечного уровня и проявляющейся в диалектике и практической реализации принципов централизации и децентрализации. По словам Ч. Шармы, бюджетный федерализм содействует конструкции финансового взаимодействия между центральными и субнациональными уровнями, а фискальная децентрализация относится к важнейшему принципу бюджетного федерализма⁵⁷. 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.

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 налогообложения⁵⁸. 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 уровня⁵⁹. 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 благ⁶⁰. К.э.н. А.А. Пу-

⁵⁴ Weiss L.W. Advertising, Profits, and Corporate Taxes // The Review of Economics and Statistics. Nov. 1969. Vol. 51. No. 4. Pp. 421–430.

⁵⁵ Bird R.M., Martinez-Vazquez J., Torgler B. Societal institutions and tax effort in developing countries // IMF Working Paper, 2004.

⁵⁶ Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. New York: McGraw Hill, 1959. 628 p.

⁵⁷ Sharma C.K. The Federal Approach to Fiscal Decentralisation: Conceptual Contours for Policy Makers // Loyola Journal of Social Sciences. 2005. Vol. XIX, no. 2. Pp. 178. URL: http://mpr.ub.uni-muenchen.de/178/1/MPPRA_paper_178.pdf.

⁵⁸ Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. New York: McGraw Hill, 1959. 628 p.

⁵⁹ Там же.

⁶⁰ Пинская М.Р. Гармонизация налоговых отношений в федеративном государстве: дис. ... д-ра эк. наук: 08.00.10. М., 2010. 397 с.

гачев доказал определяющую роль налогового федерализма по отношению к его объемно-структурным характеристикам и воздействия налогового потенциала на развитие налогового федерализма⁶¹.

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 данном исследовании мы будем придерживаться следующего понятийного аппарата. Во-первых, согласимся с доводами д.ю.н. Н.М. Добрынина⁶² и исследователей⁶³ Уральского государственного экономического университета 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 неoinституциональной экономики, в центре которой поставлен индивид⁶⁴, поскольку важнейший критерий эффективности государственного управления состоит в экономическом росте как факторе повышения качества предоставления публичных услуг⁶⁵.

Практика федеративных государств показала, что первичное распределение (вертикальное налоговое выравнивание) может быть подчинено в большей степени принципам централизации, децентрализации или кооперации (табл. 13).

Таблица 13. 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
Источник: составлено по: Сильва М. Де., Курляндская Г.В. Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика. М.: Весь мир, 2006. 464 с.			

В первом случае акцент сделан на необходимости обеспечения макростабильности и макроуправляемости государства, во втором – на стимулировании эффек-

⁶¹ Пугачев А.А. Развитие налогового потенциала региона в рамках совершенствования налогового федерализма: дис. ... к-та экон. наук: 08.00.10. М., 2018. 177 с.

⁶² 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.

⁶³ 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.

⁶⁴ Пешина Э.В., Стрекалова А.А. Два поколения фискального федерализма: взаимосвязь развития // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2015. № 18 (252). С. 42–59.

⁶⁵ Печенская М.А., Ускова Т.В. Межбюджетное распределение налогов в России: концентрация полномочий или децентрализация управления // Экономика региона. 2016. Т. 12. В. 3. С. 875–886.

тивного саморазвития территорий и повышении ответственности за управленческие решения на местах⁶⁶. Кооперационная модель подразумевает обязательность согласовательных процедур разными сторонами. В результате в государстве формируется централизованная, децентрализованная или кооперативная (смешанная) модель межбюджетных отношений.

Централизованная модель межбюджетных отношений характеризуется некоторыми отрицательными чертами⁶⁷, такими как:

- высокие издержки на функционирование самой системы;
- субъективизм выравнивания уровня социально-экономического развития (например, предоставление региону особого бюджетного режима);
- снижение заинтересованности региональных и местных органов власти в повышении собственных доходов и развитии объектов налогообложения в подконтрольных территориях.

Американские законодатели убеждены, что «централизованное» бюджетное выравнивание может подорвать стимулы к поиску новых бюджетных доходов и к экономии государственных средств, ослабить ответственность органов власти перед населением⁶⁸.

Для укрепления федеративного государства и развития межбюджетных отношений целесообразна децентрализация бюджетных полномочий. Международный опыт свидетельствует о том, что она должна осуществляться постепенно и согласованно на всех уровнях власти⁶⁹. Сочетание элементов централизованных и децентрализованных моделей представляет собой кооперативная модель межбюджетных отношений, направленная на бюджетное выравнивание региональных диспропорций. Актуальность построения такой модели повышается при необходимости решать общенациональные задачи (участие в войне, обустройство страны после войны, осуществление масштабных социальных проектов, развитие инфраструктуры). По мнению ряда авторов (В.А. Волохина, А.М. Балтина, Н.В. Попова, В.В. Хоменко, Н.Г. Кулягина), именно кооперативная модель должна стать основой построения бюджетной системы в России. Ориентация на децентрализованные модели, свойственные высокоразвитым демократическим странам, может привести к нарушению единства государства и усилению асимметрии, тогда как централизация усилит иждивенческие настроения субнациональных властей⁷⁰.

⁶⁶ Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice / edited by R. Boadway, A. Shah. The World Bank, Washington D.C., 2007. 624 p.

⁶⁷ Марченко Г.В., Мачульская О.В. Финансовые механизмы межрегионального выравнивания // Финансы и кредит. 2000. №1. URL: http://www.raexpert.ru/researches/regions/fin_levelling/

⁶⁸ Ahmad E., Craig J. Intergovernmental Transfers // Fiscal Federalism in Theory and Practice ed. T. Ter-Minassian, Washington: IMF. 1997. pp. 73–107.

⁶⁹ Arzaghi M., Henderson J. Why countries are fiscally decentralizing // Journal of Public Economics. 2005. Vol. 89. № 7; Blindenbacher R., Ostien A. (eds.). Dialogues on Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries. Forum of Federations, Canada, 2006; Weingast B.R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives // Journal of Urban Economics. Vol. 65.

⁷⁰ Балтина А.М., Волохина В.А., Попова Н.В. Финансовые системы зарубежных стран: учеб. пособие / М.: Финансы и статистика, 2007. 112 с.; Хоменко В.В., Кулягина Н.Г. Основы организации межбюджетных отношений между центром и регионам // Казанский федералист. 2002. № 3. URL: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n3/stat9/>

Другие исследователи (Л.В. Овчаренко, В.В. Кириллов, В.Н. Соловьев, Ф. Бретон) считают, что кооперативная модель наносит ущерб территориальной конкурентоспособности и инновационному развитию⁷¹.

Необходимо отметить, что в чистом виде та или иная модель межбюджетных отношений в современном мире не существует, речь идёт о преобладании того или иного принципа в их построении, ограниченного определённым историческим периодом. Это означает, что бюджетный федерализм как совокупность механизмов организации бюджетных потоков в федеративном государстве (В.Н. Лексин, А.Н. Швецов) представляет собой динамичную систему, приспособляющуюся к постоянно меняющимся общественно-политическим условиям⁷². Оптимальная модель межбюджетных отношений должна обладать способностью вовремя становиться то более, то менее централизованной. Критерием её эффективности в конечном счете, могут выступать только качество и уровень предоставления бюджетных услуг населению⁷³.

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 налогов⁷⁴. Позже W. Oates сформулировал теорему о том, что децентрализованное принятие решений о предоставлении региональных публичных услуг эффективнее централизованного при условии снижения государственных затрат⁷⁵. По мнению А. Бретона, изучавшего «ошибки децентрализации», она неэффективна при высоких затратах на межуровневую координацию⁷⁶. Зарубежные ученые выявили взаимосвязь между бюджетной децентрализацией по налогам и изменением теневой экономики⁷⁷, объемом региональных инвестиций⁷⁸ и производительностью труда⁷⁹.

⁷¹ Breton F. Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance. Cambridge, 1996; Кириллов В.В., Соловьев В.Н., Овчаренко Л.В. Совершенствование механизма межбюджетных отношений // Мир человека. 2008. № 2. С. 34–71.

⁷² Клисторин В.И. Методология анализа налогово-бюджетной и региональной политики на субфедеральном уровне / под ред. С.А. Суспицына. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2004. 240 с.

⁷³ Иванов, В.В. Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма // Вестник МГТУ 2010. Т. 13 № 1. С. 5–14.

⁷⁴ Tiebout C.A. A pure Theory of Local Expenditures // The Journal of Political Economy. 1956. Vol. 64. No. 5. Pp. 416–424.

⁷⁵ Oates W. An essay on fiscal federalism. Journal of Economic Literature, 1999. Vol. 37. No. 3. Pp. 1120–1149.

⁷⁶ Breton A. An Introduction to Decentralization Failure. Department of Economics, University of Toronto and International Centre. 2000. Pp. 7–10.

⁷⁷ 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.

⁷⁸ Grubert H., Mutti, J. Do taxes influence where US corporations invest? // National Tax Journal. 2000. No 53 (4). Pp. 825–840.

⁷⁹ Yang S.-C. S. Do Capital Income Tax Cuts Trickle Down? // National Tax Journal. 2007. 60 (3). Pp. 551–567.

Отечественные исследователи проблематики налогового федерализма пришли к выводу о позитивном влиянии уровня децентрализации на экономический рост⁸⁰. Е.Н. Сидорова и Д.А. Татаркин назвали децентрализацию источником инноваций и стимулом развития собственного финансового потенциала⁸¹.

В работах этих и других ученых демонстрируется высокая эластичность экономической эффективности по децентрализации, что объясняется в основном ростом предельной полезности экономических агентов. Исследователи и экономисты-практики в научных трудах и публичных выступлениях неоднократно указывали на обеспечение экономической безопасности государства за счет централизации налоговых источников, что негативно сказывается на возможностях роста налогового потенциала территорий⁸². В то же время согласимся с точкой зрения других ученых, считающих, что уровень децентрализации должен иметь некий предел во избежание обратного эффекта⁸³. 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 закреплённые⁸⁴ налоги (предполагают «оседание» в бюджете того уровня, на котором были собраны). Вопрос о совокупном размере доли налоговых доходов, которая по результатам вертикального налогового выравнивания остается 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 государства⁸⁵.

