

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

На правах рукописи

Печенская-Полищук Мария Александровна

**Методология формирования и инструментарий оценки
использования бюджетного потенциала региона**

Специальность 5.2.4. – Финансы

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени
доктора экономических наук

Научный консультант:
член-корреспондент РАН,
доктор экономических наук, профессор
Ильин Владимир Александрович

Вологда – 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА.....	22
1.1 Теоретические аспекты сущности и содержания бюджетного потенциала региона	22
1.2 Эволюция концептуальных взглядов на роль бюджетного потенциала региона в его социально-экономическом развитии.....	30
1.3 Теоретико-методологический подход к формированию и использованию бюджетного потенциала региона.....	41
ГЛАВА 2 МЕТОДОЛОГИЯ ФОРМИРОВАНИЯ СОБСТВЕННОГО БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА	54
2.1 Алгоритм, социально-экономические факторы и риски формирования собственного бюджетного потенциала региона.....	54
2.2 Методические положения формирования налогового потенциала региона	68
2.3 Организационно-экономические предпосылки и принципы формирования неналогового потенциала региона.....	83
ГЛАВА 3 НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРИВЛЕЧЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ РЕСУРСОВ И ВЛИЯНИЕ ПОДКОМПОНЕНТОВ БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦИАЛА НА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНА	93
3.1 Принципы и подходы к привлечению в регион безвозмездных бюджетных ресурсов ..	93
3.2 Генезис теории и практики привлечения в регион бюджетных ресурсов возмездного характера	116
3.3 Моделирование влияния собственного и привлеченного бюджетных потенциалов на параметры социально-экономического развития региона	132
ГЛАВА 4 СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА	150
4.1 Методический инструментарий оценки использования бюджетного потенциала в целях социально-экономического развития региона.....	150
4.2 Особенности и проблемы использования бюджетного потенциала при перераспределении бюджетных ресурсов в регионе	176
4.3 Оценка и принципы перераспределения бюджетных ресурсов в регионе	190

ГЛАВА 5 МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ РЕЗЕРВНОГО БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦИАЛА КАК ВАЖНОГО ФАКТОРА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА	204
5.1 Организационно-экономический механизм реализации резервного бюджетного потенциала региона на основе финансового взаимодействия государства и корпораций .	204
5.2 Развитие партисипаторного бюджетирования как инновационного механизма реализации резервного бюджетного потенциала региона	224
5.3 Направления повышения эффективности формирования и использования бюджетного потенциала региона.....	241
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	275
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	278
ПРИЛОЖЕНИЯ	314
Приложение 1. Типы регионов по уровню централизации налоговых поступлений.....	315
Приложение 2. Ключевые социально-экономические параметры регионов РФ с разным уровнем централизации налогов.....	317
Приложение 3. Матрица соизмерения встречных потоков «налоги – трансферты» по типам регионов РФ, 2018 г.	318
Приложение 4. Матрица соизмерения встречных потоков «налоги – трансферты» по типам регионов РФ, 2019 г.	319
Приложение 5. Результаты типологизации регионов РФ по уровню максимально достигнутого бюджетного потенциала	320
Приложение 6. Апробация результатов оценки эластичности использования бюджетного потенциала консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 2007-2020 гг.....	321
Приложение 7. Апробация результатов оценки эластичности использования бюджетного потенциала консолидированного бюджета Вологодской области за 2007-2020 гг.....	322
Приложение 8. Система экономических показателей оценки уровня бюджетного потенциала муниципальных образований.....	323
Приложение 9. Интегральный коэффициент уровня бюджетного потенциала муниципальных образований Вологодской области	324
Приложение 10. Распределение муниципальных районов Вологодской области по типу бюджетного обеспечения с учетом уровня бюджетного потенциала муниципальных районов.....	325
Приложение 11. Некоторые характеристики регионов-участников самообложения	326

Приложение 12. Расчет вариантов повышения коэффициента покрытия расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ собственными доходами при зачислении части НДС в региональные бюджеты, 2019 г.....	328
Приложение 13. Расчет вариантов повышения коэффициента покрытия расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ собственными доходами при зачислении части НДС в региональные бюджеты, 2020 г.....	331
Приложение 14. Справка об использовании результатов диссертационного исследования в деятельности Министерства финансов Российской Федерации	334
Приложение 15. Справка об использовании результатов диссертационного исследования в деятельности Департамента финансов Вологодской области.....	335
Приложение 16. Акт о внедрении результатов диссертационного исследования в деятельность Законодательного собрания Вологодской области	337
Приложение 17. Акт о внедрении результатов диссертационного исследования в деятельность Департамента финансов Администрации города Вологды	338
Приложение 18. Акт внедрения результатов диссертационного исследования в деятельность Администрации Вологодского муниципального округа Вологодской области	340
Приложение 19. Справка о внедрении результатов диссертационного исследования в деятельность Общественной палаты Вологодской области	341
Приложение 20. Справка о внедрении результатов диссертационного исследования в учебный процесс РАНХиГС (Вологодский филиал).....	342
Приложение 21. Справка о внедрении результатов диссертационного исследования в учебный процесс Вологодского государственного университета.....	343
Приложение 22. Акт о внедрении результатов диссертационного исследования в научную деятельность и учебный процесс ФГБУН ВолНЦ РАН.....	344

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования.

Современная социально-экономическая ситуация в России в значительной мере определяется рядом внешних и внутренних обстоятельств, среди которых: сохранение прежних и введение новых антироссийских санкций, последствия распространения пандемии коронавируса, непредсказуемость колебаний курса рубля и цен на энергоносители, нестабильный уровень инфляции и т.д.

В этих условиях национальным приоритетом должна стать решительная трансформация сырьевой экономики, во многом зависимой от мировой конъюнктуры и результатов экспортно-импортной деятельности, в такую экономику, которая предусматривает импортозамещение, научно-технологическое и инновационное развитие, а также поддержание необходимого баланса между внутренней самодостаточностью и глобальной открытостью. Реализация данного приоритета возможна только с опорой на социально-экономическое развитие регионов как территориально специализированных подсистем национального хозяйства.

Внутренние и разносторонние возможности социально-экономического развития регионов имеются у бюджетного регулирования, значимость которого заметно повышается в периоды нестабильности. Недостаточная эффективность бюджетной политики может стать барьером комплексного развития всей социально-экономической системы.

Однако следует учесть, что в современных реалиях разного рода ограничений, в том числе финансовых, многократно возросла потребность не столько в количественном приращении существующих бюджетных ресурсов, как это свойственно традиционной, но устаревшей парадигме социально-экономического развития, сколько в наиболее полной реализации бюджетного

потенциала регионов. Употребление категории «бюджетный потенциал» способствует существенному продвижению в вопросе факторов обеспечения экономического и социального развития регионов. Вполне логично, что это возможно только при разработке новых методологических подходов к формированию и оценке использования бюджетного потенциала региона. Таким образом, актуальность настоящего исследования обусловлена следующими взаимосвязанными обстоятельствами:

1. Устойчивое социально-экономическое развитие регионов в условиях динамичности требует новых подходов к бюджетному регулированию, учитывающему приращение потенциала. В связи с этим разработчики подходов к осуществлению бюджетной политики нуждаются в эффективном научно-методическом аппарате формирования и оценки использования бюджетного потенциала региона, позволяющем получить рекомендации по реализации той части потенциала, которая находится еще только в резервах.

2. Среди ключевых проблем развития регионов сохраняется недостаток собственных бюджетных ресурсов, остающихся в распоряжении субфедеральных органов управления после налогового распределения. Для реализации национальных проектов следует решительно переориентировать бюджетную политику на усиленное стимулирование субфедеральных органов управления к реализации бюджетного потенциала. В этой связи, требуется четкое понимание процесса формирования собственного бюджетного потенциала и оценки влияния на него привлеченных бюджетных ресурсов.

3. Задачи развития локальных центров роста российской экономики и сглаживания социально-экономической дифференциации территорий связаны с эффективностью системы межбюджетных отношений в регионе. Особую важность в этом вопросе приобретает целесообразность совершенствования методических подходов к измерению бюджетного сопоставления различных типов муниципальных образований, оценке их бюджетного потенциала, а также принципам распределения бюджетных ресурсов в регионе.

4. Реализация масштабных стратегических целей развития страны

требует от бизнеса и государства осуществления согласованных действий при формировании ресурсного обеспечения регионов, для чего крайне актуально и необходимо создание таких подходов к построению эффективного финансового взаимодействия, которые будут сочетать общественные и частные интересы при реализации резервного бюджетного потенциала региона.

5. Государственное и муниципальное управление на современном этапе хозяйствования трансформируется за счет вовлеченности граждан в решение вопросов развития территорий, что формирует новые требования к осуществлению бюджетного процесса. В условиях обозначенных национальных целей развития, в числе которых доведение к 2024 году доли регионов, утвердивших программы развития партисипаторного бюджетирования, до 50% от их общего числа, особую актуальность приобретают задачи выявления ограничений и обоснования возможностей расширения участия населения в формировании и использовании бюджетного потенциала региона.

Обозначенные положения позволяют утверждать, что решение выявленной научной проблемы является важным и актуальным как с позиций теоретической, так и практической значимости.

Степень научной разработанности проблемы.

Анализ научных работ по рассматриваемой проблематике показал, что отечественными и зарубежными учеными исследовались отдельные аспекты формирования и использования бюджетного потенциала региона, в частности:

– фундаментальные постулаты теории государственных финансов заложены в работах известных зарубежных авторов: Р. Голдсмита, Дж. М. Кейнса, М. Миллера, Дж. С. Милля, Х. Мински, У. Нордхауса, Д. Норта, У. Петти, Дж. Робинсон, Л. Рэя, Ж. Б. Сэя, А. Смита, Р. Солоу, Й. Шумпетера и др.;

– вопросы социально-экономического развития регионов, в том числе роли бюджетного, корпоративного факторов в его обеспечении наиболее детально затронуты в трудах Л.И. Абалкина, А.Г. Аганбегяна, В.В. Акбердиной, С.А. Афонцева, В.С. Бочко, А.Г. Гранберга, Е.С. Губановой, В.В. Ивантера, В.А. Ильина, Г.Б. Клейнера, В.А. Крюкова, Д.Б. Кувалина, В.Н. Лаженцева,

В.Л. Макарова, Ж.А. Мингалевой, А.Д. Некипелова, В.М. Полтеровича, В.К. Сенчагова, Т.В. Усковой, Ю.В. Яременко и др.;

– концептуальные основы и оценка состояния финансовой системы и ее компонентов рассмотрены в работах М.Ю. Головнина, С.М. Дробышевского, С.К. Дубинина, М.В. Ершова, С.В. Кадомцевой, Л.Н. Лыковой, И.Д. Мацкуляка, А.К. Моисеева, С.Н. Орлова, В.С. Панфилова, И.В. Подпориной, С.Г. Синельникова-Мурылева, В.А. Слепова, П.В. Трунина, И.П. Хоминич и др.;

– специфике реформирования межбюджетных отношений и бюджетного федерализма посвящены разработки А.Н. Буфетовой, Е.М. Бухвальда, С.Д. Валентя, Н.В. Зубаревич, П.А. Кадочникова, В.В. Климанова, В.И. Клисторина, Е.А. Коломак, В.В. Левиной, В.Н. Лексина, Б.Л. Лавровского, П.А. Минакира, О.С. Пчелинцева, С.А. Суспицына, И.В. Трунина, А.Н. Швецова, В.Б. Шубы и др.;

– проблемы развития налоговой системы страны и ее регионов отражены в исследованиях Л.И. Гончаренко, Н.Г. Ивановой, Н.А. Истоминой, И.В. Караваевой, С.П. Колчина, И.А. Майбурова, В.И. Павлова, В.Г. Панскова, М.Р. Пинской, Л.В. Полежаровой, А.А. Пугачева, Т.Ю. Ткачевой, М.А. Троянской, Ф.Ф. Ханафеева, Е.Б. Шуваловой и др.;

– исследования бюджетного процесса на федеральном, региональном и местном уровнях представлены в работах И.С. Букиной, Ж.Г. Голодовой, О.А. Гришиной, С.В. Зенченко, С.Н. Леонова, А.А. Михайловой, Р.А. Мусаева, Н.П. Паздниковой, Г.Б. Поляка, А.Е. Суглобова, С.А. Суспицына, Т.В. Сумской, Е.Н. Тимушева, М.И. Яндиева и др.;

– особенности управления экономическим, финансовым, бюджетным и налоговым потенциалами региона изучались Ж.Г. Голодовой, С.В. Зенченко, О.С. Кирилловой, А.И. Татаркиным, Л.А. Толстолесовой, Ю.Г. Тюриной, Ф.Ф. Ханафеевым, С.И. Чужмаровой, Н.И. Яшиной, С.Н. Яшиным и др.

Представителями различных научных школ создан внушительный задел для разработки методологии формирования и методического инструментария оценки использования бюджетного потенциала региона. Вместе с тем, заметно

сосредоточение исследовательского фокуса на налоговом потенциале (как части бюджетного потенциала), либо на финансовом или экономическом потенциалах региона (в т.ч. с упоминанием бюджетного потенциала как их составной компоненты). Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что в подавляющем большинстве работ рассматривается или стадия формирования или стадия использования (зачастую приравниваемая к реализации) бюджетного потенциала, что не вполне оправдано в силу цикличности бюджетного процесса и реализации бюджетного потенциала посредством формирования и использования. До сих пор не до конца раскрыто экономическое содержание категории «бюджетный потенциал». Слабо разработанной даже на мировом уровне областью исследований остаются вопросы внутрирегионального перераспределения бюджетных ресурсов, что непосредственно влияет на эффективность использования бюджетного потенциала региона. Также малоизученными являются механизмы взаимодействия государства с крупными корпорациями и населением при реализации бюджетного потенциала региона.

Таким образом, высокая актуальность научной проблемы, ее теоретическая, методологическая и практическая значимость, наличие дискуссионности и нерешенности ее важных аспектов обозначили выбор тематики диссертационного исследования, постановку цели и задач.

Целью исследования является разработка подходов к формированию и использованию бюджетного потенциала региона как концептуальной основы его наиболее полной реализации для обеспечения социально-экономического развития. Цель обусловила постановку и решение следующих **задач**:

1. Предложить теоретико-методологический подход к формированию и использованию бюджетного потенциала региона.
2. Разработать методологию формирования собственного бюджетного потенциала как основы бюджетного потенциала региона.
3. Обосновать подходы к привлечению бюджетных ресурсов и определению влияния собственного и привлеченного бюджетных потенциалов на параметры социально-экономического развития региона.

4. Разработать и апробировать методический инструментарий оценки использования бюджетного потенциала региона в целях обеспечения его социально-экономического развития.

5. Развить и апробировать инструментарий оценки внутрирегионального перераспределения бюджетных ресурсов как необходимого направления использования бюджетного потенциала региона.

6. Предложить авторскую методику оценки уровня бюджетного потенциала муниципальных образований и на ее основе разработать алгоритмическую модель, позволяющую обосновать выбор типа бюджетного обеспечения муниципальных образований.

7. Выявить и обосновать перспективные механизмы и направления стимулирования реализации резервного бюджетного потенциала региона.

Объект исследования – бюджетный потенциал регионов, его структурные элементы и факторы, влияющие на его реализацию на стадиях формирования и использования. **Предмет** – совокупность финансово-экономических и организационных отношений, возникающих при реализации бюджетного потенциала региона для обеспечения его социально-экономического развития.

Область исследования диссертации соответствует специальности 5.2.4. – Финансы: п. 9. Государственные финансы. Бюджетная система и бюджетный процесс. Бюджетная политика. Инициативное бюджетирование; п. 10. Межбюджетные отношения и бюджетный федерализм; п. 11. Бюджетные доходы и расходы. Сбалансированность бюджетов. Оценка эффективности бюджетных расходов.

Научная новизна диссертационного исследования. Наиболее существенные полученные лично автором результаты исследования, отражающие его комплексный характер и научную новизну, заключаются в следующем:

1. *Предложен* принципиально новый теоретико-методологический подход к формированию и использованию бюджетного потенциала региона, который *отличается от имеющихся* обоснованием конкретной структуры и стадий реализации бюджетного потенциала региона, что *позволило*: 1) *расширить*

трактовку понятия «бюджетный потенциал»; 2) *обосновать* концептуальные положения реализации бюджетного потенциала; 3) *выделить* новые классификационные признаки бюджетного потенциала, раскрывающие его компоненты, базовые и агрегированные подкомпоненты; 4) *ввести* в научный оборот понятия «максимально достижимый / достигнутый бюджетный потенциал» и *создать концептуальную модель* его формирования (п. 9 специальности 5.2.4. – Финансы, § 1.1-1.3).

2. *Разработана* методология формирования собственного бюджетного потенциала региона, *отличающаяся* использованием типологического подхода и обоснованием социально-экономических факторов и рисков формирования собственного бюджетного потенциала; методических положений формирования налогового потенциала; организационно-экономических предпосылок и принципов формирования неналогового потенциала. *Предложен* подход к оценке вертикального распределения налогов, который *позволяет* определять оптимальный уровень налоговой централизации и *заключается* в: 1) типологизации регионов по данному уровню; 2) построении матрицы соизмерения встречных потоков «налоги – трансферты» по типам регионов; 3) сравнении ключевых социально-экономических параметров регионов разных типов (п. 9, 11 специальности 5.2.4. – Финансы, § 2.1-2.3).

3. *Систематизированы* принципы формирования привлеченного бюджетного потенциала региона, *определены* возможности и ограничения их реализации. *Обоснованы* критерии и типы влияния привлеченных бюджетных ресурсов возмездного и безвозмездного характера на собственный бюджетный потенциал региона. Для углубления существующих исследований *сформулирован* подход к оценке влияния собственного и привлеченного бюджетных потенциалов на экономическое и социальное развитие региона, с опорой на который *построены* экономико-математические модели, *позволяющие* прогнозировать динамику социально-экономических параметров посредством регулирования структуры бюджетного потенциала (п. 9, 10, 11 специальности 5.2.4. – Финансы, § 3.1-3.3).

4. *Разработан и апробирован* методический инструментарий оценки использования бюджетного потенциала региона, который, *в отличие от ранее применявшегося*, включает обоснование приоритетов и направлений использования бюджетного потенциала региона, определение пропорции приоритетов и ее динамики, расчет значимости приоритетов на основе модифицированной формулы их эластичности по максимально достигнутому бюджетному потенциалу региона. Инструментарий *позволяет* измерять и корректировать соотношение направлений и приоритетов использования бюджетного потенциала региона в зависимости от целей и условий его социально-экономического развития (п. 9, 11 специальности 5.2.4. – Финансы, § 4.1).