Как отметил академик А.И. Татаркин, полноценное бюджетное обеспечение полномочий территориальных органов власти консолидирует российское общество на пути к реиндустриализации⁸⁶.

⁸⁰ Юшков А., Одинг Н., Савулькин Л. Судьбы российских регионов-доноров // Вопросы экономики. 2017. № 9. С. 83–97.

⁸¹ Сидорова Е.Н., Татаркин Д.А. Финансовый потенциал повышения конкурентоспособности муниципальных образований // Экономика региона. 2007. № 4 (12). С. 68–84.

⁸² 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. Широков // Проблемы прогнозирования. 2018. № 1. С. 3–9;

⁸³ 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.

⁸⁴ Закреплёнными за региональным уровнем налогами являются налог на имущество организаций, транспортный налог и налог на игорный бизнес.

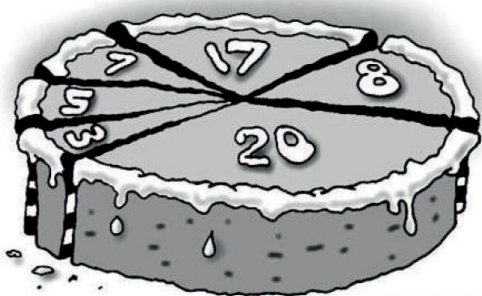
⁸⁵ Статья 48. Регулирующие доходы бюджетов // Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (редакция № 1). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸⁶ Там же.

Д.э.н., профессор Г.Д. Поляк вывел обратную закономерность между степенью концентрации бюджетных средств в центральном бюджете и уровнем социально-экономического развития государства⁸⁷. 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 истощения⁸⁸. 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. Сторонники данного подхода (Е.М. Примаков, А.И. Татаркин, С.В. Степашин и др.) относили отказ от унитарно-федеративного принципа и пересмотра пропорции распределения налоговых доходов между центром и регионами к мерам по минимизации существующих препятствий для экономического роста России⁸⁹. Тогда как приверженцы *асимметрично-вертикального подхода* (С.Д. Валентей и др.) в распределении налоговых доходов в пользу федерального центра видели бессмысленность корректировки налоговой вертикальной пропорции в условиях формирования доходной базы региональных бюджетов не на основе расходных полномочий⁹⁰.



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. 6).

⁸⁷ Поляк Г.Д. Способы организации финансовых ресурсов экономического и социального развития государства // Финансы и кредит. 2012. № 34 (514). С. 2–5.

⁸⁸ Родионова В.М. Совершенствование бюджетного законодательства – необходимое условие осуществления преобразований в бюджетной сфере России // Финансы и кредит. 2006. № 2. С. 2–9.

⁸⁹ 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/

⁹⁰ 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.

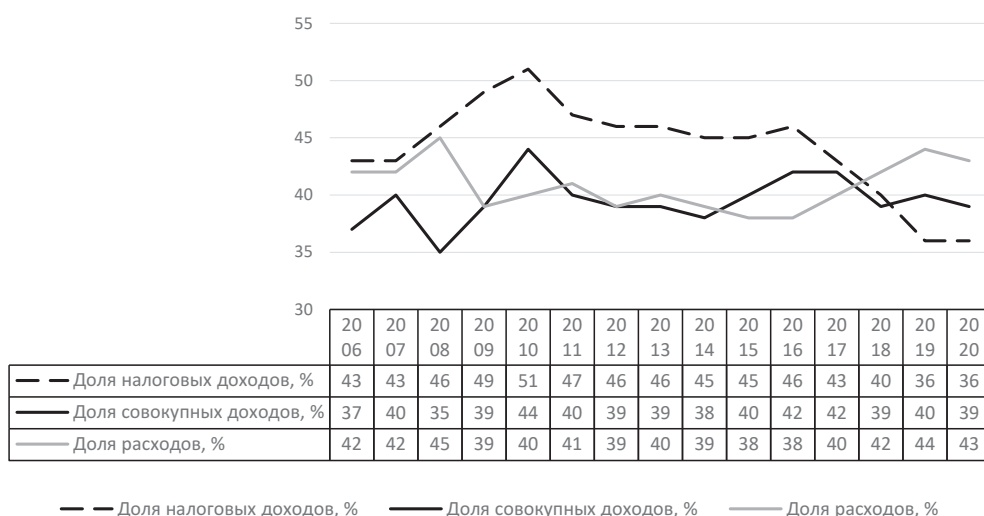


Рис. 6. Доля консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в консолидированном бюджете страны, %

Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства России.

В 2020 году заметна тенденция к снижению доли налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов в консолидированном бюджете страны (43% в 2006 г. против 36% в 2020 г.). Однако с 2015 года доля расходных полномочий консолидированных бюджетов субъектов устойчиво растет. 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. 14)⁹¹.

Таблица 14. Доля налоговых доходов федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов в консолидированном бюджете некоторых федераций*, %

Страна	Доля налоговых доходов	
	федерального бюджета	региональных бюджетов
Швейцария, 2015 г.	31,7	68,3
Канада, 2018 г.	36,4	63,6
Российская Федерация, 2020 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.		

Вместе с тем пример некоторых развитых федераций показывает преобладание территориальной доли налогов над центральной. Безусловно, стоит оговориться,

⁹¹ Pechenskaya M.A. Development of Interbudgetary relations in Russia in 2000-2015 // Studies on Russian Economic Development. 2017. Т. 28. № 2. Рр. 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.

что данные страны не имеют столь значительной, как в России, межрегиональной дифференциации, тем не менее они показывают возможности рационального перераспределения доходных источников.

Что касается **неналогового потенциала**, то 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 годы. 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 России⁹² (рис. 7).

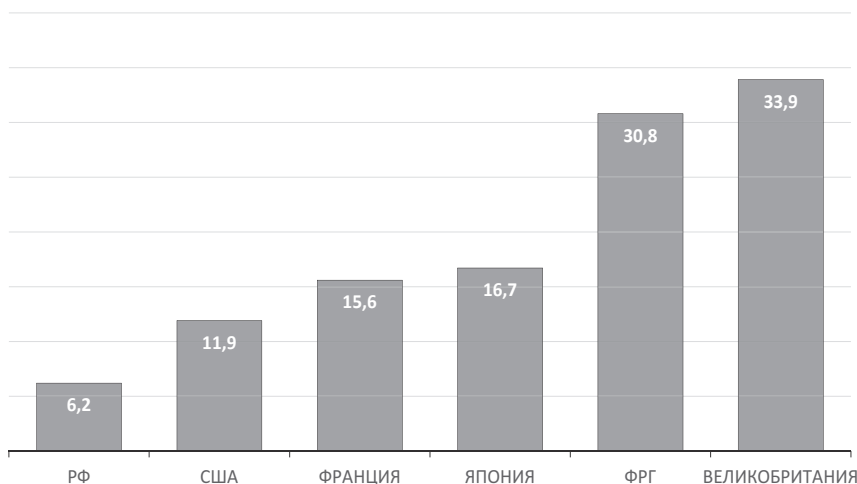


Рис. 7. Доля неналоговых доходов в совокупных доходах консолидированных бюджетов административно-территориальных единиц некоторых стран в 2019 г., %

Источник: составлено автором по: статистическая база данных Организации экономического сотрудничества и развития. URL: <http://stats.oecd.org/>

Следует отметить, что из-за различий в бюджетной классификации состав неналоговых доходов в совокупных доходах различных стран сильно варьируется.

В Великобритании этот показатель включает доходы Национального фонда займов, в который поступает часть прибыли Банка Англии, проценты за кредиты, выданные органам местного самоуправления и часть средств специальных фондов⁹³.

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.

⁹² Печенская М.А. Неналоговые доходы российских регионов: тенденции и возможности роста // ЭКО. 2018. №1. С. 119–126.

⁹³ Следует отметить, что в указанных 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. [Шепенко Р.А. Правовые основы бюджетного устройства и бюджетного процесса Великобритании // Правоведение. 1999. № 2. С. 107–122].

Вопросы для самопроверки и обсуждения

1. Охарактеризуйте возможные эффекты влияния налогов на социально-экономические процессы в стране.
2. Сколько процентов составляла пропорция распределения налогов между федеральным и региональными бюджетами в 2006, 2019 годах? Как она изменилась и с чем это связано?
3. В чем состоит суть кооперативной модели межбюджетных отношений? В каких странах действует такая модель? Какая модель сложилась в современной России?
4. Какова доля неналоговых платежей в структуре совокупных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации?
5. Кем и когда было впервые введено понятие «фискальный федерализм»? Что оно означало?
6. Что такое закрепленные и регулирующие налоги? Приведите примеры.
7. Опишите состав неналоговых доходов в России.
8. Приведите аргументы и контраргументы относительно централизованной и децентрализованной моделей межбюджетных отношений.
9. Чему способствует оптимальный баланс интересов федеральных, региональных властей и органов местного самоуправления при распределении финансовых ресурсов?
10. Что такое автоматические (встроенные) стабилизаторы экономики? Как они работают? Приведите примеры относительно налога на доходы физических лиц, НДС и социальных пособий.



6. ПОТЕНЦИАЛ БЕЗВОЗМЕЗДНОГО ПРИВЛЕЧЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ РЕСУРСОВ

Ключевые термины: межбюджетные трансферты, безвозмездные поступления, дотации, субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты, делегирование, сглаживание.

Региональные органы власти и органы местного самоуправления в Российской Федерации 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% – нерезидентов⁹⁴. 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 о дефиците публичных услуг населению за счет собственных источников и слабых сравнительных позициях 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.

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 трудах отмечено, что межбюджетные трансферты привлекаются в регионы главным образом для устранения горизонтальных и вертикальных бюджетных диспропорций, для компенсации внешних

⁹⁴ Доля в безвозмездных поступлениях рассчитана для консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2020 год по данным Федерального казначейства России.