5. *Развит и апробирован* инструментарий оценки внутрирегионального перераспределения бюджетных ресурсов, основанный на сочетании положений теорий государственных финансов и пространственного развития, который, *по сравнению с имеющимися*, включил авторский индекс измерения бюджетного соразвития центральных и периферийных муниципальных образований и *позволил* обосновать принципы перераспределения бюджетных ресурсов в регионе для эффективного использования его бюджетного потенциала (п. 9, 10 специальности 5.2.4. – Финансы, § 4.2).

6. *Разработана* алгоритмическая модель определения типа бюджетного обеспечения муниципальных образований, *отличительной особенностью которой* выступает авторская методика оценки уровня бюджетного потенциала муниципальных образований, что *способствовало* значительному развитию методических подходов к повышению эффективности системы межбюджетных отношений в регионе (п. 9, 10 специальности 5.2.4. – Финансы, § 4.3).

7. *Выявлены* механизмы реализации резервного бюджетного потенциала региона, в том числе предполагающие активизацию участия корпораций и населения в финансировании перспективных инвестиционных проектов совместно с использованием бюджетных ресурсов. В частности, *предложен* организационно-экономический механизм реализации резервного бюджетного

потенциала региона на основе эффективного финансового взаимодействия по линии «государство – корпорации» и *обоснован* методический инструментарий оценки его уровня. На основе экономических методов и социологических опросов населения, проведенных в 2019-2021 гг. при непосредственном участии автора, *обоснованы* ключевые барьеры и *аргументированы* детерминанты развития инструментов партисипаторного бюджетирования в российских регионах (п. 9, 11 специальности 5.2.4. – Финансы, § 5.1-5.3).

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Экономическая категория «бюджетный потенциал региона» рассматривается с позиции интеграции ресурсной, фискальной и институциональной характеристик, представляя собой совокупность не только созданных, но и безвозмездно / возмездно привлеченных бюджетных ресурсов, а также резервов, которые могут быть реализованы под воздействием внешних / внутренних ограничений и стимулов. Данная трактовка позволила специфировать понятия «максимально достигнутый бюджетный потенциал региона» как реализованный потенциал, а «максимально достижимый бюджетный потенциал региона» как совокупность реализованного, резервного и скрытого потенциалов.

2. Созданная автором модель формирования максимально достижимого / достигнутого бюджетного потенциала региона предполагает оценку вертикального распределения налогов как ключевого условия формирования налогового потенциала. Апробация предложенного методического подхода к проведению такой оценки для 85 субъектов Российской Федерации с 2006 по 2020 гг. показала, что регионы III типа (с уровнем налоговой централизации 30-40%) имеют наибольшие резервы реализации бюджетного потенциала. При повышении или понижении данного значения отмечается замедление темпов роста бюджетных расходов, рост уровня дефицитности и долговой нагрузки.

3. По построенным автором оценкам для субъектов Российской Федерации в 2006, 2008-2023 гг. преобладал (в 1,6–4,2 раза) дополняющий типа влияния привлеченных бюджетных ресурсов на собственный бюджетный потенциал. В отличие от стимулирующего типа он отражает процесс восполнения

недостатка собственных бюджетных ресурсов в целях поддержания текущего социально-экономического уровня, а не его приращения для обеспечения развития. Авторские расчеты показали, что увеличение собственного бюджетного потенциала региона на 1% оказывает на динамику валового регионального продукта и фонда оплаты труда более сильное воздействие, чем привлечение на безвозмездной основе аналогичного размера дополнительных бюджетных ресурсов, тогда как привлечение 1% возмездных бюджетных ресурсов снижает валовой региональный продукт и фонд оплаты труда на 0,34 и 0,07% соответственно.

4. Разработанный автором методический инструментарий оценки использования бюджетного потенциала региона позволил определить, что 7/10 реализованного бюджетного потенциала субъектов Российской Федерации в 2006-2020 гг. использовалось на текущий приоритет, 2/10 – на трансфертный, 1/10 – на инвестиционный. Эмпирические результаты подтвердили гипотезу о большей значимости использования бюджетных ресурсов регионов на краткосрочные цели стабилизации по сравнению с финансированием долгосрочного стимулирования социально-экономического развития.

5. Результаты расчета авторского индекса центrorегionalной дифференциации по уровню бюджетной обеспеченности на примере модельного региона (Вологодская область) за 2006-2020 гг. показали тенденцию его снижения с 0,86 до 0,55, что свидетельствует о сближении уровней бюджетной обеспеченности регионального центра и периферийных муниципальных образований за счет усиления выравнивающей функции межбюджетных отношений. Принципы возмещения, дифференциального укрепления доходной базы и научно-методической обоснованности будут способствовать повышению эффективности внутрирегионального перераспределения бюджетных ресурсов.

6. В целях повышения эффективности системы межбюджетных отношений в регионе целесообразно определение типа бюджетного обеспечения муниципальных образований. Для этого необходима алгоритмическая модель, одним из этапов построения которой является комплексная оценка уровня

бюджетного потенциала муниципальных образований. Апробация за 2006-2020 гг. показала наличие существенных нереализованных резервов и подтвердила сближение уровней бюджетного потенциала муниципальных образований, входящих в состав модельного региона. В частности, значение интегрального показателя уровня бюджетного потенциала муниципальных образований практически не изменилось (с 0,36 до 0,39), также произошел полный переход из интервала «выше среднего» и частичный переход из интервала «ниже среднего» в интервал «средний».

7. Обоснованный автором организационно-экономический механизм реализации резервного бюджетного потенциала региона на основе финансового взаимодействия государства и корпораций позволил разработать методический подход к оценке уровня его эффективности. Апробация на примере российских корпораций черной металлургии показала средние и ниже среднего значения (0,36 – 0,59). Для развития инструментов партисипаторного бюджетирования как перспективного механизма реализации резервного бюджетного потенциала регионов предложено создание единой методологической, методической и нормативно-правовой основы инициативного бюджетирования и самообложения, совершенствование методов софинансирования в рамках партисипаторного бюджетирования, способов расширения использования цифровых технологий и мер повышения бюджетной грамотности населения.

Методология и методы исследования. Теоретическую и методологическую основу диссертации составили научные труды, посвященные исследованию проблем бюджетной системы, а также нормативно-правовые документы по бюджетным вопросам. Комплексный характер исследования предполагал применение совокупности общенаучных и специальных методов, в т.ч. социологического, эконометрического, экономико-статистического и компаративного анализа. Экономико-статистический анализ на основе многомерной группировки, выборки, обобщения, компаративистского и других методов использован для выявления факторов и особенностей формирования и использования бюджетного потенциала регионов России, обоснования

перспективных направлений его реализации. Эконометрические методы с использованием программных продуктов SPSS версия 22.0 и Excel применены для углубленного анализа баз данных и выявления статистически значимых зависимостей между структурными элементами бюджетного потенциала и ключевыми параметрами социально-экономического развития регионов. Социологические методы применены при обосновании барьеров и путей развития партисипаторного бюджетирования в регионе.

Информационная база исследования: отчетность Федерального казначейства Российской Федерации, Федеральной налоговой службы Российской Федерации, Росстата, Министерства финансов Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, Всемирного банка, Международного валютного фонда, Глобального института McKinsey и др. Также использованы федеральные, региональные и муниципальные стратегические документы и нормативно-правовые акты по соответствующей теме, труды зарубежных и российских ученых, представленные на интернет-ресурсах, в периодических изданиях, монографиях; собственные исследования автора. Применялись результаты социологических опросов, проведенных при непосредственном участии диссертанта в 2019-2021 гг. Значимая часть исследования проведена с применением данных бухгалтерской отчетности компаний черной металлургии (ПАО «Северсталь», ПАО ММК, ПАО НЛМК).

Теоретическая значимость результатов исследования состоит в разработке и обосновании методологии формирования и методического инструментария оценки использования бюджетного потенциала региона, что позволяет обосновать перспективные направления стимулирования его реализации для обеспечения социально-экономического развития региона. Полученные в ходе работы теоретические положения и выводы развивают и дополняют традиционную теорию построения бюджетной системы и могут использоваться для комплексного анализа бюджетного процесса и совершенствования бюджетной политики на разных уровнях управления.

Практическая значимость работы состоит в том, что ключевые теоретические и методологические положения, а также полученные автором научные выводы имеют значительный потенциал практической реализации и содержат конкретные рекомендации и предложения. Полученные результаты могут быть использованы в деятельности: органов власти и местного самоуправления для корректировки подходов, инструментов и механизмов реализации бюджетной политики в целях повышения ее эффективности; различных участников бюджетного процесса (в т.ч. хозяйствующих субъектов, населения) при вовлеченности в реализацию бюджетного потенциала региона. Выводы, полученные по итогам выполнения научно-квалификационной работы, могут использоваться в деятельности научно-исследовательских институтов, рейтинговых агентств и иных структур в качестве базы для проведения дальнейших научных изысканий, а также учебных заведений при разработке учебных программ, методических пособий, лекций и практических занятий в целях повышения уровня и качества образовательного процесса.

Обоснованность и достоверность научных результатов и рекомендаций, представленных в диссертации, подтверждается использованием достаточного объема достоверных статистических данных и фактологического материала; комбинированием теоретико-методологических подходов, эконометрических, экономико-статистических, социологических методов; применением обоснованного методического инструментария; корректной обработкой данных. Обоснованность результатов, полученных в исследовании, подтверждается также положительной оценкой полученных результатов на научных мероприятиях международного, всероссийского и регионального уровней, а также внедрением авторских разработок в управленческую и образовательную практику.

Апробация результатов исследования.

За цикл научно-практических работ в области исследования бюджетного потенциала регионов и его развития в целях стимулирования экономического роста России диссертанту присуждена медаль Российской академии наук (постановление Президиума РАН от 19.07.2022 г.). Теоретические и практические

результаты, полученные автором, отмечены грантом Президента РФ по проекту МК-2003.2020.6 «Финансовые механизмы стимулирования муниципального развития» (2020, 2021), программой фундаментальных исследований «Национальная экономическая безопасность России в условиях обострения объективных и инициированных рисков и угроз» Отделения общественных наук РАН (2015, 2016), субсидией Министерства образования и науки РФ по проекту «Финансовые инструменты опережающего развития территорий» (2016), субсидией Правительства Вологодской области по научному проекту «Молодежная наука Вологодской области: векторы развития» (2016).

Отдельные результаты исследования включены в отчеты о НИР, выполненные в соответствии с государственным заданием для ФГБУН ВолНЦ РАН (2010–2022). Теоретические положения и базирующиеся на них практические предложения автора использованы в деятельности Министерства финансов Российской Федерации, Департамента финансов Вологодской области, Законодательного Собрания Вологодской области, Департамента финансов Администрации города Вологды, Администрации Вологодского муниципального округа, Общественной палаты Вологодской области, а также в учебном процессе по программам аспирантуры и магистратуры ФГБУН ВолНЦ РАН, магистратуры Вологодского государственного университета, бакалавриата РАНХиГС (Вологодский филиал) при преподавании дисциплин «Государственные и муниципальные финансы», «Бюджетная система», «Актуальные основы финансового менеджмента» (подтверждено соответствующими документами о внедрении в приложениях 14-22).

Материалы диссертационного исследования успешно доложены и получили положительную оценку на более чем 55 научных мероприятиях разного уровня. В их числе: Международный молодежный научный форум «Ломоносов» (15.04.2016 г., г. Москва), Международный форум Финансового университета (2015 г., 2016 г., г. Москва), VI Международный симпозиум по региональной экономике (23-25.06.2021 г., г. Екатеринбург), Международная научно-практическая конференция «Сенчаговские чтения» (19-21.04.2021 г., 27.10.2020 г.,

9-10.04.2019 г., г. Москва), Второй Крымский социологический форум (28-29.09.2020 г., г. Симферополь), Российско-Казахстанский форум (21-23.10.2019 г., г. Москва), Международный форум «Неделя национальной безопасности» (24.08.2018 г., г. Москва), Всероссийская VII социологическая Грушинская конференция (14.03.2017 г., г. Вологда), XI Международная школа-симпозиум (14-27.09.2017 г., 14-27.09.2021 г., г. Судак), Международный круглый стол «Будущее науки и глобального образования» на XIX Всемирном фестивале молодежи и студентов (2017 г., г. Сочи), IV Международная НПК «Дети и молодежь – будущее России» (06.10.2016 г., г. Вологда), Форум «Женщины Вологодчины – за стабильность, гармонию и социальное благополучие» (12.05.2016 г., г. Вологда), Московский экономический форум (25-26.03.2015 г.; 23-24.03.2016 г., г. Москва), Международный Гайдаровский форум (14-16.01.2015 г., г. Москва), Санкт-Петербургский международный конгресс по экономической политике (23.03.2015 г., г. Санкт-Петербург), III Всероссийский Симпозиум по региональной экономике (29.09-01.10.2015 г., г. Екатеринбург) и др.

Основные положения и результаты диссертации отражены в 41 научном труде общим объемом 217,5 п.л., в т.ч. 18 в изданиях, рекомендованных к защите в диссертационном совете МГУ им. М.В. Ломоносова, и журналах Scopus, WoS, RSCI (вклад автора 23,56 п.л.), 2 авторских и 5 коллективных монографиях. Авторский вклад в указанных публикациях составил 95,66 п.л.

Объем и структура диссертации. Диссертационная работа в виде рукописи выполнена на 344 страницах, включает введение, пять глав, заключение, список литературы (383 источника), 80 таблиц, 32 рисунка и 22 приложения. Структура диссертации определена её общей концепцией, целью, поставленными задачами и логикой исследования.

Во **введении** обоснована актуальность выбранной тематики исследования, показана степень научной разработанности проблемы, поставлены цель и задачи, обозначены объект и предмет исследования, сформулированы положения полученной лично автором научной новизны, указаны теоретическая и

практическая значимость, представлены данные об апробации результатов исследования.

В первой главе «Теоретико-методологические основы формирования и использования бюджетного потенциала региона» представлен комплексный анализ эволюции концептуальных взглядов на роль бюджетного потенциала региона в его социально-экономическом развитии, на основе чего раскрыты сущность и содержание бюджетного потенциала региона, разработан и обоснован теоретико-методологический подход к его формированию и использованию.

Во второй главе «Методология формирования собственного бюджетного потенциала региона» представлен алгоритм формирования собственного регионального бюджетного потенциала, выявлены социально-экономические факторы и риски его формирования, организационно-экономические предпосылки и принципы формирования неналогового потенциала, предложен методический подход к оценке вертикального распределения налогов как ключевого условия формирования налогового потенциала региона.

В третьей главе «Научно-методическое обеспечение привлечения бюджетных ресурсов и влияние подкомпонентов бюджетного потенциала на социально-экономическое развитие региона» обоснованы принципы и подходы к привлечению безвозмездных бюджетных ресурсов, осуществлен ретроспективный анализ генезиса теории и практики привлечения в регион бюджетных ресурсов возмездного характера. Предложен подход, на основе которого проведено моделирование влияния собственного и привлеченного бюджетных потенциалов на параметры социально-экономического развития региона.

В четвертой главе «Современная практика использования бюджетного потенциала региона» на основе разработанного автором методического инструментария проведена оценка использования бюджетного потенциала регионов Российской Федерации, отразившая приоритеты и направления использования в зависимости от целей и условий его социально-экономического развития. Усовершенствован и апробирован инструментарий оценки

внутрирегионального перераспределения бюджетных ресурсов, позволивший обосновать принципы перераспределения для эффективного использования бюджетного потенциала региона.

В **пятой главе** «Механизмы реализации резервного бюджетного потенциала как ключевого фактора социально-экономического развития региона» обоснован организационно-экономический механизм реализации резервного бюджетного потенциала региона на основе эффективного финансового взаимодействия государства и корпораций; выявлены барьеры и детерминанты развития партисипаторного бюджетирования; предложены перспективные направления повышения эффективности формирования и использования бюджетного потенциала.

В **заключении** изложены основные выводы и результаты проведенного исследования.

В **приложениях** к диссертации представлены промежуточные авторские расчеты, вспомогательные материалы, результаты аналитических процедур в целях аргументации положений, выносимых автором на защиту, справки / акты о внедрении результатов диссертационного исследования.

ГЛАВА 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА

1.1 Теоретические аспекты сущности и содержания бюджетного потенциала региона

Научное сообщество и управленцы-практики активно обсуждают формы и методы реализации бюджетного потенциала, которые, в свою очередь, зависимы от корректности и продуманности использования понятийного аппарата. Поэтому изучение теоретических основ содержания бюджетного потенциала представляется актуальной и важной научной задачей.

Вместе с тем заметно сосредоточение исследовательского фокуса на налоговом потенциале (как части бюджетного потенциала) либо на финансовом или экономическом потенциалах региона (в т.ч. с упоминанием бюджетного потенциала как их составной компоненты), что требует дальнейшей разработки и обоснования теоретического и методологического содержания бюджетного потенциала региона.

Как нами найдено, термин «бюджетный потенциал» («fiscal capacity» в англоязычной литературе) и способы определения его уровня стали весьма широко использоваться в научных и управленческих кругах с появлением в начале 90-х годов 20 века так называемой политики прогрессивной финансовой консолидации¹.

¹ Martinez-Vazquez J., Boex J. Fiscal Capacity: an overview of concepts and measurement issues and their applicability in the Russian Federation. Georgia State University, 1997. P. 23. URL: <https://icepp.gsu.edu/files/2015/03/isppwp9703.pdf>; Haffert L., Mehrrens Ph. From Austerity to Expansion? Consolidation, Budget Surpluses, and the Decline of Fiscal Capacity // MPiFG Discussion Paper 13/16, Köln, December 2013. URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/90166/1/775700908.pdf>

Выделим 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 необходима реализация бюджетного потенциала?
- Какой потенциал анализировать: бюджетный или налоговый?
- Какой подход к изучению сущности бюджетного потенциала в наибольшей степени отвечает задаче стимулирования социально-экономического развития регионов?

Дальнейшая логика исследования будет построена путем последовательного научного поиска и обоснования ответов на данные вопросы.

Во-первых, рассматривая трактовки сущности бюджетного потенциала, нами обнаружена достаточно частая подмена 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 данном исследовании под бюджетными ресурсами будут пониматься 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, отмечая два различных состояния резервов (состояние неиспользуемых возможностей или состояние развития)². Будем исходить из позиции выделения нереализованных и неочевидных резервов. При этом нереализованные резервы

² Ханафеев Ф.Ф. Аналитическое обеспечение управления налоговым потенциалом региона: теория и методология. М.: Проспект, 2008. 232 с.

отличаем от неочевидных тем, что они уже известны и могут быть реализованы на данном этапе экономического развития вследствие применения необходимых стимулов и (или) ограничений.