угроз и вызовов, для реализации общенациональных интересов⁹⁵. Центром межбюджетных отношений Научно-исследовательского финансового института (НИФИ) выделено семь целей, которые сопоставляются с конкретной формой предоставления и альтернативным инструментом государственной политики⁹⁶. 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).

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.



Обобщим и систематизируем накопленные в России и за рубежом теоретические исследования и практики, условно выделим и охарактеризуем особенности четырех ключевых методологических подходов к предоставлению межбюджетных трансфертов (табл. 15).

⁹⁵ Bradford D., Oates W. Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants // American Economic Review, 1971b. №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. P. 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.

⁹⁶ 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

Таблица 15. Ключевые теоретические особенности методологических подходов к предоставлению межбюджетных трансфертов и их практическая реализация в России

Подход к предоставлению межбюджетных трансфертов из бюджета вышестоящего уровня в нижестоящий				
	Подход делегирования	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)
Примеры некоторых форм межбюджетных трансфертов в Российской Федерации	Субвенции	- 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.

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 этом 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 трансфертов⁹⁷. Статистический массив данных о бюджетном федерализме Организации экономического сотрудничества и развития⁹⁸ указывает на существование трансфертов для финансирования либо полностью субнациональных полномочий, либо полномочий совместного с федеральным центром ведения.

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.

Согласно теории общественных финансов, межбюджетные трансферты призваны в определённой степени не выравнять, а снизить территориальные различия уровня бюджетного потенциала, поскольку минимальные социальные стандарты проживания должны быть обеспечены на всех территориях вне зависимости от уровня их развития.

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 работе⁹⁹ указывается, что с 1990-х годов отече-

⁹⁷ 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. № 3. DOI: 10.1787/22265848.

⁹⁸ Fiscal federalism network // Официальный сайт Организации экономического сотрудничества и развития. URL: www.oecd.org/tax/federalism

⁹⁹ 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.

ственная 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 исследователи¹⁰⁰, ряд причин такого положения 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.

4. Подход премирования.

В мировой практике он рассматривается как один из наиболее перспективных. Следует отметить, что данный подход является прямым воплощением стимулирующей функции системы межбюджетных трансфертов.

Исследование методологических подходов к привлечению в регионы бюджетных ресурсов на безвозмездной основе, различающихся по целям, формам и особенностям реализации, подводит к закономерному вопросу о том, как этот процесс влияет на формирование собственного бюджетного потенциала региона.

В таблице 16 систематизируем типологию межбюджетных трансфертов, которая учитывает ключевые признаки их предоставления регионам и сопоставляет со сценариями влияния на собственный бюджетный потенциал региона¹⁰¹.

Суть типологии межбюджетных трансфертов раскроем в следующих основных методологических пояснениях.

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

✓ 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 с объемом дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности, согласно БК

¹⁰⁰ Ильин В.А., Поварова А.И. Эффективность государственного управления. 2000–2015. Противоречивые итоги – закономерный результат. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. 304 с.

¹⁰¹ 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.

РФ, не может превышать 15% общего объема межбюджетных трансфертов без учета субвенций.

✓ 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.

✓ В практике развитых стран используется правило «1 трансферт = 1 цель»¹⁰². Следовательно, каждый трансферт соответствует реализации одного подхода. В российских условиях трансферт может относиться одновременно к нескольким подходам, целям, основаниям и предпосылкам софинансирования.

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

¹⁰² 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.

Таблица 16. Матрица типологии межбюджетных трансфертов по ключевым признакам их предоставления и сценариям развития собственного бюджетного потенциала

Признак	Межбюджетные трансферты				
	Собственные и совместные		Делегированные		
1. Вид полномочий			Обусловленные (целевые)		Обусловленные (целевые)
2. Обусловленность направлений использования					Направление средств на конкретные расходные полномочия
3. Конечный результат использования					Приближение реализации полномочия к населению
4. Предпосылка					Формализованные
5. Основания предоставления					Нецелевые (при условии отсутствия нефинансируемых мандатов)
6. Принцип финансирования					Повышение качества общественных услуг с условием приближения к месту предоставления
7. Цель предоставления					Делегирования / точечного управления
8. Методологический подход					Субвенции
9. Формы межбюджетных трансфертов в РФ / долевое распределение*					16,17 (15,91 / 15,93)
	Стимулирование СБП	Дополнение СБП	Стимулирование СБП	Дополнение СБП	Дополнение СБП
	Сценарий развития собственного бюджетного потенциала (СБП)				
Условные обозначения: СБП – собственный (налоговый и неналоговый) бюджетный потенциал.					
* Процентное распределение рассчитано по формам межбюджетных трансфертов в их совокупном объеме за 2020 г. (2019 / 2008 г.) по данным Федерального казначейства России.					
Источник: разработано автором.					

6.1. Практические рекомендации по анализу подхода делегирования

АНАЛИЗИРУЕМ!



В России делегирование полномочий связано с передачей расходных обязательств, возникающих вследствие принятия нормативно-правовых актов на вышестоящих уровнях. Анализ делегированных полномочий за 2006–2020 гг. показал их номинальный рост более чем в 6 раз – с 99 до 606 млрд. рублей (табл. 17). При этом наиболее существенный рост числа мандатов произошел в 2007 г., 2009–2010, 2014–2015 гг. и в 2020 г., что вызвано, в частности, антикризисными правительственными мерами, обеспечением ветеранов Великой Отечественной войны жильём к юбилейным годовщинам и другими причинами. Попытки перехода к единой субвенции в 2014 году¹⁰³ по факту привели к тому, что в нее были объединены нескольких самых мелких субвенций, которые в общем объеме составили менее 5%.

Таблица 17. **Динамика делегированных полномочий консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации**

Показатель	Год														
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Количество субвенций	36	29	29	33	27	28	21	19	14	16	30	32	33	33	34
Объем субвенций, млрд. руб.	99	185	180	285	379	338	286	277	312	337	334	326	332	397	606
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	16,0
Доля в расходах, %	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	3,9
Темп роста субвенций, %	205	187	97	158	133	89	85	97	113	108	99	98	102	120	153
Темп роста МТ*, %		107	181	131	94	118	99	93	110	97	98	108	122	118	154

* Обозначение: здесь и далее МТ – межбюджетные трансферты.

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

Рост делегированных расходов, по мнению большинства отечественных исследователей, является негативной тенденцией развития системы межбюджетных трансфертов. Так, в работе В.А. Ильина и А.И. Поваровой отмечается, что ежегодное увеличение делегируемых полномочий отвлекает от исполнения собственных обязательств территориальных бюджетов и последовательно снижает уровень

¹⁰³ Об утверждении Правил формирования и предоставления единой субвенции бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета: Постановление Правительства РФ от 27.03.2013 № 275.

бюджетной обеспеченности регионов¹⁰⁴. Еще более жесткой позиции придерживаются эксперты Международного центра социально-экономических исследований «Леонтьевский центр»¹⁰⁵, говоря о делегировании полномочий как об угрозе устойчивости бюджетов, как о блокировании миграции полномочий на наиболее эффективный уровень их использования и, в конце концов, как 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 власти¹⁰⁶. На необходимость замены практики делегирования передачей регионам полномочий с источниками доходов на постоянной основе указывал в рамках Бюджетного послания Президент России¹⁰⁷.

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

Таблица 18. Темпы роста субвенций и субсидий в бюджетах региональных центров Северо-Западного федерального округа

Региональный центр	Субвенции			Субсидии		
	2011 г.	2020 г.	2020 к 2011, %	2011 г.	2020 г.	2020 к 2011, %
	Млн. руб.			Млн. руб.		
Итого по РЦ СЗФО	11132,8	27100,2	243,4	8248,3	9734,5	118,0
Петрозаводск	1055,9	2731,0	258,6	753,2	754,5	100,2
Сыктывкар	906,4	4121,1	454,7	452,2	1269,9	280,8
Архангельск	1578,9	3585,7	227,1	517,5	777,5	150,2
Вологда	1135,3	3412,5	300,6	665,1	2797,2	420,5
Калининград	1963,1	4474,6	227,9	3015,5	1869,9	62,0
Мурманск	2126,8	4860,5	228,5	1733,1	518,7	29,9
Великий Новгород	1809,5	2456,7	135,8	341,8	1049,9	307,1
Псков	556,9	1458,0	261,8	770,0	696,9	90,5

Источники: рассчитано автором по данным отчетов об исполнении бюджетов городских округов, данным Федерального казначейства России, Росстата.

Значительный объем и рост числа делегированных полномочий в структуре субнациональных бюджетов несет в себе два ключевых риска для повышения эффективности формирования бюджетного потенциала региона:

¹⁰⁴ Ильин В.А., Поварова А.И. Проблемы регионального развития как отражение эффективности государственного управления // Экономика региона. 2014. № 3 (39). С. 48–63.

¹⁰⁵ Юшков А.О., Одинг Н.Ю., Савулькин Л.И. Роль субвенций в российской системе бюджетного федерализма // Вопросы экономики. 2016. № 10. С. 49–64.

¹⁰⁶ Проблемы межбюджетных отношений в России / В. Назаров, А. Мамедов, А. Силуанов, А. Зарубин. М.: Ин-т Гайдара, 2012. 188 с.

¹⁰⁷ Президент представил Бюджетное послание // Российская газета. 2012. 28 июня. URL: <https://rg.ru/2012/06/28/putin-site.html>

1. 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. Weingast¹⁰⁸, 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.

2. Риск недофинансирования, возникающий в связи с существованием практики неполного финансирования делегированных расходных обязательств. В работе¹⁰⁹ приводятся данные об исполнении только 75% субвенций на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан, 77% субвенций на социальные выплаты безработным гражданам. В Вологодском научном центре РАН проводилось комплексное исследование бюджетной обеспеченности регионов¹¹⁰ СЗФО, 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%¹¹¹. Следовательно, в ряде случаев для 100%-го покрытия социально значимых расходов регионы должны изыскивать собственные средства.