Итак, бюджетный потенциал на промежуточном этапе исследования будет интерпретирован нами как совокупность бюджетных ресурсов (реализованный бюджетный потенциал) и резервов (нереализованный бюджетный потенциал).

По нашему мнению, категории «бюджет» и «бюджетный потенциал» не являются равнозначными. Интересное заключение сделано академиком РАН А.И. Татаркиным, который выделял в рамках потенциала и возможные и уже вовлеченные в хозяйственный оборот ресурсы³. Академик Л.И. Абалкин трактовал потенциал как некую собирательную, обобщенную характеристику ресурсов⁴.

Лингвистически дефиниция «бюджетный потенциал» предполагает вероятностный характер, тогда как бюджет – это вполне реальный результат реализации бюджетного потенциала, то есть реализованный бюджетный потенциал, когда результатом формирования становятся доходы бюджета, а результатом использования – расходы бюджета.

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

Не требует доказательств тот факт, что бюджетный потенциал есть категория динамичная и с течением времени, развитием общества и экономики отдельные виды неочевидных резервов могут перейти в категорию известных, но нереализованных резервов, а нереализованные резервы – в бюджетные ресурсы. Поскольку бюджетный потенциал связан с временным параметром, многие исследователи рассматривают отдельные стадии реализации бюджетного потенциала. Вместе с тем в научных работах зачастую отсутствует взаимосвязанность стадий его формирования и использования. На это справедливо указывает д.э.н. И.В. Сугарова, говоря о том, что «бюджетный

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

⁴ Абалкин Л.И. Новый тип экономического мышления. М.: Экономика, 1987. 192 с.

потенциал не следует рассматривать только с позиции формирования доходной части, важно учитывать и возможности рационального размещения доходов и распределения их таким образом, чтобы удовлетворить текущие потребности общества, обеспечить реализацию стратегических интересов государства, рост технологического, капитального и человеческого потенциала на перспективу»⁵.

По нашему убеждению, бюджетный потенциал целесообразно исследовать как категорию, предполагающую цикличность ключевых стадий его реализации (стадия формирования и стадия использования). При этом повышение эффективности формирования и использования бюджетного потенциала ведет к его росту. При этом цикличность стадий не означает обнуление, но предполагает трансформацию стимулов и ограничений внешней и внутренней среды. Следовательно, реализация бюджетного потенциала – это не конечный результат государственного управления. Из этого вытекает третий дискуссионный вопрос.

В-третьих, среди ученых нет единого понимания того, в чем заключается конечный результат реализации бюджетного потенциала. По нашему мнению, не совсем точно говорить о реализации бюджетного потенциала как конечном результате, поскольку надо знать, для чего требуются ресурсы и резервы. В ряде исследований в качестве такого результата рассматривается расходное финансирование. На наш взгляд, реализация бюджетного потенциала региона способствует повышению качества общественных услуг, развитию человеческого капитала, росту инвестиций в национальное производство, стимулированию внедрения инноваций, повышению внутреннего потребительского спроса, развитию секторов экономики, что ведет к стимулированию социально-экономического развития региона. Из этого определяем, что конечный результат реализации бюджетного потенциала должен состоять в содействии социально-экономическому развитию региона для обеспечения достойного качества и уровня жизни населения.

⁵ Сугарова И.В. Управление финансами и выбор приоритетов бюджетной политики в обеспечении оптимизационных решений. Владикавказ: Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова, 2016. 207 с.

В свою очередь, реализация бюджетного потенциала подвержена влиянию целого спектра факторов, исследование которых становится необходимой методологической задачей. Изучение экономической литературы позволило выделить ряд мнений относительно факторов реализации бюджетного потенциала. Все изученные в экономической литературе точки зрения небезосновательно указывают на то, что реализация бюджетного потенциала зависит от стимулирующего и ограничительного воздействия внешней и внутренней среды. На наш взгляд, это соответствует вероятностному характеру сущности бюджетного потенциала.

В результате обобщения внешних и внутренних, главных и второстепенных факторов, выделенных в отечественных и зарубежных исследованиях, можно представить триаду условий реализации бюджетного потенциала:

- 1) наличие и развитие ресурсной базы (природно-климатические условия, ресурсно-сырьевая база, структура экономики, демографические и исторические особенности и др.);
- 2) устойчивость и гибкость при конъюнктурном воздействии (уровень инфляции, курс валют и др.);
- 3) институциональная эффективность (нормативно-правовая основа, институты развития и др.).

В-четвертых, в научной литературе, а также нормативно-правовых документах зачастую принимаются во внимание проблемы не бюджетного, а только налогового потенциала.

Соглашаясь с важностью глубоких исследований налогового потенциала, сделаем акцент на том, что, по нашему мнению, категория бюджетного потенциала позволяет расширить возможности государственного воздействия на социальное и экономическое развитие страны и ее регионов. Д.э.н., профессор Л.Н. Лыкова убедительно доказывает особую важность внимания не только к налоговому потенциалу регионов Российской Федерации по причине того, что далеко не все финансовые ресурсы полностью или частично становятся

объектами налогообложения⁶. В Бюджетном кодексе РФ установлены принципы полноты отражения доходов и сбалансированности бюджета, означающие соответствие расходов не только налоговым поступлениям, а суммарному объему доходов⁷. Таким образом, по нашей позиции, наиболее комплексной и адекватной с точки зрения решения задачи стимулирования социально-экономического развития регионов является более объемная категория бюджетного потенциала, тогда как налоговый потенциал выступает одним из его компонентов.

В-пятых, до сих пор не сложилось единое мнение относительно сущности бюджетного потенциала.

Дефиниция «бюджетный потенциал» часто употребляется в современной бюджетной практике, вместе с тем российское законодательство не раскрывает ее сущность, затрагивая только индекс налогового потенциала⁸.

Отсутствие законодательно зафиксированной конструкции определения данного термина подтолкнуло многих исследователей по-своему определять его смысл и видеть с различных позиций (с позиции ресурсов, возможностей или результата бюджетных отношений).

Разнообразие характеристик сущности бюджетного потенциала создает неточности в понимании его природы и методов его реализации, а также ограничивает возможности проведения сравнительных исследований.

Изучение эволюции и современной интерпретации искомого термина способствовало нашему критическому осмыслению и систематизации существующих подходов (табл. 1.1).

⁶ Лыкова Л.Н. Финансовый потенциал субъектов Федерации // Федерализм. 2008. № 3 (51). С. 41-59.

⁷ Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 №145-ФЗ (статья 32. Принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов; статья 33. Принцип сбалансированности бюджета).

⁸ Например, в Бюджетном кодексе РФ, в Постановлении Правительства РФ от 22.11.2004 №670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».

Таблица 1.1 – Систематизация подходов к определению термина «бюджетный потенциал»

Наименование подхода	Исследователи	Определение бюджетного потенциала
Ресурсный	М.В. Владыка, С.В. Зенченко, Ж.Г. Голодова, А.Н. Индутенко, О.С. Кириллова, Ж.А. Мингалева, Н.П. Паздникова, Л.Д. Сангинова, Ю.Н. Северина, А.В. Сидорович, Ph. Mehrtens, L. Haffert	Как совокупность таких финансовых ресурсов, которые аккумулируются в течение определенного периода в том или ином бюджете для решения задач государства.
Фискальный	В.А. Воробьева, Ю.А. Петров, S. Varro, J. Voex, J. Martinez-Vazquez	Как возможность самой экономической системы, а также органов власти и самоуправления наращивать доходы бюджетов различных уровней.
Институциональный	Ф.Ф. Ханафеев, Н.И. Яшина, С.Н. Яшин, Е.В. Поющева	Как совокупность различного рода условий, способствующих формированию оптимального размера бюджетных доходов.
Расходный	О.А. Гришанова, И.Н. Швецова, Т.А. Найденова	Как сумма максимальных расходов бюджетов.
Императивный	Н.А. Толкачева, Л.В. Афанасьева, Т.Ю. Ткачева	Как результат бюджетно-налоговых отношений, формирующих комплексную систему экономических показателей.

Источники: составлено автором на основе проведенного анализа.

По нашей позиции, каждый из представленных подходов возможен, вместе с тем представляет собой узкую трактовку бюджетного потенциала региона. В то же время исследование формирования и использования бюджетного потенциала должно осуществляться с такой позиции, которая, главным образом, увязывает его с задачей стимулирования социально-экономического развития регионов и интегрирует его фискальную, институциональную и ресурсную характеристики.

В результате исследования получен вывод о том, что бюджетный потенциал региона – это совокупность реализованных (созданных и привлеченных) бюджетных ресурсов и нереализованных и неочевидных резервов, формирующихся, использующихся и развивающихся под воздействием внешних и внутренних ограничений и стимулов. Исследованные дискуссионные вопросы и обоснованные авторские решения структурированы нами в таблице 1.2.

Таблица 1.2 – **Обоснование авторской позиции в отношении ключевых дискуссионных вопросов содержания бюджетного потенциала**

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

Источник: составлено автором на основе проведенного анализа.

Таким образом, проведенный анализ продемонстрировал несовершенство методологической проработки сущности бюджетного потенциала, что доказывает необходимость создания принципиально нового теоретико-методологического подхода – интегративного, который отличается от имеющихся обоснованием структуры и стадий реализации бюджетного потенциала. Для этого прежде всего целесообразно исследовать вопрос эволюции концептуальных взглядов на роль бюджетного потенциала региона в его социально-экономическом развитии.

1.2 Эволюция концептуальных взглядов на роль бюджетного потенциала региона в его социально-экономическом развитии

Поиск и приращение источников богатства государства занимали человеческие умы с давних времен. Главным образом это обусловлено тем, что стабильность и развитие сложных пространственных социально-экономических систем, таких как государство, макрорегион, регион и т.д., сопряжены с созданием условий для комфортного проживания населения, улучшением состояния здоровья населения, повышением уровня образования и доступности к культурным ценностям и т.д. Несмотря на растущие потребности, приоритетной задачей любого государства остается обеспечение достойного качества жизни граждан, что в разных экономических теориях соотнесено с задачей социально-экономического развития страны и ее регионов⁹. При этом разнообразие и приоритетность его факторов обусловили эволюцию экономической мысли.

Всё началось с выделения труда, земли и капитала как триады факторов национального богатства (У. Петти, Ж.Б. Сей). Согласно основным постулатам меркантилизма, благосостояние нации зависит от запасов накопленных денег и золота. В рамках физиократии единственно непреложным источником богатства страны виделся продукт земледелия. Тогда как классическая политэкономия постулировала о необходимости накопления капитала. В условиях индустриализации Й. Шумпетером обоснована важность такого фактора, как предпринимательские способности. В период Великой депрессии в США Дж. Кейнс добавил к факторам социально-экономического развития инвестиции. Т. Веблен, Д. Норт, Ф. фон Хайек выделили институциональный фактор. С 80-х годов XX века актуализировалась роль нематериальных факторов, детерминантами среди которых стали информация, информационные технологии,

⁹ В данном исследовании регион определен с точки зрения административно-территориального подхода, преимуществами которого является наличие органов управления, бюджета и прав на проведение социально-экономической политики. Следовательно, под регионом понимается территориально специализированная подсистема народнохозяйственного комплекса страны, которая имеет органы управления, обладает бюджетом и правами на проведение социально-экономической политики. С этой позиции категория «регион» включает в себя субъект федерации и входящие в его состав муниципальные образования.

знания и человеческий капитал. Так, макроэкономическая модель Р. Солоу, получившего Нобелевскую премию в 1987 году «за фундаментальные исследования в области теории экономического роста», обосновала технический прогресс главным фактором роста экономики.

В ходе анализа научной литературы выявлено, что подавляющее большинство экономических теорий к числу наиболее значимых факторов социально-экономического развития относили финансовую систему. Вместе с тем на ранних стадиях становления финансовой институциональной среды в силу того, что деятельность финансовых институтов сводилась исключительно к функции денежного обеспечения хозяйственного оборота, влияние финансов на экономический рост недооценивалось. Так, отождествление финансов и денег побудило А. Смита, Дж. Милля исключить их из факторов богатства нации¹⁰. Однако по мере развития и усложнения финансовых отношений такой подход подвергся переосмыслению, поскольку игнорирование связи социально-экономического развития с финансовой системой существенно ограничивало его достижение. На этот счет высказывались Дж. Кейнс, Дж. Робинсон, Р. Голдсмит, П. Ромер и другие ученые-экономисты¹¹.

Основоположник эволюционной теории Й. Шумпетер, исследуя роль финансовой системы в социально-экономическом развитии, разграничил функцию денежного опосредования хозяйственных процессов и функцию активизации инвестиционной деятельности¹². Он особо отмечал значение перераспределения ресурсов между производителями в экономическом развитии.

Дж. Кейнс связал роль финансов в системе хозяйствования с предположением о величине инвестиционного дохода и склонностью к потреблению¹³. Представитель посткейнсианства Х. Мински выдвинул и

¹⁰ Милль Д. Основы политической экономии. М.: Эксмо, 2007. 1040 с.; Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Изд-во соц.-экон. лит-ры, 1962. 681 с.

¹¹ Robinson J. The accumulation of capital. London, 1956; Goldsmith R. Financial structure and economic growth in advanced countries: An experiment in comparative financial morphology In Capital formation and economic growth. Princeton University Press, 1955. Pp. 112-167; Romer P. Increasing Returns and Long-Run Growth // The Journal of Political Economy. 1986, Vol. 94, №5. Pp. 1002-1037. URL: <http://www.parisschoolofeconomics.eu/docs/darcillon-thibault/paul-romer-increasing-returns-and-long-run-growth.pdf>

¹² Шумпетер Й. Теория экономического развития. М.: Эксмо, 2007. 864 с.

¹³ Keynes J. The General Theory of Employment, Interest and Money. 1936. P. 352.

обосновал гипотезу о существенной волатильности экономической динамики от стабильности финансирования реального сектора¹⁴.

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

Неоклассическая теория связала значение финансовой системы для социально-экономического развития со снижением неопределенности риска и доходности инвестиционных вложений. Нобелевский лауреат 1990 года М. Миллер поставил акцент на высокой значимости финансовых рынков в росте экономики¹⁵. Основываясь на гипотезе зависимости величины вклада финансовой системы в экономический рост от количества и качества её услуг, S. Bhattacharya, A. Boot, A. Thakor разработали теорию архитектуры финансовых систем, которая доказала сокращение банковского кредитования из-за растущей модификации финансового рынка¹⁶.

В XXI веке появились работы по оценке влияния финансовой системы на снижение бедности¹⁷, предпринимательскую активность¹⁸. Кроме того, вышедшие публикации по моделированию динамического взаимодействия финансовой системы и социально-экономического развития¹⁹ вполне обоснованно доказали явление их коэволюции, то есть не только финансовые отношения следуют за производством, но и верно обратное влияние²⁰.

¹⁴ Мински Х. Стабилизируя нестабильную экономику / пер. с англ. Ю. Каптуревского; под. науч. ред. И. Розмаинского. М.; СПб: Ин-т Гайдара, 2017. 624 с.; Minsky H., Arestis P., Skouras T. The Financial Instability Hypothesis: A Restatement. Post-Keynesian Economic Theory. A Challenge to Neo Classical Economics. 1985. Pp. 24-55.

¹⁵ Miller M. Financial Markets and Economic Growth // Journal of Applied Corporate Finance. 1998. № 11. P. 8-14.

¹⁶ Bhattacharya S., Boot A., Thakor A. 2004. Credit, intermediation and the macroeconomy. Oxford University Press.

¹⁷ Beck T., Levine R. Finance, inequality and the poor // Journal of Economic Growth. 2007. Vol. 12. №1. pp. 27-49.

¹⁸ Guiso L., Sapienza P., Zingales L. Does local financial development matter? // Quarterly Journal of Economics. 2004. Vol. 119. №3. Pp. 929-969.

¹⁹ Розанова Н., Назаренко А. Влияние фондового рынка на экономическую динамику в модели перекрывающихся поколений // Вопросы экономики. 2007. № 4. С. 60-69; Определение модели российского финансового сектора на основе межстранового анализа / Столбов М.И., Голощапова И.О., Солнцев О.Г., Ахметов Р.Р., Панкова В.А., Цепилова Е.А. // Вопросы экономики. 2018. № 5. С. 5-24.

²⁰ Данилов Ю.А. Современное состояние глобальной научной дискуссии в области финансового развития // Вопросы экономики. 2019. №3. С. 29-47.

По словам академика РАН Л.И. Абалкина, «задача финансовой стабилизации без экономического роста в принципе неразрешима, но и проблема экономического роста также неразрешима без достижения финансовой стабилизации, эти задачи взаимосвязаны, и очень опасно разрывать и противопоставлять их друг другу»²¹.

Д.э.н., профессор В.А. Слепов подчеркивает особую значимость повышения эффективности использования финансовых инструментов, способствующих реализации инновационной модели развития отечественной экономики²².

В то же время исследование показало, что современная экономическая наука и практика испытывают недостаточность теоретико-методологического объяснения и организационно-практических концепций развития финансовой системы для одновременного изменения экономической модели и обеспечения национальной безопасности. В период плановой экономики задача соединения факторов производства считалась в большей степени организационной. Однако со временем пришло понимание того, что ресурсы (природные, финансовые, трудовые и т.д.) не могут полностью отразить спектр возможностей социально-экономического развития региона. Это потребовало создания подхода, учитывающего качество самой системы²³.

В современных условиях динамичности внешней и внутренней среды для стимулирования социального и экономического развития многократно возросла потребность не столько в приращении существующих финансовых ресурсов, сколько в развитии финансового потенциала региона. Так, по мнению д.э.н., профессора Л.Н. Лыковой, «финансовый потенциал в некоторой мере определяет

²¹ Абалкин Л.И. Финансовая стабилизация и экономический рост [Электронный ресурс] // Избранные труды: в 4-х т. Т. IV. М., 2000. С. 520-526/ Режим доступа: <https://www.rea.ru/abalkin2016/Documents/Finansovaya-stabilizaciya-i-ekonomicheskiy-rost.pdf>

²² Слепов В.А. Финансовые ресурсы для инновационного развития российской экономики // Финансы, деньги, инвестиции. 2011. № 1 (37). С. 6-8.

²³ Проблемы формирования и реализации социально-экономического потенциала развития территорий / кол. авт.; под науч. рук. В.А. Ильина, А.А. Шабуновой, К.А. Гулина, Т.В. Усковой, О.Н. Калачиковой. Вологда: ВолНЦ РАН, 2018. 386 с.

инвестиционную привлекательность частного сектора хозяйства региона, производственные и финансовые возможности экономического развития»²⁴.

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



Рис. 1.1. Структурно-функциональная схема финансового потенциала региона

Источник: составлено автором.

Ученые-неоклассики западной финансовой школы разделили понятия «corporation finance» и «public finance» по нескольким принципиальным

²⁴ Лыкова Л.Н. Финансовый потенциал субъектов Федерации // Федерализм. 2008. № 3 (51). С. 41-59.

признакам, ключевым из которых является цель: достижение максимальной полезности от общественных благ для общественных финансов²⁵ и максимизация благосостояния акционеров – для частных²⁶ (рис. 1.2).

	Общественные финансы «public finance»	Корпоративные финансы «corporation finance»
<i>Характер формирования</i>	Принудительный	Взаимовыгодный
<i>Предназначение</i>	Получение гражданами общественных благ, согласно конституционным правам	Развитие бизнеса, увеличение капитала собственника
<i>Базовая научная основа</i>	Теория распределения общественных благ и т.д.	Концепция временной стоимости денег, теория оценки меры риска и т.д.
<i>Первичный элемент</i>	Расходы (первоначально определяются общественные блага, требующие финансирования)	Доходы (прибыль – ключевая цель деятельности)

Рис. 1.2. Некоторые принципиальные отличия общественных и частных финансов

Источник: составлено автором.

Приоритетность той или иной подсистемы можно проследить на основе изучения эволюции экономических теорий. Исследование свидетельствует, что в разных экономических теориях общественные финансы занимали немаловажное место, особенно в периоды кризиса и реформ. Масштабность современных финансово-экономических кризисов и обострение геополитической нестабильности усилило роль государства и влияние финансовой системы на социально-экономическое развитие региона. Главным образом, это связано для Российской Федерации с рядом неблагоприятных условий, ключевыми из которых являются:

- ограничение доступа к международным финансовым рынкам, как следствие, отсутствие опоры национальной экономики на мировой капитал ввиду

²⁵ Wagner R., Backhaus J. Handbook of public finance. Massachusetts: Kluwer Academic Publishers, 2004. P. 589.

²⁶ Higgs H. Primer of National Finance. London: Methuen&Co Ltd, 1919. P. 347.

действия прежних и новых с 2022 г. санкций со стороны США, Евросоюза и других стран;

- последствия распространения с 2020 г. пандемии вируса Covid-19;
- замедление темпов роста глобальной экономики при сохранении высокой чувствительности российской экономики к изменениям цен на энергоносители;
- подверженность последствиям нестабильной мировой финансовой системы, влекущей неопределенность ситуации и обострение валютных, торговых, экономических и иных межстрановых противоречий;
- снижение деловой активности российского бизнеса;
- устойчивый в 2014-2020 гг. тренд падения реальных денежных доходов населения.

При этом в Стратегии национальной безопасности РФ к важнейшим стратегическим факторам ее обеспечения отнесено развитие финансовой системы²⁷. Как отмечено в указанном документе, сопряженность уровня развития финансовой системы и качества экономической динамики значительна, поскольку несбалансированный рост отдельных системообразующих звеньев провоцирует обострение экономических диспропорций.

По мнению многих ученых, ведущим элементом потенциала общественных финансов региона является его бюджетный потенциал ввиду наличия колоссальных возможностей обеспечения модернизации экономики. Это главным образом бюджетные инвестиции в строительство новых, расширение и модернизацию существующих региональных объектов, в инновационные проекты, в инфраструктуру, в реализацию целевых программ, в развитие социальных секторов, в сферу жилищного строительства, а также бюджетные средства на повышение заработной платы бюджетников и размера пенсий. Как указывает д.э.н. Ж.Г. Голодова, «бюджетный потенциал составляет основу финансовых ресурсов»²⁸. По мнению д.э.н., профессора С.В. Зенченко,

²⁷ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 02.07.2021 №400. Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107030001>

²⁸ Голодова Ж.Г. Оценка бюджетно-налогового потенциала региона в условиях реформирования системы межбюджетных отношений // Финансы и кредит. 2009. № 5. С. 33-40. Голодова Ж.Г. Финансовый потенциал

бюджетный потенциал занимает центральное место в системе финансового обеспечения и определяет уровень эффективности управления бюджетной системой²⁹.

Целесообразно углубить исследование места и роли бюджетного потенциала в социально-экономическом развитии региона по диалектическому методу познания от абстрактного к конкретному³⁰. При этом абстрактной категорией станет социально-экономическое развитие региона, а конкретной – бюджетный потенциал региона, в содержании которого следует филигранно разобраться. Итак, классики политэкономии (А. Смит, Д. Рикардо и др.) выделяли наращивание бюджетных доходов в качестве одной из важнейших государственных функций. Современные ученые не умаляют значения бюджета, как результата реализации бюджетного потенциала, в развитии региона.

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 НИОКР, образование, информационные и биотехнологии, медицину, которые выступают локомотивом социально-экономического развития региона³¹.

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»³².

региона: сущность и элементы управления // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. 2010. № 4. С. 13-21.

²⁹ Зенченко С.В. Бюджетный потенциал региона и методические подходы к его оценке // Региональные проблемы преобразования экономики. 2008. №1(14). С. 186-198.

³⁰ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: в 50 т. Т. 46. М.: Гос. изд-во полит. лит-ры, 1968. 560 с.

³¹ Аганбегян А.Г. Как госбюджет может стать локомотивом социально-экономического развития страны. Вопросы экономики. 2015. №7. С. 142-151.

³² Яременко Ю.В. Современная экономика России: анализ и стратегия развития // Проблемы прогнозирования. 2015. № 5 (152). С. 3-10.

По мнению д.э.н. Д.В. Масловой, нереализованные возможности ослабляют эффективность развития бюджетной системы³³. Кроме того, применяя рассуждения данного исследователя о прямой зависимости благосостояния населения от уровня развития экономики и предположения автора о формировании дохода населения главным образом за счет экономической активности соответствующей территории³⁴, проведем, с определенной долей условности, расчеты подушевых объемов производства и потребления на основе данных Росстата за 2005-2020 гг. (табл. 1.3).

Таблица 1.3 – Динамика подушевых объемов производства и потребления, %

Территория	2005 г.			2010 г.			2015 г.			2020 г.		
	Cons	Prod	Diff									
Уральский	118	202	83,74	115	161	45,34	108	164	56,03	103	148	44,51
Дальневосточный	111	90	-21,24	110	109	-0,75	116	109	-7,15	108	116	7,58
Сибирский	83	82	-1,02	79	85	5,34	78	82	4,41	78	83	5,06
Северо-Западный	111	104	-7,10	105	110	5,16	103	116	12,50	109	119	9,89
Мурманская область	131	125	-6,69	127	111	-15,84	121	117	-4,46	129	167	38,91
Республика Коми	142	140	-1,47	117	148	30,68	103	137	33,50	102	117	15,30
г. Санкт-Петербург	152	113	-38,79	131	132	1,46	124	145	21,09	136	152	15,21
Архангельская область	98	103	4,92	103	115	11,37	98	119	20,38	97	109	12,30
Ленинградская область	70	97	26,79	78	109	30,54	84	107	22,08	92	103	11,35
Вологодская область	78	124	46,00	74	83	8,15	83	90	7,10	82	85	3,15
Калининградская область	80	69	-10,80	85	79	-5,71	84	80	-4,22	82	83	0,92
Новгородская область	68	76	8,12	82	76	-6,38	85	84	-0,32	73	74	0,77
Республика Карелия	90	90	-0,10	85	71	-13,94	85	75	-10,67	90	82	-8,79
Псковская область	61	44	-16,53	68	49	-18,71	71	46	-24,74	73	51	-22,44
Центральный	135	131	-3,57	130	133	2,70	128	129	0,95	134	133	-0,21
Приволжский	77	73	-4,12	84	72	-11,25	86	76	-10,77	79	73	-6,02
Южный	71	54	-17,38	80	64	-15,72	84	63	-20,48	85	64	-21,46
Северо-Кавказский	56	31	-25,00	70	36	-33,91	75	39	-35,22	68	38	-29,99

Условные обозначения: Prod (production) – производство (ВРП на душу населения в % от среднего по стране), Cons (consumption) – потребление (средние денежные доходы на душу населения в % от среднего по стране), Diff (difference) – разница (производство минус потребление).

Источник: авторские расчеты по отчетности Росстата.

³³ Маслова Д.В. Влияние бюджетно-налоговой политики на социально-экономическое положение южных регионов России // Финансы и кредит. 2016. № 37. С. 14-29.

³⁴ В данном исследовании будем рассматривать частные примеры территорий, такие как регион, муниципальное образование, городской округ и пр.

Данная таблица показывает устойчивое соответствие (в пределах 5%) производства и потребления только в Центральном федеральном округе. В отдельные годы оно также наблюдалось в Приволжском федеральном округе (2005 г.), Сибирском (2005 и 2015 гг.), Дальневосточном (2010 г.). Тогда как существенная разница в сторону потребления была характерна в 2005 году для Северо-Кавказского, Дальневосточного и Южного федеральных округов, в 2010 году – для Северо-Кавказского и Южного, в 2015 и 2020 годы – для Северо-Кавказского и Южного федеральных округов. Обратная ситуация складывалась для Уральского округа, в котором производство превышало потребление в течение 2005-2020 гг. на 44-84%.

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

Проведенное исследование дает нам основания заключить, что реализация бюджетного потенциала способствует социально-экономическому развитию региона 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 т.ч. на основе государственно-частного партнерства, на развитие инновационной 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 дифференциации;
- ✓ обеспечения гармонизации целей, стратегических приоритетов и интересов различных экономических субъектов (государства, хозяйствующих субъектов, домохозяйств);
- ✓ расширения возможностей реализации приоритетов государства и общества и т.д.

Исходя из вышесказанного, можно утверждать о необходимости проведения такой бюджетной политики, являющейся важнейшей частью экономической политики государства, которая будет разрабатываться с учетом и в целях развития бюджетного потенциала региона. Наблюдаемый в последнее время процесс регионализации в мире и в России повысил актуальность исследований регионального развития. Данное обстоятельство находит свое объяснение, с одной стороны, в локализованном характере социально-экономических процессов, с другой стороны, в необходимости учета межрегиональной и межмуниципальной дифференциации, специализации и конкуренции.

Вследствие значительной дифференциации территорий и общества, одновременного действия процессов глобализации и регионализации, усложнения бюджетных отношений, необходимости обеспечения высоких темпов интенсивности экономики при сохранении экстенсивности развития значительных площадей неосвоенных территорий, пространственных преобразований общественных отношений, при решении задачи обеспечения

устойчивого социально-экономического развития особое значение приобретает исследование путей реализации бюджетного потенциала региона, которое становится отражением деятельности как отдельных экономических субъектов, так и регионов и страны в целом.

Таким образом, определено, что бюджетный потенциал является важной базовой категорией при создании организационной и социально-экономической базы регионального региона. Далее будет уделено внимание определению и обоснованию ключевых положений, раскрывающих суть принципиально иного теоретико-методологического подхода к формированию и использованию бюджетного потенциала региона.

1.3 Теоретико-методологический подход к формированию и использованию бюджетного потенциала региона

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

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

Исследование экономической литературы позволило выявить неоднозначность понимания структуры бюджетного потенциала региона. В одних работах он складывался из налоговых и неналоговых поступлений (например, в

трудах Т.А. Найденовой, И.Н. Швецово³⁵), другие эксперты добавляли безвозмездные поступления (например, Е.В. Боровикова³⁶). Также были исследования, включающие в структуру бюджетного потенциала региона институциональный аспект. Так, Р. Маior отмечает, что при предоставлении публичных услуг населению необходимо учитывать весь потенциал территории, то есть распределенные средства, собственный капитал и систему регулирования³⁷.

На наш взгляд, обозначенные позиции являются недостаточно полными, так как, во-первых, они исключают возмездно привлеченный бюджетный потенциал, а, во-вторых, учитывают только вовлеченные в хозяйственный оборот безвозмездные поступления, не затрагивая резервы их роста. По нашему убеждению, при комплексном исследовании структуры бюджетного потенциала следует придерживаться структуры бюджетной системы, а также систематизировать в единую классификацию виды бюджетного потенциала, выделенные в многочисленных научных источниках³⁸.

В экономической литературе нами выявлено девять ключевых признаков бюджетного потенциала: 1) способ формирования (собственный и перераспределяемый бюджетные потенциалы); 2) временной признак

³⁵ Найденова Т.А., Швецова И.Н. Оценка бюджетного потенциала северных территорий // Финансы и кредит. 2013. № 40 (568). С. 40-51.

³⁶ Боровикова Е.В. Финансовый потенциал как комплексный показатель эффективности финансово-бюджетной политики // Экономический анализ: теория и практика. 2008. № 18. С. 25-28.

³⁷ Maior P. Is Fiscal federalism different in the European Union? // Paper for the 2nd conference on the political economy of international organizations. January 29-31, 2009. Geneva: University of Geneva. Graduate Institute of International studies, 2009. 26 p.

³⁸ Нестерова И.В. Потенциал территории как объект стратегического государственного управления // Государственное управление Югры сегодня. Т. 2. Технологии стратегического управления. Ханты-Мансийск, 2008. С. 6-22. Печенская М.А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. 164 с.; Проблемы формирования и реализации социально-экономического потенциала развития территорий / В.А. Ильин [и др.]. Вологда: ВолНЦ РАН, 2018. 386 с.; Ткачева Т.Ю. Региональные особенности формирования бюджетного потенциала в современной бюджетно-налоговой политике // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2014. № 2. С. 67-74; Юткина Т.Ф. Методология налоговедения // Налоги и финансовое право. 2011. № 5. С. 158-165; Friederich P., Kaltschütz A., Nam C.W. Recent Development of Municipal Finance in Selected European Countries. Oporto: The 44th Congress of the European Regional Science Association (ERSA), 2004. 53 p. URL: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/117090/1/ERSA2004_288.pdf; Garmann S. Elected or appointed? How the nomination scheme of the city manager influences the effects of government fragmentation. Journal of Urban Economics, 2015, № 86, pp. 26-42; Haffert L., Mehrtens Ph. From Austerity to Expansion? Consolidation, Budget Surpluses, and the Decline of Fiscal Capacity // MPiFG Discussion Paper 13/16, Köln, December 2013 URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/90166/1/775700908.pdf>; Martinez-Vazquez J., Boex J. Fiscal Capacity: an overview of concepts and measurement issues and their applicability in the Russian Federation. Atlanta: Georgia State University, 1997. P. 23. URL: <https://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp9703.pdf>; Slack E. Guide of municipal finance. Nairobi: UN-HABITAT, 2009. 81 p. и другие.

(стратегический, тактический, ретроспективный); 3) величина приращения (ресурсный, достигнутый, приращенный); 4) стадия развития (формирующийся, использующийся, воспроизводственный); 5) степень воплощения (возможный, реальный); 6) влияние на бюджетную систему (доходный, расходный, регулирующий, институциональный); 7) степень полезного использования (базовый, скрытый, излишний, холостой); 8) территориальный признак (региональный, местный); 9) зависимость от воспроизводственных возможностей (текущий, накопленный)³⁹.

Вместе с тем систематизация показала, что в существующих видах упускается максимально возможный уровень бюджетного потенциала, достигаемый при учете всех бюджетных ресурсов и резервов в целях обеспечения социально-экономического развития регионов. 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.

Согласно классификациям, имеющимся в научной литературе⁴⁰, бюджетный потенциал является обеспечивающим видом социально-экономического

³⁹ Более подробно представлено в статье автора [Печенская М.А. Актуальные вопросы формирования бюджетного потенциала территории: факторы, принципы, структурные элементы // Проблемы развития территории. 2018. №6 (98). С. 149–161].

⁴⁰ Виноградова К.О., Ломовцева О.А. Сущность и структура потенциала развития региона // Современные проблемы науки и образования. 2013. №3. Режим доступа: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_20909323_47513863.pdf; Голодова Ж.Г. Оценка бюджетно-налогового потенциала региона в условиях реформирования системы межбюджетных отношений // Финансы и кредит. 2009. № 5. С. 33-40. Голодова Ж.Г. Финансовый потенциал региона: сущность и элементы управления // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. 2010. № 4. С. 13-21. Зенченко С.В. Бюджетный потенциал региона и методические подходы к его оценке // Региональные проблемы преобразования экономики, 2008. №1(14). С. 186-198. Коломниец А.Л., Новикова А.И. О соотношении финансового и налогового потенциалов в региональном разрезе // Налоговый вестник. 2000. №3. С. 4–7; Лыкова Л.Н. Финансовый потенциал субъектов Федерации // Федерализм. 2008. № 3 (51). С. 41-59; 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; Мингалева Ж.А., Паздникова Н.П. Развитие методов управления бюджетным потенциалом региона // Экономика региона. 2007. № 2. С. 263-267; Репченко М.А., Фокина О.М. Оценка инвестиционной привлекательности региона с учетом инновационного и бюджетно-финансового потенциала региона // Инновации. 2007. №7. С. 64-67; Сабитова Н.М. О понятии

потенциала и занимает ведущее место в его структуре. Поэтому считаем, что базисом формирования бюджетного потенциала служит социально-экономический потенциал, а надстройкой – последующее бюджетно-налоговое регулирование.

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

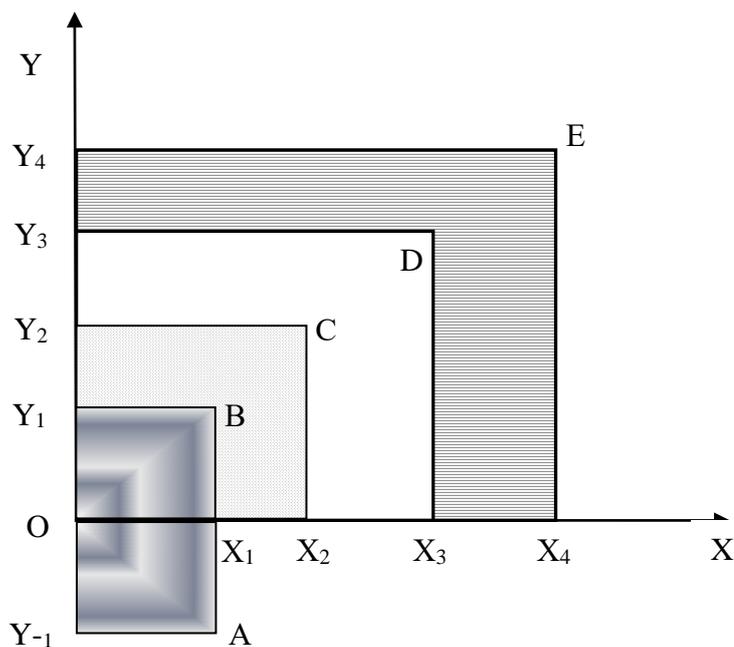


Рис. 1.3. Графическое представление последовательности формирования подкомпонентов бюджетного потенциала региона

Источник: разработано автором.