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

✓ 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;

✓ 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.

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ Юшков А.О., Одинг Н.Ю., Савулькин Л.И. Роль субвенций в российской системе бюджетного федерализма // Вопросы экономики. 2016. № 10. С. 49–64.

¹¹⁰ Состояние и проблемы бюджетной обеспеченности субъектов Северо-Запада Российской Федерации: заключительный отчет о НИР / исполн. А.И. Поварова. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. 132 с.

¹¹¹ Рассчитано автором по данным Федерального казначейства России, законов о бюджете и законов об исполнении бюджета субъектов СЗФО.

6.2. Практические рекомендации по анализу подхода сглаживания

АНАЛИЗИРУЕМ!



В таблице 19 представлены некоторые показатели межрегиональной дифференциации в России, из которых видно, что размах асимметрии по объему ВРП на душу населения составлял 34 раза. Для сравнения: в Китае, США, Германии, Канаде он находился в пределах 2,5–10 раз. На территории 10 российских регионов сконцентрировано 53% собранного в стране объема налоговых и неналоговых доходов, 23% из которых мобилизуется в столице.

Согласно теории общественных финансов, межбюджетные трансферты призваны в определённой степени не выровнять, 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. Дерюгина¹¹², 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 раз¹¹².

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.

Таблица 19. Некоторые показатели межрегиональной дифференциации в России

№ 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. рублей*	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.

¹¹² Дерюгин А.Н. Выравнивание регионов: сохраняются ли стимулы к развитию? // Экономическая политика. 2016. Т. 11. № 6. С. 170–191.

Таблица 20. 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
* 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.														

* 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.

Оценивая результаты снижения горизонтальных диспропорций российских регионов в 2006–2019 гг. (табл. 20), важно обратить внимание на следующие позиции до / после предоставления трансфертов:

- дифференциация подушевых объемов межбюджетных трансфертов субъектам РФ была существенной – 27,2–228,6 раза;

- число регионов-доноров сократилось с 19 в 2006 г. до 13 в 2019 г., в 2020 и 2020 гг.: это Калужская, Ленинградская, Московская, Самарская, Сахалинская области, Ханты-Мансийский АО-Югра, Свердловская, Тюменская области, Республика Татарстан, г. Москва, г. Санкт-Петербург, Ненецкий, Ямало-Ненецкий автономные округа)¹¹³;

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

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

- подушевая бюджетная обеспеченность регионов-доноров собственными доходами увеличилась с 44,4 до 182,9 тыс. руб. на одного жителя, регионов-реципиентов¹¹⁴ – с 14,2 до 55,4 тыс. руб. на одного жителя.

Таким образом, исследование показало, что достижение результатов горизонтального сглаживания территорий в большей степени оценивается не сравнением показателей диспропорций до/после предоставления межбюджетных трансфертов, а индикаторами уровня нагрузки на федеральный бюджет.

¹¹³ Ежегодные приказы Минфина России «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

¹¹⁴ Регионы, получающие из федерального бюджета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

6.3. Практические рекомендации по анализу подхода точечного управления

АНАЛИЗИРУЕМ!

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. 21; рис. 8), 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 21. 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	2019	2020
<5]	83	54	58	9	6	51	35	10	10	22	16	13	12
(5–10]		18	15	29	22	17	16	17	24	30	24	20	22
(10–15]		6	5	26	31	6	14	24	22	17	13	17	13
(15–20]		3	2	9	15	5	10	15	10	4	13	16	19
(20–25]		1	2	6	5	4	8	6	6	3	2	2	2
(25–30]		1	1	2	2			3	4	4	6	6	6
(30–50]				2	2		2	8	7	3	6	6	6
>50]								2	2	2	5	5	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.

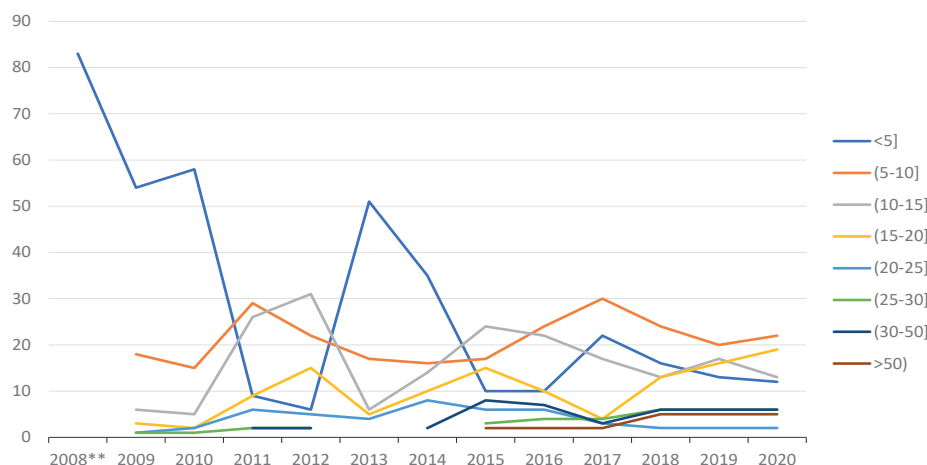


Рис. 8. Динамика иных межбюджетных трансфертов регионам РФ в 2006–2018 гг. Источник: рассчитано автором по данным отчетности Федерального казначейства России.

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.

6.4. Практические рекомендации по анализу подхода премирования

АНАЛИЗИРУЕМ!

Благодаря осознанию российскими органами государственной власти важности формирования стимулов к развитию бюджетного потенциала, 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 Собранию¹¹⁵ в 2018 году 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»¹¹⁶ 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 бюджетных средств и достижению конкретных

¹¹⁵ Послание Президента РФ Федеральному Собранию 01.03.2018 // Официальный сайт Президента России. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957>

¹¹⁶ Об утверждении «Основ региональной политики РФ до 2025 года»: Указ Президента РФ от 16.01.2017 №13. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/

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. Они активно применялись в отдельные годы Правительством Вологодской области, что привело к результатам, представленным в таблице 22.

Таблица 22. Результаты передачи дополнительных нормативов отчислений от налогов на местный уровень бюджетной системы 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. Зубаревич отмечает, что единовременные инвестиции, пусть и масштабные, слабо стимулируют территориальное развитие без устойчивого совершенствования институциональной среды¹¹⁷. Подтверждая данную позицию, Т.Г. Ратьковская указывает на необходимость дополнения разовых бюджетных вливаний расширением полномочий региональных и местных органов к дальнейшему поддержанию

¹¹⁷ Зубаревич Н.В. Стратегия пространственного развития после кризиса: от больших проектов к институциональной модернизации // Журнал Новой экономической ассоциации. 2015. № 2 (26). С. 226–230.

повышенного уровня бюджетных затрат¹¹⁸. 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»¹¹⁹.

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.

Вопросы для самопроверки и обсуждения



1. Назовите цели предоставления безвозмездных бюджетных ресурсов.
2. В чем состоит суть подхода делегирования к предоставлению бюджетных ресурсов регионам?
3. Охарактеризуйте процентную структуру источников безвозмездных поступлений в России.
4. Что такое целевой трансферт? Что такое долевого трансферт? Что такое формализованный трансферт? Приведите примеры.
5. Как Вы думаете, идентичны ли выравнивание и сглаживание территориальных различий?

Практические задания

1. Что такое дотации, субсидии, субвенции и иные межбюджетные трансферты?
2. Используя общедоступные данные отчетности об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Федерального казначейства, постройте диаграмму, отражающую доли дотаций, субсидий субвенций и иных межбюджетных трансфертов в структуре безвозмездных поступлений в Вашем регионе. Какой трансферт преобладает? Как Вы думаете, почему?
3. Что такое регион-донор и регион-реципиент? К какому типу относится регион Вашего проживания? Как Вы думаете, почему?

¹¹⁸ Ратьковская Т.Г. Пространственные характеристики регионов в процессах межбюджетного выравнивания // ЭКО. 2020. №1. С. 166–182.

¹¹⁹ Бухвальд Е.М., Игудин А.Г. Новые подходы к регулированию межбюджетных отношений в России // Федерализм. 2008. № 2 (50). С. 101–112.

7. ПОТЕНЦИАЛ ЗАЕМНЫХ БЮДЖЕТНЫХ РЕСУРСОВ

Ключевые термины: государственный долг, бюджетные кредиты, коммерческие кредиты, государственные гарантии, государственные ценные бумаги, долговая политика.

Практика привлечения ресурсов в бюджетную систему государства на принципах срочности, возвратности и платности появилась ещё в эпоху буржуазного общества¹²⁰. Так, предостережение от долгового финансирования встречалось в работах А. Смита («рост долгов, вероятно, разорит Европу»¹²¹), С.Ю. Витте («использование государственных займов оправдано только при чрезвычайных ситуациях»¹²²), С.И. Иловайского («при перманентных заимствованиях неизбежно государственное банкротство»¹²³) 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, Международный валютный фонд признал приемлемым наличие дефицита бюджета (на покрытие которого привлекаются займы) в размере 3% валового продукта страны¹²⁴. Международная консалтинговая компания McKinsey & Company пришла к выводу о том, что наличие долга и рост его объема являются нормальным состоянием современного этапа экономического развития¹²⁵. Всемирный банк отметил¹²⁶, 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 работ¹²⁷, посвященных изучению воззрений сторонников различных научных теорий на феномен

¹²⁰ 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.

¹²¹ Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Изд-во соц.-экон. лит.-ры, 1962. 681 с.

¹²² 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.

¹²³ Иловайский С.И. Учебникъ финансового права. Одесса: Типо-хромолитограф. А.Ф. Соколовскаго, 1904. 383 с.

¹²⁴ Саврадым В.М. Современные постулаты о государственном долге обрушают экономику: теория и факты // Сибирская финансовая школа. 2016. № 4 (117). С. 73–83.