Можно графически представить с некоторой долей условности⁴¹ формирование бюджетного потенциала региона в зависимости от суммы ресурсов

финансового потенциала региона и методологии его оценки // Финансы. 2003. № 2. С. 63-68; 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; Шалмуев А.А. Основные составляющие потенциалов регионального развития // Экономическое возрождение России. 2006. №4. С. 57-61; 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. и другие.

⁴¹ 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».

(созданных и привлеченных) и резервов *i*-го региона (ось ординат Y) и комплекса различных возможностей внешнего и внутреннего характера (ось абсцисс X)»⁴².

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

Результат экономической деятельности региона и резервы его роста приводят к формированию налогового потенциала – фигура $Y_{-1}Y_1BA$. С учетом модели бюджетного федерализма, существования закрепленных налогов, остающихся в распоряжении субфедеральных органов управления, и регулирующих налогов, которые распределяются по бюджетным уровням, налоговый потенциал делится нами на налоговый потенциал региона OY_1BX_1 и условно названный налоговый потенциал федерации $Y_{-1}OX_1A$.

При этом сложносоставная фигура $Y_{-1}Y_2CX_2X_1A$ графически обозначает весь объем хозяйственного (созданного) бюджетного потенциала (налоговый потенциал и неналоговый потенциал), т.е. сформированного непосредственно от хозяйственной деятельности *i*-го региона.

Фигура OY_2CX_2 характеризует собственный бюджетный потенциал, включая в себя налоговый и неналоговый потенциал *i*-го региона.

С учетом привлеченного на безвозмездной и возмездной основе бюджетных потенциалов в фигуре OY_4EX_4 уровень бюджетного потенциала *i*-го региона становится наиболее максимальным согласно предложенному интегративному подходу (максимально достижимый бюджетный потенциал).

Следовательно, целесообразно дополнить классификацию видов бюджетного потенциала еще тремя признаками (табл. 1.4).

Признак №10 – по степени реализации (реализованный, резервный, скрытый бюджетный потенциал) – компоненты бюджетного потенциала.

Признак №11 – в зависимости от сферы формирования (налоговая, неналоговая сферы и сфера привлечения) – базовые подкомпоненты бюджетного

⁴² Печенская М.А. Актуальные вопросы формирования бюджетного потенциала территории: факторы, принципы, структурные элементы // Проблемы развития территории. 2018. №6 (98). С. 149–161.

потенциала.

Признак №12 – по мере агрегирования базовых подкомпонентов – собственный, привлеченный, максимально достижимый / достигнутый бюджетные потенциалы.

Таблица 1.4 – Авторское дополнение видов бюджетного потенциала

Вид		Характеристика
<i>Признак №10. По степени реализации (компоненты бюджетного потенциала в рамках предложенного интегративного подхода)</i>		
Реализованный бюджетный потенциал	Созданные в результате хозяйственной деятельности региона и привлеченные в регион безвозмездные и возмездные бюджетные ресурсы	
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 (базовые подкомпоненты бюджетного потенциала в рамках предложенного интегративного подхода)</i>		
Налоговая сфера	Налоговый потенциал	Совокупность фактического и возможного результатов хозяйственной деятельности субъектов экономических отношений региона, выраженных в форме налоговых ресурсов и резервов
	Налоговый потенциал федерации	Совокупность фактического и возможного результатов хозяйственной деятельности субъектов экономических отношений региона, выраженных в форме налоговых ресурсов и резервов, установленных к зачислению в бюджет вышестоящего уровня, согласно действующей модели бюджетного федерализма
	Налоговый потенциал региона	Совокупность фактического и возможного результатов хозяйственной деятельности субъектов экономических отношений региона, выраженных в форме налоговых ресурсов и резервов, установленных к зачислению в бюджет текущего уровня; разность между налоговым потенциалом и налоговым потенциалом федерации
Неналоговая сфера	Неналоговый потенциал	Совокупность поступлений и резервов роста неналоговых доходов, полученных на территории
	Неналоговый потенциал федерации	Совокупность поступлений и резервов роста неналоговых доходов, зачисляемых в бюджет вышестоящего уровня
	Неналоговый потенциал региона	Совокупность поступлений и резервов роста неналоговых доходов, зачисляемых в бюджет текущего уровня; разность между неналоговым потенциалом и неналоговым потенциалом федерации
Сфера привлечения	Привлеченный на безвозмездной основе бюджетный потенциал	Объем безвозмездных поступлений, который уже привлечен и может быть привлечен из бюджета вышестоящего уровня
	Привлеченный на возмездной основе бюджетный потенциал	Объем заемных ресурсов, который привлечен и может быть привлечен на принципах срочности, платности, возвратности
<i>Признак №12. По мере агрегирования базовых подкомпонентов (агрегированные подкомпоненты бюджетного потенциала в рамках предложенного интегративного подхода)</i>		
Собственный бюджетный потенциал региона	Совокупность используемого налогового и неналогового потенциалов	
Привлеченный бюджетный потенциал региона	Совокупность привлеченного на безвозмездной и возмездной основе бюджетного потенциалов	

Максимально достижимый / достигнутый бюджетный потенциал региона	Совокупность собственного бюджетного потенциала и привлеченного бюджетного потенциала
--	---

Источник: разработано автором.

Дополненные признаки классификации видов бюджетного потенциала позволили нам детально раскрыть структуру бюджетного потенциала. При этом последовательность формирования максимально достижимого бюджетного потенциала региона разложим по представленной на рисунке 1.4 концептуальной модели.



Рис. 1.4. Концептуальная модель формирования максимально достижимого / достигнутого БП региона из его подкомпонентов

* Налоговый / неналоговый потенциал федерации – та часть налогового / неналогового потенциала, которая зачисляется в бюджет вышестоящего уровня, согласно действующей модели бюджетного федерализма.

Курсивом выделены базовые подкомпоненты.

Полужирным начертанием – агрегированные подкомпоненты.

Источник: разработано автором.

Данная модель справедлива для каждого компонента бюджетного потенциала (реализованного, резервного, скрытого) региона, так как резервы могут быть в любом из выявленных подкомпонентов бюджетного потенциала региона.

Итак, нами выведено, 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.

Данные рассуждения положены в основу принципиально нового интегративного подхода. Авторское понимание реализации бюджетного потенциала региона с учетом стадий формирования и использования, согласно разработанному интегративному подходу, схематично представлено на рис. 1.5.

Положение 1: Условия реализации	Стимулы и ограничения внешней и внутренней среды					
	Наличие и развитие ресурсной базы		Устойчивость и гибкость при конъюнктурном воздействии		Институциональная эффективность	
Положение 2: Структура БП	Компоненты	Реализованный БП (созданные и привлеченные бюджетные ресурсы)		Нереализованный БП		
				Резервный БП (нереализованные бюджетные резервы*)		Скрытый БП (неочевидные бюджетные резервы**)
Положение 2: Структура БП	Подкомпоненты	Базовые		Агрегированные		
		Налоговый потенциал Неналоговый потенциал Безвозмездно привлеченный БП Возмездно привлеченный БП		} Собственный БП } Привлеченный БП		} Максимально достижимый / достигнутый БП
Положение 3: Стадии реализации БП	Формирование				Использование БП	
	собственного БП		привлеченного БП			
Положение 4: Результат реализации БП	Повышение эффективности					
	формирования БП			использования БП		
	↓					
	Стимулирование реализации БП					
	↓					
Экономическое и социальное развитие региона, в т.ч.						
Рост качества общественных услуг		Развитие человеческого капитала	Рост инвестиций в национальное производство	Стимулирование внедрения инноваций	Повышение внутреннего потребительского спроса	Развитие секторов экономики

Рис 1.5. Концептуальные положения реализации бюджетного потенциала (БП) по предложенному интегративному подходу

* Нереализованные бюджетные резервы – уже известны и могут быть реализованы на данном этапе экономического развития вследствие применения необходимых стимулов и (или) ограничений.

** Неочевидные бюджетные резервы – неизвестны или не могут быть реализованы на данном этапе экономического развития.

По этой причине в работе будет уделено внимание реализованному БП, а также реализации резервного БП.

Источник: разработано автором.

Реализованный бюджетный потенциал региона вполне поддается математическому расчету, то есть может быть количественно измерен. Тогда как

для резервного бюджетного потенциала 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.

Количественный пример последовательного формирования максимально достигнутого уровня бюджетного потенциала региона можно привести в части вовлеченных в хозяйственный оборот бюджетных ресурсов (табл. 1.5).

Таблица 1.5 – Последовательность формирования максимально достигнутого бюджетного потенциала региона в части созданных и привлеченных бюджетных ресурсов

Территория	Налоговый потенциал*		Налоговый потенциал региона					Неналоговый потенциал региона	Собственный бюджетный потенциал региона	Привлеченный безвозмездно бюджетный потенциал региона	Привлеченный возмездно бюджетный потенциал региона	Максимально достигнутый бюджетный потенциал региона	
			Сумма	Доля в налоговом потенциале	в том числе								
					По федеральным налогам	По региональным налогам	По местным налогам						По специальным налоговым режимам
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	
<i>Источник данных / формула расчета</i>	ФНС	ФК	Графа 3 / гр. 2	ФНС				ФК	Гр. 3 + гр. 9	ФК	МФ	Гр. 10 + гр. 11 + гр.12	
<i>Единицы измерения</i>	Млрд. руб.		%	В % от гр. 2				Млрд. руб.					
Российская Федерация	20737,8	7180,1	34,6	90,4	5,3	1,3	3,0	742,2	7922,3	4102,7	2496,0	14521,0	
СЗФО	2492,9	884,8	35,5	90,5	5,5	0,9	3,1	68,8	953,6	363,9	282,9	1600,4	
Вологодская область	77,2	45,6	59,1	76,2	16,3	2,6	5,0	4,9	50,5	36,3	15,7	102,5	

Условные обозначения: ФНС – по данным Федеральной налоговой службы, ФК – по данным Федерального казначейства РФ, МФ – по данным Минфина России.

Источник: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ, Минфина России, ФНС России за 2020 год.

Предложенный авторский подход не противоречит существующей теории и методологии, а развивает их путем усиленного внимания к структуре бюджетного потенциала, условиям и стадиям его реализации в контексте обеспечения социально-экономического развития региона.

Таким образом, опираясь на проведенную систематизацию значимых зарубежных и отечественных научных трудов и результаты собственных исследований, в диссертации обоснованы четыре ключевых концептуальных положения, раскрывающих предложенный интегративный подход к формированию и использованию бюджетного потенциала региона.

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

- ▶ триада ключевых условий развития состоит в следующем: 1) наличие и развитие ресурсной базы (природно-климатические условия, ресурсно-сырьевая база, структура экономики, демографические особенности и др.); 2) устойчивость и гибкость при конъюнктурном воздействии (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 социально-экономического развития регионов 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 бюджетного потенциала;

- ▶ каждый компонент бюджетного потенциала состоит из базовых подкомпонентов: налоговый потенциал, неналоговый потенциал, привлеченный на безвозмездной основе бюджетный потенциал, привлеченный на возмездной основе бюджетный потенциал.

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;

- ▶ стадия формирования бюджетного потенциала предполагает мобилизацию бюджетных ресурсов и максимальную реализацию их резервов;

- ▶ наиболее полной категорией является «максимально достижимый бюджетный потенциал»; для реализованного бюджетного потенциала применен термин «максимально достигнутый бюджетный потенциал» как совокупность доходов бюджета, расходов бюджета, а также 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.

Четвертое положение – «Результат реализации бюджетного потенциала»:

- ▶ повышение эффективности формирования и использования бюджетного потенциала ведет к его наиболее полной реализации;

- ▶ реализация бюджетного потенциала способствует стимулированию социально-экономического развития регионов 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.

Обоснованные положения интегративного подхода к формированию и использованию бюджетного потенциала региона:

1) актуализировали роль бюджетного потенциала в качестве важного фактора стимулирования социально-экономического развития региона в современных условиях и на современном этапе хозяйствования;

2) выделили компоненты, базовые и агрегированные подкомпоненты бюджетного потенциала региона;

3) раскрыли условия реализации бюджетного потенциала региона;

4) доказали взаимосвязанность и цикличность стадий формирования и использования бюджетного потенциала региона, повышение эффективности которых ведет к наиболее полной его реализации;

5) расширили классификацию видов бюджетного потенциала региона по трем признакам: степень реализации; сфера формирования; мера агрегирования базовых подкомпонентов;

6) отразили интеграцию различных характеристик сущности бюджетного потенциала региона:

– ресурсную как совокупность созданных и привлеченных бюджетных ресурсов;

– фискальную как способность достижения максимального уровня для стимулирования социально-экономического развития регионов;

– институциональную как совокупность условий развития.

Таким образом, согласно интегративному подходу, бюджетный потенциал – совокупность не только созданных, но и безвозмездно / возмездно привлеченных бюджетных ресурсов, а также резервов, которые могут быть реализованы под воздействием внешних / внутренних ограничений и стимулов. Авторский интегративный подход наиболее полно разрешает выявленные дискуссионные вопросы методологии формирования и использования бюджетного потенциала

региона. Применение в практике государственного управления предложенного подхода 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.

Итак, проведенное исследование теоретических и методологических основ формирования и использования бюджетного потенциала позволило:

- ✓ обосновать, что подход развития потенциала является ключевой перспективной предпосылкой экономического и социального развития региона;
- ✓ показать важнейшее место и значимую роль бюджетного потенциала в обеспечении социально-экономического развития регионов в условиях динамичности внешней и внутренней среды;
- ✓ создать принципиально новый интегративный теоретико-методологический подход к формированию и использованию бюджетного потенциала, обосновывающий и раскрывающий его структуру, условия и стадии реализации;
- ✓ ввести в научный оборот термина «максимально достижимый / достигнутый бюджетный потенциал» и обосновать концептуальную модель его формирования.

ГЛАВА 2

МЕТОДОЛОГИЯ ФОРМИРОВАНИЯ СОБСТВЕННОГО БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА

2.1 Алгоритм, социально-экономические факторы и риски формирования собственного бюджетного потенциала региона

Исходя из разработанного теоретико-методологического подхода к формированию и использованию бюджетного потенциала региона и созданной концептуальной модели формирования максимально достижимого / достигнутого бюджетного потенциала, методология формирования собственного бюджетного потенциала региона должна заключаться в последовательной конкретизации: 1) социально-экономических факторов и рисков формирования собственного бюджетного потенциала региона; 2) методических основ формирования налогового потенциала региона; 3) организационно-экономических предпосылок принципов формирования неналогового потенциала. Данную главу исследования посвятим научной детализации предложенного алгоритма методологии.

Поскольку бюджетный потенциал является базовой ресурсной составляющей социально-экономического потенциала региона, на его формирование и использование влияют процессы, происходящие в экономике и социальной сфере региона. Согласно предложенному в работе интегративному подходу определено, что максимально достижимый бюджетный потенциал формируется на основе результатов его хозяйственной деятельности и социально-экономического потенциала. Поэтому, в числе прочих, к условиям реализации бюджетного потенциала региона относятся социально-экономические факторы, как:

- ✓ устойчивая положительная динамика социально-экономической основы доходов и расходов бюджета;

- ✓ снижение зависимости от крупных налогоплательщиков и рост диверсификации отраслевого состава доходов бюджетов;
- ✓ сокращение неравномерности социально-экономического развития;
- ✓ улучшение условий ведения бизнеса в регионе;
- ✓ рост инвестиционной активности в регионе.

Количественные и качественные параметры этих факторов имеют свои особенности в разных регионах, что обусловлено их различиями социально-экономического развития, рыночных институтов, нормативных документов и др. Неблагоприятные проявления указанных факторов могут создать значительные риски для реализации бюджетного потенциала регионов и страны в целом. Эти позиции обобщены нами в таблице 2.1.

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

Параметры формирования собственного бюджетного потенциала	Негативные социально-экономические факторы	Риски
Динамика экономической основы доходов и расходов бюджета	Увеличение безработицы, рост удельного веса выплат социального характера в структуре денежных доходов, снижение среднего размера заработной платы, прибыли предприятий и организаций и численности экономически активного населения	Падение налогооблагаемой базы, увеличение доли использования бюджетного потенциала на обеспечение роста численности социально незащищенного населения
Рост диверсификации отраслевого состава доходов бюджетов	Недиверсифицированная региональная экономика, преобладание налогоплательщиков с высокой конъюнктурной зависимостью, наличие малого числа бюджетобразующих предприятий / отраслей	Уменьшение налогооблагаемой базы из-за ухудшения финансового состояния бюджетобразующего предприятия / отрасли
Созданная в регионе среда для осуществления экономической деятельности	Повышение уровня налоговой нагрузки на бизнес, высокие ставки при кредитовании, недостаточные объемы государственной поддержки приоритетных бизнес направлений, недостаточно продуманное использование государственной и муниципальной собственности	Деление увеличившихся предприятий для сохранения льготного налогообложения, расширение теневой экономики, уменьшение рабочих мест, сужение имущественных платежей за пользование собственностью государства
Инвестиционная активность	Сокращение инвестиций для проведения замены и модернизации основных средств, снижение прибыли организаций и предприятий	Сокращение или отсутствие роста налогооблагаемой базы
Пространственная неравномерность социально-экономического развития	Рост уровня дифференциации территорий по параметрам социально-экономического развития	Увеличение доли использования бюджетного потенциала на выравнивание территорий

Источник: составлено автором, опубликовано в статьях автора [Печенская-Полищук М.А. Социально-экономические факторы и риски формирования региональных бюджетов: о доходах, инвестициях и дифференциации // Экономическая безопасность. 2020. №4. С. 505–518; Печенская-Полищук М.А. Социально-экономические факторы формирования бюджетов территорий: о диверсификации, зависимости от крупных налогоплательщиков и условиях ведения бизнеса // Экономическая безопасность. 2021. №4. С. 1153-1166].

Вполне логично, что уровень бюджетного потенциала тем больше, чем выше доходы населения и прибыль предприятий. Данные экономические показатели являются базой формирования двух бюджетообразующих налогов: на прибыль и на доходы физических лиц (табл. 2.2).

Таблица 2.2 – Ключевые источники налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов, %

Источник дохода	РФ			СЗФО			Вологодская область		
	2006 г.	2020 г.	2020 г. к 2006 г., п.п.	2006 г.	2020 г.	2020 г. к 2006 г., п.п.	2006 г.	2020 г.	2020 г. к 2006 г., п.п.
Налог на доходы физических лиц	29,9	59,2	29,3	31,4	60,8	29,3	31,1	34,3	3,2
Налог на прибыль	37,3	27,1	-10,2	34,1	27,2	-10,2	42,8	23,9	-18,9
Налог на имущество	10,0	12,6	2,6	9,6	12,6	2,6	9,1	18,5	9,4
Налог на добавленную стоимость, акцизы	5,1	7,4	2,3	5,4	6,1	2,3	6,3	11,6	5,3
Неналоговые доходы	11,6	6,9	-4,7	14,6	5,4	-4,7	7,6	6,2	-1,4

Источник: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ.

Фонд оплаты труда (ФОТ) имел разнонаправленный тренд: отрицательную динамику в 2008-2009, 2013-2015 гг., положительную – в 2010-2012, 2016-2018 гг. Аналогичную тенденцию видим по динамике НДФЛ. В целом за период ФОТ увеличился в сопоставимых центах почти в 1,7 раза, НДФЛ – в 1,5 раза. К причинам этого следует отнести: повышение минимального размера оплаты труда (МРОТ), снижение отчислений во внебюджетные фонды, борьба с нелегальными способами оплаты труда.

По итогам 2020 года вследствие ограничительных мероприятий из-за распространения пандемии Covid-19 сужение ФОТ стало основным фактором падения налоговых поступлений в субнациональные бюджеты. В данной ситуации в особую зону риска попали регионы, для которых характерен высокий уровень занятости в сфере услуг, а ведущим доходным источником является НДФЛ. Очевидно, что наиболее подвержены данному риску регионы с преобладающей долей НДФЛ в бюджетных доходах и высоким уровнем занятости в секторе услуг. Отметим, что в среднем по регионам РФ НДФЛ

находился на уровне 4-5% валового продукта (табл. 2.3). Например, в США этот показатель составляет 9%, в странах Европы – доходит до 10%. Многие эксперты объясняют это действием в данных странах прогрессивного налогообложения в отличие от плоского в Российской Федерации.

Таблица 2.3 – Удельный вес НДФЛ в ВРП и налоговых доходах консолидированных бюджетов субъектов, %

Доля	Год														
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
РФ															
в налоговых доходах	33,8	35,0	38,0	43,9	36,9	37,6	39,0	41,9	41,4	40,5	39,9	39,6	38,8	39,0	59,2
в ВРП	4,1	4,5	4,9	5,2	4,7	4,4	4,5	4,6	4,5	4,3	4,1	4,1	4,1	4,2	4,5
СЗФО															
в налоговых доходах	36,8	37,9	40,3	46,1	39,2	40,6	42,9	44,0	42,9	42,4	42,6	42,7	41,5	40,9	60,8
в ВРП	5,3	5,4	5,9	5,9	5,5	5,0	5,2	5,4	5,4	4,8	4,5	4,6	4,7	4,7	5,1
Вологодская область															
в налоговых доходах	33,6	32,8	31,8	48,2	35,9	39,2	36,8	43,3	41,5	39,6	35,5	33,6	29,4	30,5	58,9
в ВРП	4,3	4,5	4,6	5,7	5,0	4,5	4,5	4,8	4,6	3,6	3,6	3,6	3,5	3,8	4,3

Источник: авторские расчеты по отчетности Росстата, Федерального казначейства РФ.

Фонд оплаты труда произведен от численности экономически активного населения и размера заработной платы. Численность работающего населения отражает трудовой потенциал региона и является важным фактором реализации его бюджетного потенциала. От качества трудовых ресурсов зависит производительность труда, объем налоговой базы, а, следовательно, и налоговый потенциал. За 2006-2020 гг. в Северо-Западном, Приволжском, Уральском и Сибирском федеральных округах выявлено сокращение экономически активного населения вследствие старения и активных миграционных процессов. При этом во всех исследованных в таблице 2.4 территориях (кроме Архангельской области) наблюдалось снижение уровня безработицы.

Вместе с тем, начало пандемии в 2020 году изменило тенденцию восстановления рынка труда, отмечавшуюся в 2010-2019 гг. Часть бюджетного потенциала была использована на существенную поддержку занятости в целях

поддержания потребительского спроса.

Таблица 2.4 – Динамика рабочей силы и уровня безработицы

Территория	Рабочая сила					Уровень безработицы				
	Млн. чел.				2020 г. к 2006 г., %	В % рабочей силы				2020 г. к 2006 г., п.п.
	2006 г.	2010 г.	2015 г.	2020 г.		2006 г.	2010 г.	2015 г.	2020 г.	
РФ	74,2	75,4	76,6	74,9	100,9	7,2	7,5	5,6	5,8	-1,4
Южный	6,8	7,0	7,1	8,2	120,6	8,2	7,7	7,7	6,1	-2,1
Дальневосточный	3,5	3,5	3,4	4,2	120,0	7,5	8,7	6,3	6,5	-1,0
Северо-Кавказский	4,1	4,4	4,5	4,5	109,8	22,9	16,9	11,1	13,9	-9,0
Центральный	19,9	20,1	21,1	21,1	106,0	4,1	4,7	3,5	3,9	-0,2
Северо-Западный	7,6	7,6	7,6	4,4	57,9	5,0	6,1	4,7	5,0	0,0
г. Санкт-Петербург	2,6	2,7	3,0	3,1	119,2	2,4	2,6	2,1	2,9	0,5
Ленинградская область	0,9	0,9	1,0	1,0	111,1	5,9	5,2	5,1	5,3	-0,6
Калининградская область	0,5	0,5	0,5	0,5	100,0	4,5	10,7	5,7	5,9	1,4
Новгородская область	0,3	0,3	0,3	0,3	100,0	5,6	5,8	4,6	5,8	0,2
Вологодская область	0,7	0,7	0,6	0,6	85,7	5,2	7,9	6,9	6,1	0,9
Мурманская область	0,5	0,5	0,5	0,4	80,0	6,8	8,9	7,7	7,7	0,9
Республика Коми	0,5	0,5	0,5	0,4	80,0	12,4	10,2	6,9	7,7	-4,7
Республика Карелия	0,4	0,4	0,3	0,3	75,0	3,7	9,7	8,8	8,7	5,0
Псковская область	0,4	0,4	0,3	0,3	75,0	7,2	9,7	6,9	6,5	-0,7
Архангельская область	0,7	0,6	0,6	0,5	71,4	5,9	7,0	6,8	7,4	1,5
Уральский	6,5	6,7	6,5	6,3	96,9	6,8	8,0	6,2	5,5	-1,3
Приволжский	15,8	16,0	15,5	14,6	92,4	6,5	7,6	4,8	5,2	-1,3
Сибирский	10,0	10,2	9,8	8,4	84,0	9,0	8,7	7,7	7,3	-1,7

Источник: авторские расчеты по отчетности Росстата. Опубликовано в статье автора [Печенская-Полищук М.А. Социально-экономические факторы и риски формирования региональных бюджетов: о доходах, инвестициях и дифференциации // Экономическая безопасность. 2020. №4. С. 505–518].

Анализ структуры денежных доходов населения позволил выявить следующие тенденции (табл. 2.5).

Во-первых, размер заработной платы за период 2006-2020 гг. номинально вырос в 3,5-5 раз при реальном росте не более 1,8 раз. Данные поступления укрепили свою роль в формировании денежных доходов населения России – с 39,5 до 57,5%.

Таблица 2.5 – Структура денежных доходов населения

Территория	ЗП					СВ					БС					ПД				
	%				2020 г. к 2006 г., п.п.	%				2020 г. к 2006 г., п.п.	%				2020 г. к 2006 г., п.п.	%				2020 г. к 2006 г., п.п.
	2006	2010	2015	2020		2006	2010	2015	2020		2006	2010	2015	2020		2006	2010	2015	2020	
РФ	39,5	40,3	52,8	57,5	18,0	17,7	17,7	18,2	21,5	9,5	21,4	15,1	11,6	11,0	-10,4	27,4	26,9	17,4	10,0	-17,4
СЗФО	46,5	48,7	61,9	62,3	15,8	19,7	19,7	20,3	22,2	9,0	13,2	9,5	11,7	12,7	-0,5	27,1	22,1	6,1	2,8	-24,3
г. Санкт-Петербург	43,0	48,0	65,4	63,8	20,8	16,5	16,5	17,3	18,3	7,2	11,1	8,0	13,8	15,7	4,6	34,8	27,5	3,5	2,2	-32,6
Республика Коми	47,5	54,8	65,3	65,0	17,5	20,2	20,2	23,9	28,3	17,1	14,2	9,1	8,8	6,3	-7,9	27,1	15,9	2,0	0,4	-26,7
Ленинградская область	43,9	46,2	60,9	59,1	15,2	21,0	21,0	19,4	19,6	5,0	11,4	8,9	9,9	13,5	2,1	30,1	23,9	9,8	7,8	-22,3
Псковская область	41,9	42,7	54,4	56,0	14,1	25,9	25,9	24,4	28,6	9,2	14,7	11,6	8,6	7,0	-7,7	24,0	19,8	12,6	8,4	-15,6
Калининградская область	45,4	45,8	57,8	56,5	11,1	19,1	19,1	20,6	24,8	11,2	9,8	10,5	15,3	16,7	6,9	31,2	24,6	6,3	2,0	-29,2
Мурманская область	58,5	60,1	68,1	69,6	11,1	19,0	19,0	21,7	23,2	10,5	17,4	7,6	8,3	6,8	-10,6	11,4	13,3	1,9	0,4	-11,0
Вологодская область	50,4	49,5	54,4	61,2	10,8	24,7	24,7	23,0	28,6	13,3	15,5	14,3	9,3	8,1	-7,4	18,8	11,5	13,3	2,1	-16,7
Архангельская область	52,8	45,5	58,0	62,6	9,8	22,7	22,7	24,8	28,7	12,3	18,3	14,5	10,4	8,0	-10,3	12,5	17,3	6,8	0,7	-11,8
Республика Карелия	50,0	50,0	55,9	58,2	8,2	30,1	30,1	30,3	32,6	14,5	16,3	7,7	9,0	8,0	-8,3	15,6	12,2	4,8	1,2	-14,4
Новгородская область	46,9	41,1	45,8	52,3	5,4	23,1	23,1	22,2	30,5	12,1	18,1	11,3	8,9	8,9	-9,2	16,6	24,5	23,1	8,3	-8,3

Условные обозначения: ЗП – оплата труда, СВ – социальные выплаты, БС – доходы от бизнеса и собственности, ПД – прочие доходы.

Источник: авторские расчеты по отчетности Росстата. Опубликовано в статье автора [Печенская-Полищук М.А. Социально-экономические факторы и риски формирования региональных бюджетов: о доходах, инвестициях и дифференциации // Экономическая безопасность. 2020. №4. С. 505–518].

Во-вторых, практически в 3 раза сократились прочие денежные поступления (с 27 до 10%). По мнению д.э.н. Д.В. Масловой⁴³, такие поступления отражают не только несистематические поступления (денежные переводы, продажу валюты и т.д.), но и теневые доходы. Поэтому в некоторой мере их сокращение может быть обусловлено развитием трудовых отношений в части роста их легитимной составляющей, что, в свою очередь, способствует реализации бюджетного потенциала региона.

В-третьих, подверглись падению доходы россиян от собственности и бизнес-доходы (с 21 до 11%), что может указывать на снижение активности малого и среднего предпринимательства и расширение теневого сектора экономики. За изучаемый период произошло усиление налоговой нагрузки на данные предприятия, поскольку вырос ряд корректирующих коэффициентов, а также отменены некоторые льготы по специальным налоговым режимам, используемым малым и средним бизнесом. Более того, в 2021 году отменен ЕНВД, что, с одной стороны, дало возможность дополнительного прироста бюджетного потенциала, с другой стороны, новый рост налоговой нагрузки на малый бизнес. В свою очередь, для поддержания рентабельности эксплательщики ЕНВД, к которым в основном относится сфера розничной торговли и общественного питания, были вынуждены среди прочих мер увеличить цены, что отражается на конечном потребителе. Надо сказать, что в качестве альтернативы предлагается расширить перечень видов патентной системы налогообложения, включив в него ремонт спортивного и туристического оборудования, платные стоянки, наружную рекламу, производство мясных продуктов и растительных масел, производство шерсти и текстильных волокон, уход за домашними животными, граверные работы и т.д. Однако, по нашему мнению, это не сможет существенно минимизировать вышеназванные риски роста налоговой нагрузки и роста цен. Кроме того, повышение налоговой нагрузки должно одновременно соотноситься с дополнительными

⁴³ Маслова Д.В. Влияние бюджетно-налоговой политики на социально-экономическое положение южных регионов России // Финансы и кредит. 2016. № 37. С. 14-29.

институциональными инструментами ограничения возможного роста теневой экономики.

В-четвертых, выросла зависимость населения от социальных выплат, которые увеличились с 13% почти до 21,5%, а в 6-ти из 10 регионов СЗФО они превысили четверть всех доходов населения. Рост числа государственных пособий с точки зрения экономической интерпретации сужает бюджетный потенциал региона, поскольку такие доходы, во-первых, не подлежат прямому налогообложению, во-вторых, принадлежат группам населения с льготным налогообложением и ограниченным потреблением, которое создает соответствующую динамику косвенного налогообложения.

Следующий важный фактор формирования собственного бюджетного потенциала региона – это размер прибыли предприятий (организаций) и, соответственно, налога на прибыль. За исследуемый период прибыль увеличилась в сопоставимых ценах почти в 2 раза, тогда как ее доля в валовом региональном продукте уменьшилась почти в 2 раза. В таблице 2.6 рассчитана структура налоговых доходов по видам экономической деятельности за 2006 г. и 2020 г., которая наглядно показывает существование зависимости формирования бюджетного потенциала страны от ключевых отраслей.

Таблица 2.6 – Поступления налоговых доходов в бюджетную систему, %

Экономическая деятельность	2006 г.	2020 г.	2020 г. к 2006 г.
Добыча нефти и газа	28,8	23,6	-5,2
Транспортировка и хранение	7,9	3,7	-4,2
Операции с недвижимостью	6,3	3,5	-2,8
Торговля	13,8	12,5	-1,3
Сельское, лесное хозяйство, рыболовство	0,9	0,7	-0,2
Строительство	4,5	4,6	0,1
Обеспечение электрической энергией, газом и паром	3,3	3,5	0,2
Финансовая деятельность	4,9	5,3	0,4
Здравоохранение	1,1	1,7	0,6
Образование	1,2	1,9	0,7
Обрабатывающие производства, в том числе:	15,7	19,2	3,5
Остальные виды экономической деятельности	11,6	19,7	8,1
металлургическое производство	3,0	1,8	-1,2
производство машин и оборудования	1,3	0,7	-0,6
химическое производство	0,6	0,1	-0,5
производство текстильных изделий, одежды	0,2	0,1	-0,1

Источник: авторские расчеты по отчетности ФНС России.

В разрезе регионов наблюдается аналогичная ситуация (табл. 2.7). Динамика поступления в бюджет налогов во многом определяется устойчивостью финансового положения ведущих отраслей: в Ленинградской области – обрабатывающее производство (63%), в Вологодской, Липецкой и Челябинской областях – металлургической (8, 9 и 22% соответственно), в Республике Коми – ресурсодобывающих (на 47% в 2020 году).

Таблица 2.7 – Поступление налогов от бюджетобразующей отрасли в ряде регионов РФ

Территория (ведущая отрасль экономики)	Млн. руб. / Доля в налоговых доходах бюджетов		2020 г. к 2006 г.	
	2006 г.	2020 г.	Млн. руб.	%
Ленинградская область (обрабатывающая промышленность)	27248 / 25%	224197 / 63%	196949	11,3
Республика Коми (добыча нефти и газа)	61583 / 67%	83111 / 47%	21528	-19,7
Новгородская область (торговля)	1078 / 11%	7404 / 23%	6326	12,8
Челябинская область (металлургическое производство)	17792 / 24%	52856 / 22%	35064	-2,6
Республика Карелия (добыча железных руд)	2193 / 21%	7957 / 21%	5764	1,8
Архангельская область (транспорт и связь)	3282 / 17%	6704 / 9%	3422	-8,0
Липецкая область (металлургическое производство)	15799 / 50%	4972 / 9%	-10827	-40,6
Вологодская область (металлургическое производство)	12525 / 36%	6379 / 8%	-6146	-27,8
Псковская область (транспорт и связь)	1569 / 21%	1783 / 8%	214	-13,1
г. Санкт-Петербург (операции с недвижимостью)	28394 / 12%	70531 / 5%	42137	-7,2
Калининградская область (добыча нефти и газа)	5639 / 23%	3630 / 2%	-2009	-20,3

Источники: авторские расчеты по отчетности ФНС России. Опубликовано в статье автора [Печенская-Полищук М.А. Социально-экономические факторы формирования бюджетов территорий: о диверсификации, зависимости от крупных налогоплательщиков и условиях ведения бизнеса // Экономическая безопасность. 2021. Т. 4. №4. С. 1153-1166].

Экспортно-ресурсная экономика ряда регионов продуцирует определенные риски формирования их бюджетного потенциала, что связано с неустойчивостью мировых цен на отраслевую продукцию. Так, «ухудшение в 2009 г. конъюнктуры мирового рынка на продукцию металлургической отрасли спровоцировало в Вологодской области, где отрасль формировала до кризиса почти 80% прибыли и

65% налога на прибыль, сокращение наполнения бюджета налогом на прибыль на 78%»⁴⁴.

Формирование диверсифицированной доходной базы региональных бюджетов представляется сложной и многоаспектной задачей, которую следует решать в комплексе с реформированием структурной политики.

Во многих зарубежных странах ее решение успешно осуществляется за счет интенсивного развития малого и среднего бизнеса. Доля малого и среднего бизнеса в ВВП России составляет более 20% (рис. 2.1). Тогда как в развитых странах этот показатель варьируется в пределах 48-68%⁴⁵.

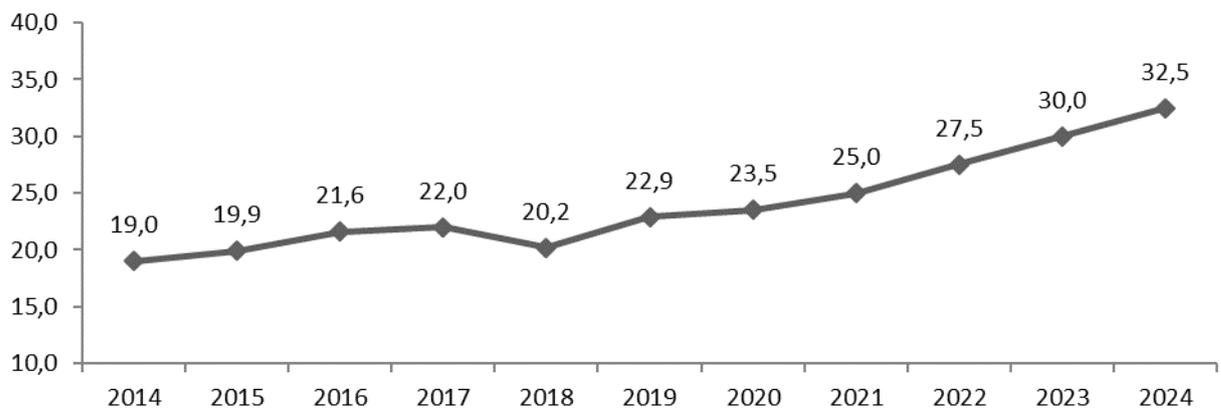


Рис. 2.1. Доля малого и среднего бизнеса в валовом продукте России, %*

* 2023 и 2024 гг. – прогноз.