¹²⁵ Debt and (not much) deleveraging / R. Dobbs, S. Lund, J. Woetzel, M. Mutaftchieva. McKinsey Global Institute, February, 2015

¹²⁶ Долговая проблема как феномен XXI века / под ред. А.А. Пороховского; Экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. М.: МАКС Пресс, 2014. 288 с.

¹²⁷ 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.].

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.

Учитывая, что долговое государственное финансирование эволюционировало по этапам модели переустройства общественного осознания 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. 23).

Если проанализировать эмпирически доказанные теоретические закономерности, 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. 9).

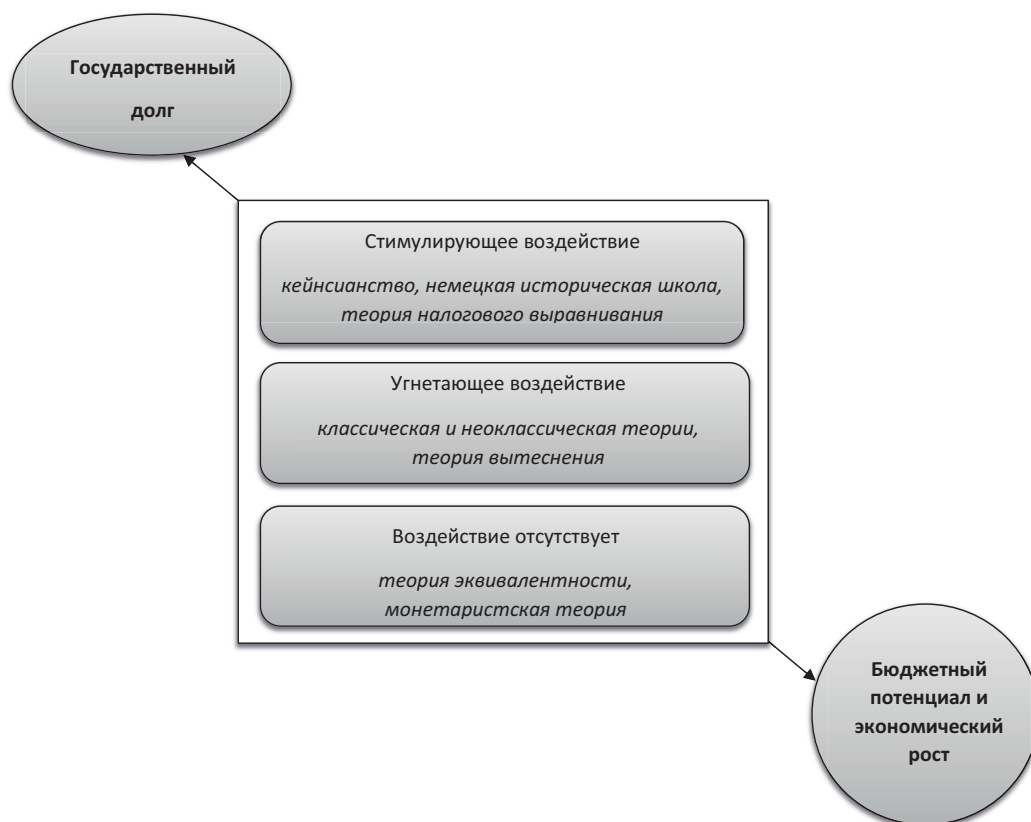


Рис. 9. Схематическое представление триады теоретических воззрений влияния государственного долга на бюджетный потенциал и экономическую систему

Источник: составлено автором.

Таблица 23. Эволюционная смена теоретических взглядов на привлечение государством бюджетных ресурсов на возмездной основе

Этап вос- приятия	Вре- менной период	Основные постулаты и представители экономических теорий
Теорети- ческое запорождение	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. Ключевые труды: <i>Montchrestien A. Traite d'economie politique (1615)</i>; <i>Melou J.F. L'Essai politique sur le commerce (1734)</i>.
Немыслимо	Конец XVIII в. – 30-е гг. XX в.	<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. Ключевые труды: <i>Smith A. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations (1776)</i>; <i>Ricardo D. On the Principles of Political Economy and Taxation» (1817)</i>; <i>Say J.-B. A Treatise on Political Economy (1827)</i>; <i>Mill J. Principles of Political Economy (1848)</i>; <i>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 производ-ство 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, антиципирован-ный 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. Ключевые труды: <i>Malthus T. An Essay on the Principle of Population (1798)</i>; <i>Ditzel K. Das System der Staatsanleihen im Zusammenhang der Volkswirtschaft betrachtet (1855)</i>; <i>Stein L. Die Verwaltungsllehre (1865-1868)</i>; <i>Marx K. Das Kapital. Kritik der politischen Okonomie (1867)</i>; <i>Исаев А.А. Государственный кредит (1886)</i>; <i>Sombart W. Deutscher Sozialismus (1934)</i>.
Принято	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. Ключевые труды: <i>Friedman M. The Role of Monetary Policy (1967)</i>, Ленин В.И. <i>Собрание сочинений</i>.

Этап вос- приятия	Вре- менной период	Основные постулаты и представители экономических теорий
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 долга, 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</i>: Keynes J. <i>The General Theory of Employment, Interest and Money</i> (1936); Keynes J. <i>How to Pay for the War</i> (1940); Hansen A. <i>Fiscal Policy and Business Cycles</i> (1941); Lerner A. <i>Functional Finance and the Federal Debt</i> (1943); Harris S. <i>The National Debt and the New Economics</i> (1947); Lerner A. <i>The Burden of the National Debt. Income, Employment and Public Policy: Essays in Honor of Alvin H. Hansen</i> (1948)
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</i>: Buchanan J. <i>Public Principles of Public Debt</i> (1958); Buiter W., Tobin J. <i>Debt neutrality: A brief review of doctrine and evidence. Social security versus private saving in postindustrial Societies</i> (1979).
Норма	С 1970-х гг.	<u>Теория эквивалентности Рикардо</u> – 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. <u>Теория рациональных ожиданий</u>: государственный займ способен только на некоторое время отложить рост налоговой нагрузки с экономических агентов. <u>Валютная теория</u>: государственный долг – выражение накопленного в предыдущие годы дефицита бюджета, крупный частный капитал, а процентные платежи – частный доход. <u>Динамическая теория оптимального налогообложения</u>: 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. <u>Гипотеза иррелевантности бюджетного дефицита</u>: если на величину государственных займов, предназначенных для покрытия бюджетного дефицита, уменьшить величину налогов, то размер инфляции не изменится. <i>Ключевые труды</i>: Ricardo D. <i>On the Principles of Political Economy and Taxation</i> (1817); Barro R. <i>Are government bond net wealth</i> (1974); Stiglitz J., Weiss A. <i>Credit Rationing</i> (1987).
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 работы¹²⁸ отметили положительный характер влияния государственного долга на уровень инвестиционной активности. По мнению А. Илларионова, высокие долговые платежи не ведут к замедлению темпов экономического роста и, следовательно, к снижению уровня жизни населения¹²⁹. В рамках подхода долг рассматривается как способ расширения бюджетного потенциала, диверсификации использования временно свободных финансовых ресурсов, повышения конкуренции на финансовом рынке. Например, по оценке А.О. Баранова, с точки зрения обслуживания долга не создаст существенной опасности постепенное наращивание отношения государственного долга РФ к ВВП до уровня Китая (22%) в течение трех лет, а, напротив, позволит дополнительно вложить в развитие экономики порядка 3,2 трлн. рублей¹³⁰.

Угнетающее воздействие находит в государственном займе опасное средство достижения государственных целей, которое может привести к экономической несостоятельности. Так, исследования¹³¹ 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 инвесторов с финансового рынка, сокращение некоторых направлений бюджетных расходов из-за роста расходов на обслуживание долга, повышение налоговой нагрузки, снижение капитализированной стоимости. T. Mitze и F. Matz определили, что негативное влияние долга на рост экономики обратно пропорционально уровню развития региона¹³².

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. В докладе «Кризис экономической теории» академик РАН В.М. Полтерович отметил, что теория эквивалентности не обосновывает оптимальный выбор или эффективное сочетание различных государственных методов регулирования экономики и не учитывает многих обстоятельств¹³³. По мнению R.P. Berben и T. Brosens, при высоком

¹²⁸ 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

¹²⁹ 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

¹³⁰ Баранов А.О. Время не ждет: экономическая политика как инструмент преодоления рецессии в России // ЭКО. 2016. № 4. С. 5–23.

¹³¹ Is There a Debt-Threshold Effect on Output Growth? / Chudik A. et al. // Review of Economics and Statistics. 2017. No 99(1). P. 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.

¹³² 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

¹³³ Полтерович В.М. Кризис экономической теории: доклад на научном семинаре Отделения экономики и ЦЭМИ РАН «Неизвестная экономика». 11.05.2011. URL: http://mathecon.cemi.rssi.ru/vm_polterovich/files/Crisis_Economic_Theory.pdf

уровне долговой нагрузки расходы бюджета замещают собой частное потребление, что ведет к снижению эффективности фискальной политики с макроэкономической точки зрения¹³⁴. Авторы считают, что роль долга в региональном развитии может быть нейтральна при условии отсутствия влияния долговой политики на частное потребление.

Количественные скачки в процессе привлечения такого рода ресурсов особенно остро ощущаются на этапах экономического спада при росте коэффициента бюджетной трансмиссии¹³⁵ и проявлении эффекта Оливера – Танци¹³⁶ из-за наличия временного лага между процессами ведения экономической деятельности, налогообложением и выделением бюджетных ассигнований.

7.1. Практические рекомендации по анализу привлечения бюджетных ресурсов на возвратной и платной основе

АНАЛИЗИРУЕМ!

Несмотря на различные теоретические воззрения субнациональный государственный долг России в последние десятилетия подвергся значительному накоплению под воздействием различных факторов (рис. 10).