Источник: составлено автором по данным Счетной палаты РФ, Министерства экономического развития РФ.

Проведенное исследование позволило нам выделить ряд тезисов относительно ключевых характеристик малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации, учет которых при реализации государственных стратегических приоритетов позволит улучшить условия ведения бизнеса.

Во-первых, пространственная асимметричность размещения предприятий по территории государства. Об этом свидетельствует данные Росстата о том, что 45% их числа по итогам 2018 года сосредоточено в 10 субъектах Российской

⁴⁴ Печенская-Полищук М.А. Социально-экономические факторы формирования бюджетов территорий: о диверсификации, зависимости от крупных налогоплательщиков и условиях ведения бизнеса // Экономическая безопасность. 2021. Т. 4. №4. С. 1153-1166.

⁴⁵ С некоторой оговоркой на методологические различия можно оценить роль данных секторов в экономике зарубежных стран и возможности развития для России.

Федерации, а разрыв в численности занятых составил по федеральным округам порядка четырех раз.

Во-вторых, слабые кредитные возможности развития бизнеса. Доступность банковских кредитов для бизнеса в РФ существенно ниже зарубежных стран. Например, процентная ставка по годовым кредитам в России составила 7% против 1,7% в странах Евросоюза.

В-третьих, налоговая политика в отношении малого и среднего предпринимательства должна сохранять баланс между фискальной и стимулирующей функций. При этом, по данным Paying Taxes, «налоговая нагрузка в России на 7% выше среднемировой»⁴⁶. «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 региона»⁴⁷.

К примеру, малые и средние предприятия Вологодской области пополнили собственные доходы бюджетов муниципалитетов за 2006-2020 гг. в среднем на 6% (табл. 2.8).

Таблица 2.8 – Роль малого бизнеса в формировании собственных доходов бюджетов муниципальных образований РФ, %

Год	2006 г.	2010 г.	2015 г.	2020 г.	В среднем
Муниципальные образования, в т.ч.:	5,3	4,9	6,8	6,5	5,9
городские округа	5,7	5,0	6,2	6,3	5,8
муниципальные районы	8,9	7,2	10,4	11,0	9,4

Источники: авторские расчеты по данным Росстата и отчетности Федерального казначейства РФ. Опубликовано в статье автора [Печенская-Полищук М.А. Социально-экономические факторы формирования бюджетов территорий: о диверсификации, зависимости от крупных налогоплательщиков и условиях ведения бизнеса // Экономическая безопасность. 2021. Т. 4. №4. С. 1153-1166].

⁴⁶ 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>

⁴⁷ 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, государственная бюджетная поддержка малого и среднего бизнеса имеет разнонаправленную динамику. Если в 2015 году общий объем трансфертов из федерального бюджета составлял 16,9 млрд. руб., то в 2018 г. – только 5,02 млрд. руб. Для сравнения в 2018 году на одно малое (среднее) предприятие в России выделено 830 рублей против 35 тысяч рублей в странах ЕС.

В-пятых, на фоне роста износа основных фондов инвестиционная активность малых и средних предприятий снижается. Так, по данным Вологдастата за 2008-2020 гг. на фоне увеличения оборота (с 17 до 40,5 млн. руб.) и рентабельности проданных товаров (с 4,4 до 4,9%) произошло 6-ти кратное сокращение инвестиций в основной капитал (с 0,59 до 0,09 млн. руб. на 1 организацию).

Сокращение инвестиций замедляет замену основных фондов и их модернизацию как необходимые условия для создания конкурентоспособной продукции. Наиболее полная реализация бюджетного потенциала региона невозможна без позитивной динамики инвестиций. По мнению таких ученых, как Д.Б. Кувалин, Е.С. Губанова, И.А. Кириченко, Т.И. Конищева, А.В. Смирнов, Л.А. Толстолесова⁴⁸ и др., устойчивое инвестирование крайне важно для стимулирования социально-экономического развития регионов.

В среднем по регионам Российской Федерации за исследуемый период выявлено увеличение подушевого объема инвестиций в сопоставимых ценах. Однако региональный срез демонстрировал и обратную динамику. Так, по регионам СЗФО затянувшимся процессом роста инвестиций характеризовались не только северным регионы с высоким уровнем экономических издержек, но и развитые. Например, в Республике Коми объем инвестиций на человека сократился на 33,7%, в Архангельской области – на 11,1%, в Новгородской области – на 1,7% (табл. 2.9).

⁴⁸ Кувалин Д.Б. Инвестиционная политика российских регионов // Проблемы прогнозирования. 1999. №1. С. 77-87; Губанова Е.С. Инвестиционная деятельность в регионе. Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2002. 137 с.; Толстолесова Л.А. Финансово-инвестиционный потенциал регионов: теория и практика. Санкт-Петербург, 2011; Кириченко И.А., Смирнов А.В. Активизация инвестиционных процессов как необходимое условие обеспечения экономической безопасности страны // Экономическая безопасность. 2018. Т. 1. № 2. С. 117-121; Конищева Т.И. Управление привлечением инвестиций: региональный аспект экономической безопасности // Экономическая безопасность. 2018. Т. 1. № 3. С. 207-214.

Таблица 2.9 – Динамика инвестиций в основной капитал на душу населения, тыс. руб. на чел., в ценах 2006 года

Территория	2006 г.	2010 г.	2015 г.	2020 г.	2020 г. к 2006 г., раз
РФ, в том числе федеральные округа	33,1	42,6	41,8	50,2	1,52
Центральный	32,0	36,3	39,5	58,5	1,83
Северо-Кавказский	14,0	21,3	21,2	25,2	1,80
Сибирский	26,2	36,2	34,0	42,5	1,62
Уральский	66,3	82,7	86,5	93,4	1,41
Приволжский	26,1	31,8	37,0	35,6	1,36
Северо-Западный, в том числе:	48,3	54,5	44,9	54,9	1,14
Мурманская область	30,1	31,8	57,5	96,7	3,21
Псковская область	11,4	16,7	18,1	22,0	1,93
Вологодская область	54,2	37,8	32,1	66,0	1,22
Республика Карелия	27,2	22,7	22,8	32,7	1,203
г. Санкт-Петербург	41,0	53,3	39,4	49,2	1,200
Новгородская область	29,4	41,1	50,3	29,4	1,002
Калининградская область	35,3	39,5	30,8	35,2	0,997
Ленинградская область	75,3	102,2	52,8	73,7	0,98
Архангельская область	72,0	54,9	65,4	66,0	0,92
Республика Коми	79,3	83,4	87,6	60,4	0,76
Южный	23,4	43,2	39,7	30,9	1,32
Дальневосточный	44,0	46,0	55,9	51,0	1,16

Источник: авторские расчеты по отчетности Росстата.

Таким образом, исследование социально-экономических факторов и рисков формирования собственного бюджетного потенциала регионов России в 2006-2020 гг. позволило выявить следующее.

1) Социально-экономическую основу формирования собственного бюджетного потенциала регионов составляет целый спектр ключевых показателей, динамика которых в исследуемый период была крайне разнонаправленной. Выявлено сокращение численности экономически активного населения, снижение уровня безработицы и рост средней заработной платы в большинстве исследуемых регионов. С одной стороны, в два раза сократилась доля доходов населения от собственности и предпринимательской деятельности, что в некоторой степени указывает на снижение активности малого и среднего предпринимательства и расширение теневого сектора экономики, а, следовательно, снижению эффективности формирования собственного бюджетного потенциала региона. С другой стороны, более чем в два раза сократились прочие денежные поступления населения, что может

свидетельствовать о тенденции развития трудовых отношений в части роста их легитимной составляющей, что положительно сказывается на формировании собственного бюджетного потенциала региона.

2) Формирование собственного бюджетного потенциала большинства российских регионов характеризуется многолетней зависимостью от бюджетообразующих отраслей / предприятий, что создает серьезные риски для последующего использования бюджетного потенциала в случае изменения (в частности, ухудшения) финансового состояния одного (в лучшем случае двух) предприятий.

3) Развитию малого и среднего бизнеса способствует повышение доступности банковского кредитования, эффективности предоставления бюджетных субсидий, смещение акцента фискальной функции налоговой политики к стимулирующей.

4) Затянувшийся спад инвестирования модернизации региональной экономики и инвестиционной активности предприятий даже в конкурентоспособных регионах создал риски эффективного формирования собственного бюджетного потенциала.

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

Трансформация хозяйственных результатов региона под действием административных, правовых, институциональных и иных условий функционирования налоговой системы в любом государстве преобразуется в реальный экономический рост или скрытый потенциал. Ключевые постулаты экономической теории и примеры зарубежной и отечественной практики

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

2.2 Методические положения формирования налогового потенциала региона

В условиях разного рода вызовов и угроз задача обеспечения и стимулирования социально-экономического развития регионов усиливает необходимость опоры на собственные бюджетные доходы, которые на 2/3 состоят из налоговых поступлений. Безусловно, это повышает актуальность и важность эффективного формирования налогового потенциала региона как основы его собственного бюджетного потенциала.

Представители разных экономических течений подчеркивали особое значение налогов в социально-экономических процессах. Так, по мнению классиков политической экономии, грамотная налоговая политика способствует реализации государственных задач⁴⁹. А. Laffer, М. Feldstein, J. Gilder, как теоретики экономики предложения, обосновали существование и объяснили суть взаимозависимости доходов бюджета, налоговых ставок и налоговой базы⁵⁰. И.Я. Горлов, А. Wagner, Е. Seligman (теория фискальной экономики, статистическая теория) занимались поиском оптимального уровня налоговой нагрузки⁵¹. Сторонники кейнсианства и неоклассического синтеза (В. Леонтьев,

⁴⁹ Караваева И.В. Налоги в контексте российской реиндустриализации, или Возвращение к истокам политической экономии // Экономическое возрождение России. 2015. №3(45). С. 76-92.

⁵⁰ Лушникова М.В., Лушников А.М. Российская школа финансового права: портреты на фоне времени. Ярославль: ЯрГУ, 2013. 800 с.

⁵¹ 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; Афанасьев М.П., Афанасьев Я.М. Методологические и теоретические основы формулировки закона А. Вагнера. подходы к его тестированию // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 3. С. 47-70.

P. Samuelson, J. Hicks) рассматривали налоги как встроенные стабилизаторы недискреционной фискальной политики государства, влияющие на цикличность развития экономики⁵². Действительно, если обратиться к опыту России и зарубежных стран (Канады, США, Японии и стран Евросоюза), то можно четко увидеть государственное регулирование экономической, промышленной, аграрной, социальной политик налоговыми инструментами.

Как справедливо указали исследователи Карельского научного центра РАН, достигнутый уровень налоговых доходов, являясь результатом реализации налогового потенциала региона, определяет возможности регионального социально-экономического развития⁵³. Налоги выступают ключевыми регуляторами производственного процесса, пропорций, условий, темпов финансирования разных секторов экономики, а также условий развития общества. Налоговое стимулирование инвестиционного процесса повышает производительность труда и уровень частных доходов⁵⁴. По словам д.э.н., профессора В.Г. Панскова, с помощью налоговой системы целесообразно регулирование привлекательного инвестиционного климата и инновационного развития⁵⁵. Д.э.н., профессор С.И. Чужмарова в своих работах особо отмечает влияние налоговой политики на успех государственных реформ, уровень жизни и благосостояния населения, а также определяет «уровень развития и использования налогового потенциала региона в качестве индикатора взаимосвязи региональной составляющей налоговой политики и социально-экономической политики субъекта РФ»⁵⁶. Д.э.н., профессор Л.Я. Маршавина и к.э.н. А.В. Князева подчеркнули важную роль налоговых инструментов в вопросе

⁵² 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.

⁵³ Финансовое обеспечение развития северных регионов / под науч. ред. Г.В. Кобылинской. Апатиты: КНЦ РАН, 2016. 193 с.

⁵⁴ Yang S.-C. S. Do Capital Income Tax Cuts Trickle Down? // *National Tax Journal*. 2007. 60(3). P. 551–67.

⁵⁵ Пансков В.Г. Стимулирование модернизации российской экономики посредством налоговых механизмов // *Экономика. Налоги. Право*. 2013. №1. С. 64-71.

⁵⁶ Чужмарова С.И. Методология согласования федеральной и региональной налоговой политики // *Региональная экономика: теория и практика*. 2009. № 15. С. 34-43. Чужмарова С.И. Методология взаимосвязей налоговой политики и региональной составляющей налоговой политики и их влияния на развитие северных регионов // *Международный бухгалтерский учет*. 2013. № 32 (278). С. 33-43.

регулирования инновационной деятельности из-за простоты их внедрения, потенциала трансформации, наличия примеров успешной зарубежной практики⁵⁷.

При исследовании налогового потенциала региона крайне важны вопросы повышения эффективности его формирования в сложившихся условиях хозяйствования. Отсюда существенно возрастает актуальность исследования ключевых условий формирования налогового потенциала. Так, В.В. Ольховик считает это возможным только при улучшении регионального инвестиционного климата и увеличении налоговых платежей в бюджет⁵⁸. По мнению ученых Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара, существенное влияние на налоговый потенциал региона оказывает отраслевая структура экономики в силу неравенства издержек по сбору налоговых поступлений⁵⁹. Ряд экономистов сосредоточились не только на экономических, но и иных факторах реализации налогового потенциала региона (например, политических (J. Martinez-Vazquez, R. Bird, V. Torgler⁶⁰), социальных (L. Weiss)⁶¹ и т.д.).

Согласно теории общественных финансов, формирование налогового потенциала региона обусловлено моделью бюджетного федерализма, определяющей сочетание принципов децентрализации и централизации⁶². По словам Ч. Шармы⁶³, «бюджетный федерализм содействует конструкции финансового взаимодействия между центральными и субнациональными уровнями, а фискальная децентрализация относится к важнейшему принципу бюджетного федерализма»⁶⁴. Американский профессор С. Tiebout считал, что в современных условиях активной миграции населения бюджетная

⁵⁷ Маршавина Л.Я. Налоги в системе межбюджетных отношений // Финансы и кредит. 2012. № 15 (495). С. 5-10; Маршавина Л.Я., Князева А.В. Налоги как стимулирующий фактор инновационного развития // Вестник Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова. 2014. № 10 (76). С. 53-64.

⁵⁸ Ольховик В.В. Возможности развития налогового потенциала субъектов Российской Федерации // Экономика региона. 2019. Т. 15. В. 3. С. 938-951.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Bird R.M., Martinez-Vazquez J., Torgler B. Societal institutions and tax effort in developing countries // IMF WP, 2004.

⁶¹ Weiss L.W. Advertising, Profits, and Corporate Taxes // The Review of Economics and Statistics. Nov. 1969. Vol. 51. No. 4. P. 421-430.

⁶² Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. New York: McGraw Hill, 1959. 628 p.

⁶³ Sharma C.K. The Federal Approach to Fiscal Decentralisation: Conceptual Contours for Policy Makers // Loyola Journal of Social Sciences. 2005. Vol. 19. №2. URL: http://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/178/1/MPR_paper_178.pdf.

⁶⁴ Печенская-Полищук М.А. Влияние процессов централизации и децентрализации на формирование налогового потенциала территорий // Экономика региона. 2021. Т. 17. Вып. 2. С. 658-672.

децентрализация создает наиболее оптимальный набор публичных услуг, а также их стоимость в виде налогов⁶⁵. В свою очередь профессор W. Oates описал теорему о преобладании эффективности децентрализованного управления над централизованным при условии сокращения бюджетных расходов⁶⁶. Разбирая ошибки децентрализации, А. Бретон, также пришел к выводу о ее неэффективности в случае роста расходов на межуровневое управление⁶⁷.

Положительное влияние децентрализации на инвестиции, инновации, собственный финансовый потенциал, социально-экономическое развитие страны и ее регионов отмечалось и в работах многих отечественных ученых (А.Д. Некипелова, А.И. Татаркина, С.Д. Валентя, В.М. Родионовой, Г.Д. Поляка, В.В. Климанова, А.А. Михайловой, А.О. Юшкова, Н.Ю. Одинг, Л.И. Савулькина и др.).

Следовательно, вышеобозначенное подтверждает необходимость и целесообразность при разработке методологии формирования собственного бюджетного потенциала региона углубиться в возможности формирования налогового потенциала при действующем уровне налоговой централизации.

По полученным данным можно увидеть, что на протяжении исследуемого периода наблюдается снижение удельного веса налоговых доходов и расходов бюджетов субъектов федерации в бюджете страны: 36% в 2021 году против 43% в 2006 году (рис. 2.2).

⁶⁵ Tiebout C.A. A pure Theory of Local Expenditures // The Journal of Political Economy. 1956. Т. 64, №5. pp. 416-424.

⁶⁶ Oates W. An essay on fiscal federalism. Journal of Economic Literature, 1999. Vol. 37, No. 3, pp. 1120-1149.

⁶⁷ Breton A. An Introduction to Decentralization Failure. Department of Economics, University of Toronto and International Centre. 2000. Pp. 7–10.