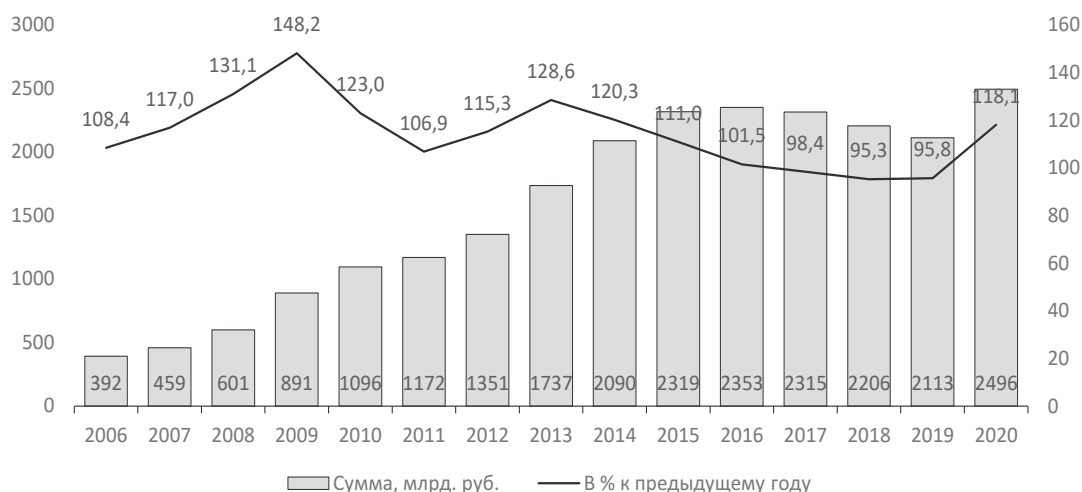


Рис. 10. Динамика объема государственного долга консолидированных бюджетов субъектов РФ (на конец года)

Источник: рассчитано автором по данным Министерства финансов России.

¹³⁴ Berben R.P., Brosens T. The impact of government debt on private consumption in OECD countries // Economics Letters. 2007. No. 94 (2). P. 220–225. DOI: 10.1016/j.econlet.2006.06.033.

¹³⁵ Балацкий Е.В. Инфляционное равновесие и бюджетная сбалансированность // Мировая экономика и международные отношения. 1997. № 3. С. 34–44. URL: <http://nonerg-econ.ru/cat/6/254/>

¹³⁶ Долан Э. Об угрозе гиперинфляции в течение переходного периода // Экономика и математические методы. 1991. Т. 27. Вып. 2. С. 288–296.

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 основе¹³⁷.

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 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 привлеченных 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

¹³⁷ 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, выделенные временные периоды соответствуют году, что наиболее информативно в экономической аналитике.

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 помощи¹³⁸.

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 по которым варьировались от 7,3 до 15% годовых¹³⁹. 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

¹³⁸ Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год // Российская газета. 2009. URL: <http://www.rg.ru/2009/03/20/programma-antikrisis-dok.html>

¹³⁹ По данным Счётной палаты РФ, средневзвешенные ставки по банковским кредитам на конец 2013 г. составляли 7,3–15%, по бюджетным кредитам – 2,75%.

рост бюджетных кредитов. В свою очередь, произошел вынужденный перенос регионального долга на федеральный¹⁴⁰, что выразилось в нарастании тенденции замещения трансфертного финансирования региональных бюджетов долговым. Если в 2013 году бюджетные 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 борьбы с ее последствиями и отсутствия защитных механизмов от влияния недостатков сырьевой экономики.

Относительно прогнозного периода мы выделили следующие тренды, определенные исходя из нормативно-правовой базы и национальных приоритетов на долгосрочную перспективу¹⁴¹, а также экспертных оценок¹⁴².

1. Усложнение задачи обеспечения бюджетной сбалансированности в регионах из-за падения конъюнктурных доходов с первого квартала 2020 г. и снижения налоговых поступлений, что было вызвано последствиями распространения пандемии

¹⁴⁰ Долговая нагрузка регионов за указанный период снизилась на 1,6%, а федерального бюджета – выросла на 14,8%.

¹⁴¹ 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.

¹⁴² 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.

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 другими факторами.

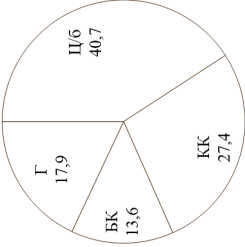
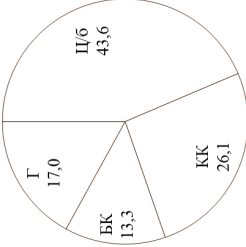
3. Сокращение в 2020 году процентных расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в пределах 10% вследствие приостановления обслуживания задолженности по предоставленным ранее бюджетным кредитам (в результате соответствующего решения Министерства финансов РФ, направленного на поддержку регионов).

4. Прирост объемов государственного долга субъектов РФ не менее чем на 10%, преимущественно за счет бюджетных кредитов.

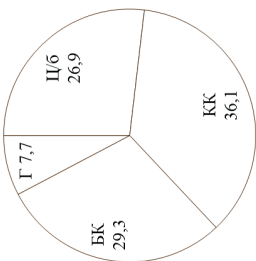
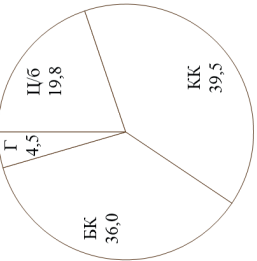
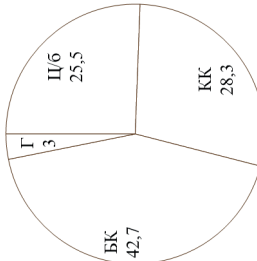
5. Формирование бюджетов на 2021–2023 гг. в тех условиях, когда федеральная бюджетная политика, основанная на предположении о медленном восстановлении мировой экономики, будет заключаться в сокращении финансирования здравоохранения, социальной политики и ЖКХ, наращивании расходов на оборону и национальную безопасность и государственного долга. В этом случае регионам не придется рассчитывать на масштабные федеральные трансферты. Если только за 10 месяцев 2020 года межбюджетные трансферты в регионы составили 2,7 трлн. рублей, что на 56,4% больше, чем в аналогичный период 2019 года, то их поступление в 2021 году сократилось на 4%.

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. 24).

Таблица 24. 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
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
Третий период (2010 – 2011 гг.)	Активное антикризисное федеральное присутствие	Затяжное восстановление доходной базы бюджетов, провоцирующее сохранение тенденции роста долговой нагрузки	1134,0		2010 г.: 2 региона – 112,6-125,5%; 2011 г.: 2 региона – 118,4-175,2%	Стратегия наращивания объёмов 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

Продолжение таблицы 24

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
Четвертый период (2012 – 2013 гг.)	Недостаточно финансируемый рост делегированных задач	Несоответствие размера доходов бюджетов росту их расходов вследствие передачи на региональный уровень большей части реализации указов Президента от 07.05.2012 г.	1544,5	 БК 29,3 Ц/б 26,9 Г 7,7 КК 36,1	2012 г.: 2 региона – 108-179,7%; 2013 г.: 2 региона – 107,0-138,2	Стратегия лавирования между наступлением сроков уплаты процентов платежей, возврата ранее привлеченных кредитов и необходимости 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
Пятый период (2014 – 2016 гг.)	Нарастание угрозы долговой дестабилизации	Сохранение тенденции финансово не подкрепленного роста бюджетных расходов в условиях ужесточения денежно-кредитной политики	2254,0	 БК 36,0 Ц/б 19,8 Г 4,5 КК 39,5	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)
Шестой период (2017 – 2019 гг.)	Благоприятная конъюнктура	Профицитное исполнение региональных бюджетов благодаря росту экспортных цен, природству собственных доходов и увеличению финансовой поддержки в связи с президентскими и губернаторскими выборами	2211,3	 БК 42,7 Ц/б 25,5 Г 3 КК 28,3	2017 г.: 3 региона – 101,0-183,7%; 2018 г.: 1 регион – 195,6%; 2019 г.: 1 регион – 173,9%	Стратегия накопления бюджетного профицита и его использования для усиленного погашения коммерческих кредитов или их замещения бюджетными 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 стратегии государственного управления	Непосредственное влияние на социально-экономическое развитие региона
Седьмой период (с 2020 г.)*	Реверсия в условиях пандемии и борьбы с ее последствиями и отсутствия защитных механизмов от негативных последствий 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 экономических агентов из-за пандемии	2496	Г 3 БК 44,2 ЦБ 30,8 КК 22,8	2020 г.: 3 региона – 102,3-160,1%	Стратегия сокращения темпов роста объемов федеральной финансовой помощи и поиска инструментов для обеспечения бюджетной сбалансированности	Рост социальных трансфертов отдельным категориям граждан (поддержка безработных, семей с детьми и т.д.) и субсидий предприятиям малого бизнеса

Условные обозначения здесь и далее: Г – гарантии, БК – бюджетные кредиты, КК – коммерческие кредиты, ЦБ – государственные ценные бумаги, СД – собственные доходы.
* Графы 4–6 рассчитаны по данным за 2020 г.
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.

Вопросы для самопроверки и обсуждения

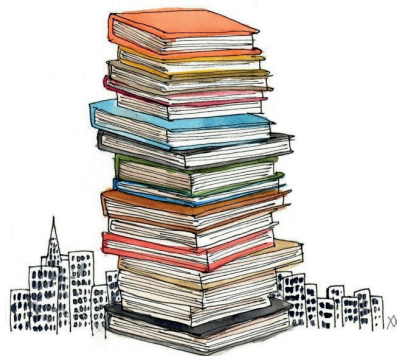


1. Согласно какой экономической теории при конкурентном рынке и рациональном поведении потребителей параметры рыночного равновесия не зависят от выбора инструмента государственной политики покрытия бюджетного дефицита?
2. Какой размер дефицита бюджета признал приемлемым Международный валютный фонд?
3. С чем связано появление оптимистичного, нейтрального и негативного отношения к государственному долгу? Приведите примеры.
4. В чем состоят отличия бюджетных и банковских кредитов?

Практические задания

1. Что такое коэффициент бюджетной трансмиссии? И как проявляется эффект Оливера – Танци?
2. Используя общедоступные данные отчетности об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Федерального казначейства, определите размер и структуру государственного долга консолидированного бюджета Вашего региона. Изменились ли они за последние 5 лет? Как Вы думаете, с чем это связано?
3. Подумайте, какого подхода относительно влияния государственного долга на экономику Вы придерживаетесь? Считаете ли Вы долг бременем или возможностью? Аргументируйте свой ответ.
4. Что такое долговая нагрузка? Используя текст Бюджетного кодекса Российской Федерации, выясните, имеются ли законодательные ограничения ее уровня в России.

РЕКОМЕНДУЕМЫЕ БАЗЫ ОФИЦИАЛЬНЫХ ДАННЫХ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ АНАЛИТИЧЕСКИХ РАСЧЕТОВ



1. Отчетность Федерального казначейства по исполнению бюджетов. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/>
2. Аудит федерального бюджета Счетной палаты Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/activity/>
3. IMF's the Government Finance Statistics Yearbook. URL: <https://www.imf.org/data/imf-finances>
4. Статистическая база данных Организации экономического сотрудничества и развития. URL: <http://stats.oecd.org/>
5. Данные по формам статистической налоговой отчетности Федеральной налоговой службы России. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn35/related_activities/statistics_and_analytics/forms/
6. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: <https://minfin.gov.ru/>
7. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/>
8. Аналитические вестники Совета Федерации. URL: <http://council.gov.ru/activity/analytics/>

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абалкин Л.И. Новый тип экономического мышления. М.: Экономика, 1987. 192 с.
2. Балацкий Е.В. Инфляционное равновесие и бюджетная сбалансированность // Мировая экономика и международные отношения. 1997. №3. С. 34–44. URL: <http://nonerg-econ.ru/cat/6/254/>
3. Балтина А.М., Волохина В.А., Попова Н.В. Финансовые системы зарубежных стран: учеб. пособие. М. : Финансы и статистика, 2007. 112 с.
4. Баранов А.О. Время не ждет: экономическая политика как инструмент преодоления рецессии в России // ЭКО. 2016. № 4. С. 5–23.
5. Боровикова Е.В. Финансовый потенциал как комплексный показатель эффективности финансово-бюджетной политики // Экономический анализ: теория и практика. 2008. № 18. С. 25–28.
6. Буклемишев О. Фискальное стимулирование и российские бюджетные фонды // Вопросы экономики. 2013. № 12. С. 74–85.
7. Бухвальд Е.М., Игудин А.Г. Новые подходы к регулированию межбюджетных отношений в России // Федерализм. 2008. № 2 (50). С. 101–112.
8. 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.
9. 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>.
10. 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.
11. Воробьева В.А. Проблемы формирования бюджетного потенциала муниципалитетов в реализации финансовой политики региона // Управленческое консультирование. 2002. № 2. С. 58–62.
12. 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.
13. Голодова Ж.Г. Оценка бюджетно-налогового потенциала региона в условиях формирования системы межбюджетных отношений // Финансы и кредит. 2009. № 5. С. 33–40.
14. Голодова Ж.Г. Формирование и управление финансовым потенциалом региона в целях обеспечения его экономического роста: дис. ... д-ра экон. наук. М., 2010. 360 с.

15. Горлов И.Я. Теория финансов. Казань: Университетская тип., 1841. 339 с.
16. Seligman E. The Shifting and Incidence of Taxation. London: MACMILLAN & CO., LTD, 1899. P. 334.
17. Гришанова О.А. Сбалансированность бюджета субъекта РФ и пути повышения его доходов. Иваново: Иван. гос. ун-т, 2004. 220 с.
18. Дерюгин А.Н. Выравнивание регионов: сохраняются ли стимулы к развитию? // Экономическая политика. 2016. Т. 11. № 6. С. 170–191.
19. Добрынин Н.М. Российский федерализм: генезис, эволюция: избранные публикации: в 2-х т. Т. 2. Новосибирск: Наука, 2008. 494 с.
20. Добрынин Н.М. Федерализм: историко-методологические аспекты. Новосибирск: Наука, 2005. 368 с.
21. Долан Э. Об угрозе гиперинфляции в течение переходного периода // Экономика и математические методы. 1991. Т. 27. Вып. 2. С. 288–296.
22. Долговая политика: мировой опыт и российская практика / под ред. С.И. Гайдаржи и Л.Н. Красавиной. М.: Финансовый университет при Правительстве РФ, 2011. 159 с.
23. Долговая проблема как феномен XXI века / под ред. А.А. Пороховского; Экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. М.: МАКС Пресс, 2014. 288 с.
24. 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.
25. Ерошкина Л.А. Особенности бюджетного стратегирования на региональном уровне // Горизонты экономики. 2016. № 6 (33). С. 76-79.
26. Зенченко С.В. Бюджетный потенциал региона и методические подходы к его оценке // Региональные проблемы преобразования экономики. 2008. №1(14). С. 186-198.
27. 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.
28. Зубаревич Н.В. Стратегия пространственного развития после кризиса: от больших проектов к институциональной модернизации // Журнал Новой экономической ассоциации. 2015. № 2 (26). С. 226-230.
29. Иванов В.В. Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма // Вестник МГТУ. 2010. Т. 13. № 1. С. 5–14.
30. 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
31. Иловайский С.И. Учебник финансового права. Одесса: Типо-хромолитограф. А.Ф. Соколовского, 1904. 383 с.
32. Ильин В.А., Поварова А.И. Проблемы регионального развития как отражение эффективности государственного управления // Экономика региона. 2014. № 3 (39). С. 48-63.

33. Калинина О.В., Окороков Р.В. Налоговый потенциал региона: теория и методы оценки. СПб.: С.-Петербург. политехн. ун-т, 2007. 228 с.
34. Караваева И.В. Налоги в контексте российской реиндустриализации, или Возвращение к истокам политической экономии // Экономическое возрождение России. 2015. №3(45). С. 76-92.
35. 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.
36. Катасонов В.Ю. Инвестиционный потенциал экономики: механизмы формирования и использования. М.: Анкил, 2005, 328 с.
37. Кейнс Д. Общая теория занятости, процента и денег. Избранное. М.: ЭКСМО, 2017. 960 с.
38. Кириллов В.В., Соловьева В.Н., Овчаренко Л.В. Совершенствование механизма межбюджетных отношений // Мир человека. 2008. № 2. С. 34-71.
39. Кириллова О.С. Особенности формирования и оценки бюджетного потенциала территорий в контексте муниципальной реформы России // Финансы и кредит. 2006. №25(229). С. 32-37.
40. Клисторин В.И. Методология анализа налогово-бюджетной и региональной политики на субфедеральном уровне / под ред. С.А. Суспицына. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2004. 240 с.
41. Коломниец А.Л., Новикова А.И. О соотношении финансового и налогового потенциалов в региональном разрезе // Налоговый вестник. 2000. №3. С. 4-7.
42. Лушникова М.В., Лушников А.М. Российская школа финансового права: портреты на фоне времени. Ярославль: ЯрГУ, 2013. 800 с.
43. Лыкова Л.Н. Финансовый потенциал субъектов Федерации // Федерализм. 2008. № 3 (51). С. 41-59.
44. Лыкова Л.Н., Крылова Н.Б., Чебанова А.Б. Долговая политика регионов. Российская практика и мировые тенденции. М.: Наука, 2006. 266 с.
45. Малый и средний бизнес как фактор экономического роста России / Ин-т экон. политики им. Е.Т. Гайдара. М.: Ин-т Гайдара, 2019. 308 с.
46. 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.
47. Марченко Г.В., Мачульская О.В. Финансовые механизмы межрегионального выравнивания // Финансы и кредит. 2000. № 1. URL: http://www.raexpert.ru/researches/regions/fin_levelling/
48. Маслова Д.В. Влияние бюджетно-налоговой политики на социально-экономическое положение южных регионов России // Финансы и кредит. 2016. № 37. С. 14-29.
49. 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.

50. 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.
51. Мингалева Ж.А., Паздникова Н.П. Развитие методов управления бюджетным потенциалом региона // Экономика региона. 2007. № 2. С. 263-267.
52. 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.
53. Найденова Т.А., Швецова И.Н. Оценка бюджетного потенциала северных территорий // Финансы и кредит. 2013. № 40 (568). С. 40-51.
54. Некипелов А.Д. Кризис в России: логика развития и варианты экономической политики // Общество и экономика. 2009. № 8-9. С. 5-21.
55. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1984. 797 с.
56. Ольховик В.В. Возможности развития налогового потенциала субъектов Российской Федерации // Экономика региона. 2019. Т. 15. Вып. 3. С. 938-951.
57. Пансков В.Г. Стимулирование модернизации российской экономики посредством налоговых механизмов // Экономика. Налоги. Право. 2013. № 1. С. 64-71.
58. Петров Ю.А. Селективная финансовая политика: повышение собираемости налогов, увеличение налогового потенциала и стимулирование развития экономики // Российский экономический журнал. 1999. № 4. С. 44-46.
59. Печенская М.А. Неналоговые доходы российских регионов: тенденции и возможности роста // ЭКО. 2018. № 1. С. 119-126.
60. 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.
61. Печенская-Полищук М.А. Влияние процессов централизации и децентрализации на формирование налогового потенциала территорий // Экономика региона. 2021. Т. 17. Вып. 2. С. 493-507.
62. Пешина Э.В., Стрекалова А.А. Два поколения фискального федерализма: взаимосвязь развития // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2015. № 18 (252). С. 42-59.
63. 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.
64. Пивоваров И.С. Антикризисный опыт Финляндии: структурно-институциональные реформы в промышленности // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2012. № 6 (78). С. 69-75.
65. Пинская М.Р. Гармонизация налоговых отношений в федеративном государстве: дис. ... д-ра эк. наук: 08.00.10. М., 2010. 397 с.
66. Полтерович В.М. Кризис экономической теории: доклад на научном семинаре Отделения экономики и ЦЭМИ РАН «Неизвестная экономика». 11.05.2011. URL: http://mathecon.cemi.rssi.ru/vm_polterovich/files/Crisis_Economic_Theory.pdf

67. Поляк Г.Д. Способы организации финансовых ресурсов экономического и социального развития государства // Финансы и кредит. 2012. № 34 (514). С. 2–5.
68. Примаков Е.М. Важнейшая проблема экономической политики // Российская газета. 2014. № 6383 (111). URL: <https://rg.ru/2014/05/20/primakov.html>
69. Проблемы межбюджетных отношений в России / В. Назаров, А. Мамедов, А. Силуанов, А. Зарубин. М.: Ин-т Гайдара, 2012. 188 с.
70. Пугачев А.А. Развитие налогового потенциала региона в рамках совершенствования налогового федерализма: дис. ... к-та экон. наук: 08.00.10. М., 2018. 177 с.
71. Ратьковская Т.Г. Пространственные характеристики регионов в процессах межбюджетного выравнивания // ЭКО. 2020. №1. С. 166–182.
72. Репченко М.А., Фокина О.М. Оценка инвестиционной привлекательности региона с учетом инновационного и бюджетно-финансового потенциала региона // Инновации. 2007. № 7. С. 64–67.
73. Родионова В.М. Совершенствование бюджетного законодательства – необходимое условие осуществления преобразований в бюджетной сфере России // Финансы и кредит. 2006. № 2. С. 2–9.
74. Сабитова Н.М. О понятии финансового потенциала региона и методологии его оценки // Финансы. 2003. № 2. С. 63–68.
75. Саврадым В.М. Современные постулаты о государственном долге обрушают экономику: теория и факты // Сибирская финансовая школа. 2016. № 4 (117). С. 73–83.
76. Сектор малого и среднего предпринимательства: Россия и Мир / Институт экономики роста им. П.А. Столыпина. Июль 2018. URL: <http://stolypin.institute/wp-content/uploads/2018/07/issledovanie-ier-msp-27.07.18.pdf>
77. Сидорова Е.Н., Татаркин Д.А. Финансовый потенциал повышения конкурентоспособности муниципальных образований // Экономика региона. 2007. № 4 (12). С. 68–84.
78. 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.
79. 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. Узяков, А.А. Широков // Проблемы прогнозирования. 2018. № 1. С. 3–9.
80. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Изд-во соц.-экон. лит-ры, 1962. 681 с.
81. Состояние и проблемы бюджетной обеспеченности субъектов Северо-Запада Российской Федерации: заключительный отчет о НИР / исполн. А.И. Поварова. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. 132 с.
82. Степашин предлагает поделить налоги поровну между регионами и центром. URL: http://www.vedomosti.ru/politics/news/2012/03/28/schetnaya_palata_predlagaet_podelit_porovnu_nalogovye_dohody/

83. Сугарова И.В. Система бюджетных отношений: теория, методология, практика: дис. ... д-ра эк. наук. Владикавказ, 2017. 384 с.
84. Сухарев О.С. Бюджетные расходы, эффективность и приоритеты развития экономики // Финансовый журнал. 2015. № 1. С. 17–28.
85. Сухарев О.С. Развитие социально-экономического потенциала России: теория и практика // Экономика региона. 2016. Т. 12. № 1. С. 315–321.
86. Татаркин А.И. Диалектика государственного и рыночного регулирования социально-экономического развития регионов и муниципалитетов // Экономика региона. 2014. № 1. С. 9–33.
87. Татаркин А.И. Социально-экономический потенциал региона: проблемы оценки, использования и управления. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 1997. 380 с.
88. Татаркин А.И., Новикова К.А. Инновационный потенциал территории в поведенческих оценках населения // Экономика региона. 2015. № 3. С. 279–294.
89. Тимохина Е. Анализ устойчивости федерального бюджета России в период кризиса // Вопросы экономики. 2011. № 1. С. 26–38.
90. Ткачева Т.Ю. Бюджетно-налоговые механизмы устойчивого развития регионов: теория и методология: дис. ... д-ра эк. наук: 08.00.10. М., 2019. 377 с.
91. 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.
92. 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.
93. Толкачева Н.А. Налоговый потенциал: подходы к трактовке и структура // Российское предпринимательство. 2010. Т. 11. № 12. С. 172–177.
94. Финансовое обеспечение развития северных регионов / под науч. ред. Г.В. Кобылинской. Апатиты: КНЦ РАН, 2016. 193 с.
95. Ханафеев Ф.Ф. Аналитическое обеспечение управления налоговым потенциалом региона: теория и методология. М.: Проспект, 2008. 232 с.
96. Хоменко В.В., Кулягина Н.Г. Основы организации межбюджетных отношений между центром и регионам // Казанский федералист. 2002. № 3. URL: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n3/stat9/>
97. 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.
98. Юшков А.О., Одинг Н.Ю., Савулькин Л.И. Роль субвенций в российской системе бюджетного федерализма // Вопросы экономики. 2016. № 10. С. 49–64.
99. Яременко Ю.В. Современная экономика России: анализ и стратегия развития // Проблемы прогнозирования. 2015. № 5 (152). С. 3–10.

100. Яшин С.Н., Яшина Н.И. Некоторые аспекты анализа бюджетного потенциала муниципальных образований // Экономический анализ: теория и практика. 2003. № 1. С. 21–29.
101. Ahmad E., Craig J. Intergovernmental Transfers // Fiscal Federalism in Theory and Practice ed. T. Ter-Minassian, Washington: IMF. 1997. Pp. 73–107.
102. Arzaghi M., Henderson J. Why countries are fiscally decentralizing // Journal of Public Economics. 2005. Vol. 89. № 7.
103. 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.
104. Barro S. State Fiscal Capacity Measures: A Theoretical Critique // Measuring Fiscal Capacity. Boston: Oelgeschlager, Gunn&Hain, Publishers, Inc., 1986. No. 1. Pp. 14–32.
105. 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.
106. Bird R., Smart M. Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries // World Development. 2002. Vol. 30. Iss. 6. Pp. 899–912.
107. Bird R.M., Martinez-Vazquez J., Torgler B. Societal institutions and tax effort in developing countries // IMF Working Paper, 2004.
108. Blindenbacher R., Ostien A. (eds.). Dialogues on Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries. Forum of Federations, Canada, 2006.
109. Bradford D., Oates W. Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants // American Economic Review, 1971b. № 61 (2).
110. Breton A. An Introduction to Decentralization Failure. Department of Economics, University of Toronto and International Centre. 2000. Pp. 7–10.
111. Breton F. Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance. Cambridge, 1996.
112. Deaton A. Counting the world's poor: problems and possible solutions // World Bank research Observer. 2001. Pp. 125–147. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/17125/766640JRN0WBRO00Box374385B00PUBLIC0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
113. Deaton A. Measuring poverty in a growing world (or measuring growth in a poor world) /Review of Economics and Statistics. 2005. Pp. 1–19.
114. Debt and (not much) deleveraging / R. Dobbs, S. Lund, J. Woetzel, M. Mutaftchieva. McKinsey Global Institute, February. 2015.
115. 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
116. Fiscal federalism network // Официальный сайт Организации экономического сотрудничества и развития. URL: www.oecd.org/tax/federalism

117. Fisher R. State and Local Public Finance. Routledge, 2016. 722 p.
118. Grubert H., Mutti, J. Do taxes influence where US corporations invest? // National Tax Journal. 2000. No. 53(4). Pp. 825–840.
119. 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.
120. Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice / edited by R. Boadway, A. Shah. The World Bank, Washington D.C., 2007. 624 p.
121. Intergovernmental reforms in the Russian Federation / Da Silva M. et al. Washington: The World Bank. 2009.
122. 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.
123. Is There a Debt-Threshold Effect on Output Growth? / Chudik A. et al. // Review of Economics and Statistics. 2017. No. 99(1). P. 135–150. DOI: 10.1162/REST_a_00593
124. Keynes J. The General Theory of Employment, Interest and Money. 1936. 352 p.
125. 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.
126. 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
127. 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.
128. Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. New York: McGraw Hill, 1959. 628 p.
129. Oates W. An Essay on Fiscal Federalism //Journal of Economic Literature, 1999. Vol. XXXVII.
130. 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>
131. 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.
132. 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
133. 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.
134. Samuelson P. The Development of Economic Thought. NY: Wiley, 1952. 767 p.

135. 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
136. 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
137. Tiebout C.A. A pure Theory of Local Expenditures // The Journal of Political Economy. 1956. Vol. 64. No. 5. pp. 416-424.
138. 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.
139. Weingast B.R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives // Journal of Urban Economics. Vol. 65.
140. Weiss L.W. Advertising, Profits, and Corporate Taxes // The Review of Economics and Statistics. Nov. 1969. Vol. 51. No. 4. Pp. 421–430.
141. Yang S.-C. S. Do Capital Income Tax Cuts Trickle Down? // National Tax Journal. 2007. 60(3). Pp. 551–567.
142. Yilmaz S., Bindebir S. Intergovernmental Transfers: Concepts and Policy Issues // World Bank Institute and Korea Development Institute, 2003.
143. 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.
144. Zouhaier H., Fatma M. Debt and Economic Growth // International Journal of Economics and Financial Issues. 2014. No 4(2). Pp. 440–448.

Печенская-Полищук Мария Александровна

БЮДЖЕТНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНА

учебное пособие

Редакционная подготовка	Л.Н. Воронина
Технический редактор	В.В. Ригина
Корректор	Н.В. Степанова
Компьютерный набор	М.А. Печенская-Полищук

Подписано в печать 25.09.2022.
Формат 70×108/₁₆. Печать цифровая.
Усл. печ. л. 8,23. Тираж экз. Заказ № 51

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Вологодский научный центр Российской академии наук» (ФГБУН ВолНЦ РАН)
160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а
Телефон: (8172) 59-78-10, e-mail: common@volnc.ru

ISBN 978-5-93299-537-2