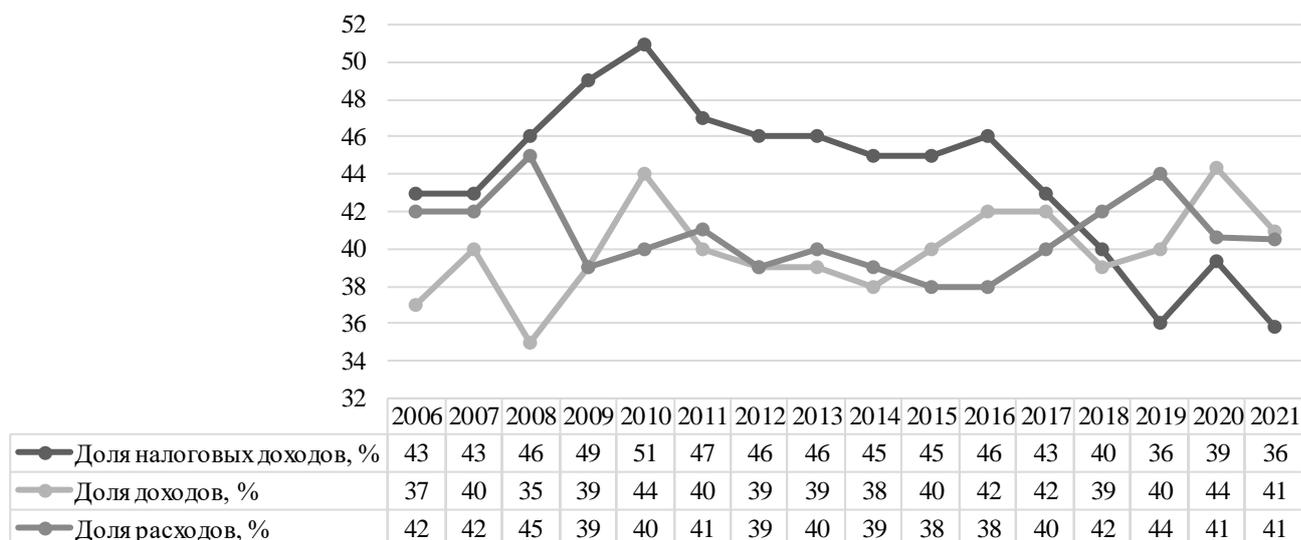


Рис. 2.2. Удельный вес консолидированных бюджетов субъектов РФ в бюджете страны, %

Источник: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ.

Вместе с тем пример пропорций некоторых развитых федеративных государств показывает преобладание территориальной доли налогов над центральной (например, в Швейцарии 68 / 32%, в Канаде – 64 / 36%, в Германии – 63 / 37%, в США – 52 / 48%). Безусловно, стоит оговориться, что данные страны не имеют столь значительной, как в России, межрегиональной дифференциации, тем не менее они показывают возможности рационального децентрализованного перераспределения доходных источников. Успешная практика разных стран подчеркивает необходимость оптимального баланса интересов различных органов управления при распределении бюджетных ресурсов для эффективного формирования налогового потенциала регионов.

Проведенная нами работа позволяет в рамках разрабатываемой методологии формирования собственного бюджетного потенциала региона предложить методический подход, с помощью которого возможно наиболее полное исследование вертикального налогового распределения как ключевого условия формирования налогового потенциала региона путем последовательного обоснования ответов на ряд важнейших вопросов.

Во-первых, какой уровень налоговой централизации в каждом регионе, какие типы регионов можно выделить по уровню налоговой централизации⁶⁸.

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

В-третьих, как изменились пропорции распределения налоговых источников между федеральным и региональными бюджетами, то есть усиливается или снижается уровень налоговой централизации.

В-четвертых, каковы тенденции соизмерения встречных потоков «налоги – трансферты» (то есть налоговое распределение из регионов и трансфертное перераспределение в регионы).

В-пятых, каковы ключевые социально-экономические и бюджетные параметры регионов с различным уровнем налоговой централизации.

Для идентификации результатов использован типологистический подход, согласно которому на основе формального признака⁶⁹ выделены шесть типов регионов по уровню централизации налоговых поступлений:

- в первом типе регионов уровень налоговой централизации более 50%;
- во втором типе регионов: 40–50%;
- в третьем типе регионов: 30–40%;
- в четвёртом типе регионов: 20–30%;
- в пятом типе регионов: 10–20%.

Уровень централизации налоговых поступлений рассчитан по нормам бюджетно-налогового законодательства РФ на основе официальных данных отчетности Федерального казначейства и Федеральной налоговой службы Российской Федерации за 2006-2020 гг. (табл. 2.10).

⁶⁸ Под уровнем налоговой централизации будем понимать долю налогов, которые собраны на территории региона и перечислены в федеральный бюджет, согласно бюджетно-налоговому законодательству по действующей модели бюджетного федерализма, в объеме собранных налогов.

⁶⁹ Выделение типов по формальному признаку проведено путем расчета средних значений и их отклонений, вокруг которых сконцентрировались типы регионов.

Таблица 2.10 – Типы регионов по уровню централизации налоговых поступлений*, в 2020 году (в скобках для сравнения указаны значения в 2019 г. / 2018 г.)

Тип	Уровень налоговой централизации $C_{ТАХ}$	Субъект Российской Федерации	Количество регионов
Первый	$C_{ТАХ} \geq 50\%$	Ханты-Мансийский АО – Югра, Ямало-Ненецкий АО, Ненецкий АО, Оренбургская область, Томская область, Удмуртская Республика, Калининградская область, Астраханская область, Тюменская область, г. Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Пермский край, Самарская область, Красноярский край, Республика Коми, Иркутская область, Ленинградская область, Сахалинская область, Республика Башкортостан, Волгоградская область	20 (19 / 19)
Второй	$40\% \leq C_{ТАХ} < 50\%$	Калужская область, г. Москва, Московская область, Саратовская область, Смоленская область, Рязанская область, Костромская область	7 (7 / 3)
Третий	$30\% \leq C_{ТАХ} < 40\%$	Владимирская область, Республика Саха (Якутия), Челябинская область, Нижегородская область, Чувашская Республика, Свердловская область, Омская область, Республика Крым, Республика Алтай, Ярославская область, Краснодарский край, Ставропольский край, Ростовская область, Республика Марий-Эл, Пензенская область, Курганская область, Брянская область, Республика Мордовия, Ульяновская область, Республика Карелия, Карачаево-Черкесская Республика	21 (18 / 24)
Четвертый	$20\% \leq C_{ТАХ} < 30\%$	Алтайский край, Ивановская область, Орловская область, Новосибирская область, Белгородская область, Воронежская область, г. Севастополь, Тверская область, Хабаровский край, Кировская область, Республика Адыгея, Новгородская область, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Тамбовская область	15 (21 / 19)
Пятый	$10\% \leq C_{ТАХ} < 20\%$	Кабардино-Балкарская Республика, Архангельская область, Псковская область, Курская область, Республика Калмыкия, Республика Северная Осетия-Алания, Республика Хакасия, Тульская область, Приморский край, Чеченская Республика	10 (9 / 11)
Шестой	$C_{ТАХ} < 10\%$	Вологодская область, Камчатский край, Липецкая область, Республика Тыва, Еврейская автономная область	5 (5 / 3)

* Формирование типов не предполагает отрицательных значений показателя, поэтому в таблицу не включены в 2020 году 7 регионов (Мурманская область, Кемеровская область, Республика Бурятия, Амурская область, Магаданская область, Забайкальский край, Чукотский АО), в 2019 году – 6 регионов (Республика Хакасия, Еврейская автономная область, Кемеровская область, Мурманская область, Магаданская область, Амурская область), в 2018 году – 6 регионов (Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ, Амурская область, Липецкая область, Магаданская область, Забайкальский край).

Источники: составлено автором по данным Федерального казначейства РФ, ФНС России.

Выявлено, что в 2020 году в 56,5% регионов Российской Федерации (первый тип + второй тип + третий тип) свыше 30% налогового потенциала составлял налоговый потенциал федерации, который, согласно авторскому интегративному подходу, исключается из формирования максимально достижимого / достигнутого уровня бюджетного потенциала.

Лонгитюдное исследование определило вектор на усиление уровня централизации налоговых доходов, на что указывает поступательное с 2009 года расширение первого типа регионов, перечисливших в федеральный бюджет более 50% собранных налогов (табл. 2.11).

Таблица 2.11 – Распределение количества российских регионов по уровню налоговой централизации ($C_{ТАХ}$)*

Год	Тип региона					
	Первый $C_{ТАХ} \geq 50\%$	Второй $40\% \leq C_{ТАХ} < 50\%$	Третий $30\% \leq C_{ТАХ} < 40\%$	Четвертый $20\% \leq C_{ТАХ} < 30\%$	Пятый $10\% \leq C_{ТАХ} < 20\%$	Шестой $C_{ТАХ} < 10\%$
2006	12	12	22	26	9	2
2007	13	8	21	25	12	2
2008	11	5	16	27	19	3
2009	7	7	10	22	25	7
2010	9	3	13	27	20	7
2011	10	5	15	25	17	8
2012	10	8	11	25	15	8
2013	12	8	11	24	14	6
2014	12	8	15	25	12	6
2015	13	8	16	27	11	8
2016	14	7	16	26	11	5
2017	18	6	21	25	11	4
2018	19	3	24	19	11	3
2019	19	7	19	20	9	5
2020	20	7	21	15	10	5

Источники: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ, ФНС России.

* Формирование типов не предполагает отрицательных значений показателя, поэтому суммирование количества регионов разных типов необязательно должно равняться количеству субъектов РФ.

Следует также добавить, что в 2006 году максимальная доля составила 82,5%, в 2019 году – 90,8%, в 2020 году – 85,8%.

В приложении 1 для анализа ситуации в динамике представлены данные за 2018 и 2019 годы.

На протяжении 2006-2020 гг. наибольший уровень централизации налоговых поступлений наблюдался в регионах Приволжского, Северо-Западного и Уральского федеральных округов.

За 2006-2020 гг. снижение уровня централизации налогов произошло в Дальневосточном округе (на 1,7 п.п.) и Северо-Кавказском округе (на 11,1 п.п.), что связано, в том числе, с формированием территорий опережающего развития, имеющих льготный режим налогообложения.

Для Сибирского и Северо-Западного федеральных округов характерен наибольший рост доли федеральных налогов в бюджетах – на 11,7 и 11,5% соответственно (табл. 2.12).

Таблица 2.12 – Динамика уровня налоговой централизации российских регионов в разрезе федеральных округов, %

Федеральный округ	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2020 г. к 2006 г., п.п
<i>Российская Федерация</i>	49	48	45	40	41	46	47	47	49	50	48	52	56	55	52	2,2
Уральский	71	69	70	66	69	72	74	76	76	76	74	78	80	81	76	5,4
Приволжский	53	50	48	40	42	48	48	48	50	50	48	54	59	58	55	1,1
Северо-Западный	41	39	37	34	33	40	39	43	46	47	50	54	53	52	53	11,5
Сибирский	35	35	32	23	24	33	37	39	42	43	40	47	51	50	46	11,7
Центральный	38	44	35	35	35	37	37	36	36	38	37	38	38	39	41,3	3,4
Южный	38	37	30	27	25	28	26	27	28	35	36	39	40	38	40,6	2,8
Северо-Кавказский	38	34	29	23	22	21	21	22	23	24	27	27	28	28	27	-11,1
Дальневосточный	27	26	22	21	23	24	16	8	22	22	19	21	29	30	25	-1,7

Источники: авторские расчеты по отчетности ФНС России, Федерального казначейства РФ.

Расчеты показали, что за 2006-2020 гг. после перечисления в федеральный центр части собранных в регионах налогов подушевые объемы налоговых доходов бюджетов субъектов федерации сократились в 1,6-2,9 раза. Так, в 2020 году собранные налоговые доходы составили 141,9 тыс. рублей на человека, после налогового распределения – 49 тыс. рублей на человека (табл. 2.13).

Таблица 2.13 – Сравнение обеспеченности населения регионов РФ налоговыми доходами до и после распределения между федеральным и региональными бюджетами

Год	Обеспеченность собранными налоговыми доходами, тыс. руб. на чел.	Обеспеченность оставшимися в региональных бюджетах налоговыми доходами, тыс. руб. на чел.	Разрыв в обеспеченности гр. 2 / гр. 3
1	2	3	4
2006	38,2	19,4	2,0
2007	49,0	25,5	1,9
2008	56,0	30,9	1,8
2009	44,0	26,5	1,7
2010	53,6	33,9	1,6
2011	67,8	37,1	1,8
2012	76,3	40,4	1,9
2013	77,5	40,8	1,9
2014	86,1	44,2	1,9
2015	93,5	47,2	2,0
2016	98,1	51,6	1,9
2017	117,1	55,9	2,1
2018	144,0	64,2	2,2
2019	153,3	69,2	2,2
2020	141,9	49,1	2,9

Источники: авторские расчеты по отчетности ФНС России, Федерального казначейства РФ.

Относительно сравнения социально-экономического развития и бюджетного состояния регионов различных типов в исследовании предложено сопоставить уровень централизации налоговых поступлений с ключевыми параметрами, изменение которых оказывает прямое или косвенное воздействие на формирование налогового потенциала. К таким показателям отнесены: инвестиции основной капитал; уровень безработицы; объем отгруженных товаров, выполненных работ и услуг; заработная плата; бюджетная обеспеченность; уровень трансфертозависимости; уровень долговой нагрузки; уровень дефицита бюджета. Результаты расчетов по всем регионам Российской Федерации приведены в таблице 2.14 (за 2020 г.) и приложении 2 (за 2019 г.). Получен ряд принципиальных выводов.

Итак, выяснено, что наиболее уязвимы регионы с уровнем централизации 20-30%, имеющие наиболее низкие значения отобранных параметров. При этом в первом типе регионов с наибольшими налоговыми отчислениями зафиксированы наименьшие темпы роста социальных бюджетных расходов и наиболее высокая долговая нагрузка.

Таблица 2.14 – Ключевые социально-экономические параметры типов регионов РФ с разным уровнем централизации налогов*

Тип региона	СТАХ, %	Инвестиции в основной капитал, тыс. руб. на чел.	Уровень безработицы, %	Объем отгруженных товаров, выполненных работ и услуг, тыс. руб. на чел.	Заработная плата, руб. на чел.	Бюджетная обеспеченность, тыс. руб. на чел.	Уровень трансфертозависимости, %	Уровень долговой нагрузки, %	Уровень дефицита бюджета, %	Темп роста социальных расходов бюджета, %	Характеристика типа регионов
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Первый	63,5	414,3	5,7	1387,1	54829,9	116,7	20,8	32,1	-9,8	116,5	Мощный сырьевой потенциал, наименьший темп роста бюджетных расходов на социальную сферу, наибольший уровень дефицита бюджета и бюджетной обеспеченности населения, наименьший уровень трансфертозависимости
Второй	43,2	113,9	4,7	2236,3	48213,3	76,8	22,9	45,3	-4,4	120,8	Выявлена закономерность: чем меньше уровень налоговой централизации, тем меньше уровень дефицита бюджета и долговой нагрузки, ниже бюджетная обеспеченность населения и объем инвестиций, выше уровень безработицы, трансфертозависимости и темп роста социальных расходов бюджета. Наибольший уровень долговой нагрузки среди всех типов
Третий	34,1	85,1	7,0	637,9	37557,7	48,0	36,7	44,4	-3,3	123,4	
Четвертый	26,1	79,9	7,8	334,7	34858,3	40,0	41,2	44,3	0,8	128,8	
Пятый	16,9	94,6	9,6	249,6	37703,6	41,8	42,3	28,1	-8,2	128,6	Наименьший производственный потенциал и уровень долговой нагрузки, высокая зависимость от федеральных трансфертов и темп роста социальных расходов бюджета, уровень дефицита бюджета почти в 2 раза выше среднего по типам
Шестой	5,9	136,7	8,1	357,2	51105,8	64,8	46,5	20,5	-0,2	125,9	Незначительные объемы собранных федеральных налогов, наименьший по всем типам уровень долговой нагрузки, близкий к сбалансированному бюджет, наибольший уровень трансфертозависимости, высокий рост социальных расходов бюджета
Ср. знач	31,6	154,1	7,1	867,1	44044,8	64,7	33,6	35,8	-4,2	124,0	

* Методологические пояснения расчетов показателей: бюджетная обеспеченность (гр. 7) – бюджетная обеспеченность населения собственными доходами консолидированного бюджета субъекта РФ; уровень трансфертозависимости (гр. 8) – доля безвозмездных поступлений из других бюджетов (за исключением субвенций) в общем объеме доходов; уровень долговой нагрузки (гр. 9) – удельный вес государственного долга в собственных доходах; уровень дефицита бюджета (гр. 10) – доля дефицита в собственных доходах.

Источники: авторские расчеты по отчетности Росстата, Федерального казначейства РФ, ФНС России, Минфина России за 2020 г.

В первый тип регионов с уровнем централизации более 50% вошли преимущественно регионы, которые обладают достаточно мощной сырьевой экономикой. Самые высокие значения уровня централизации отмечены в Ханты-Мансийском автономном округе (85,8% в 2020 г.) и Ямало-Ненецком (82,0%) автономном округе. Наиболее низкий показатель в данном типе наблюдался в Волгоградской области (51,3%). Регионы первого типа характеризовались высоким уровнем подушевой бюджетной обеспеченности, превышающем среднее по стране значение в 1,8 раза, и объемом инвестиций (414 тыс. руб. на человека); минимальным среди всех типов темпом роста социальных расходов (116,5%); наибольшим уровнем дефицитности бюджетной системы (9,8% от объема собственных доходов).

Второй, третий и четвертый типы регионов имели наибольший уровень долговой нагрузки и демонстрировали следующую закономерность: чем меньше уровень налоговой централизации, тем меньше уровень дефицита бюджета и долговой нагрузки, ниже бюджетная обеспеченность населения и объем инвестиций, выше уровень безработицы, трансфертозависимости, а также темп роста социальных расходов бюджета.

Пятый тип регионов характеризовался наименьшим производственным потенциалом, уровнем долговой нагрузки, наибольшей зависимостью от федеральных трансфертов и темпом роста социальных расходов бюджета, уровень дефицита бюджета почти в 2 раза выше среднего по выделенным типам.

Шестой тип с минимальным уровнем централизации показал наименьший среди остальных регионов уровень долговой нагрузки, наибольший уровень трансфертозависимости, высокий рост социальных расходов бюджета, а также близкий к сбалансированному бюджет, что говорит о возможностях наращивания бюджетного потенциала.

Выполненные нами расчеты по разработанному авторскому методическому подходу указывают на сильную разбалансированность бюджетных и социально-экономических показателей и оторванность формирования налогового потенциала от решения задачи стимулирования экономического роста. При этом определено,

что среди всех типов регионы третьего типа (уровень централизации 30-40%) имеют наибольшие резервы реализации бюджетного потенциала.

Далее при соизмерении встречных финансовых потоков «налоги – трансферты» выявлен ряд интересных закономерностей, характеризующих возможности формирования налогового потенциала российских регионов (рис. 2.3; приложение 3 и 4).

Во-первых, уровень зависимости от межбюджетных трансфертов ниже 10% был только в регионах с уровнем налоговой централизации свыше 50% (в 2020 году – 6, в 2019 году – 13, в 2018 году – 14). По итогам 2020 г. к ним относились Тюменская область, г. Санкт-Петербург, Сахалинская область, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ленинградская область.

Во-вторых, для регионов с зависимостью от федеральных дотаций, субсидий и иных межбюджетных трансфертов свыше 55% характерен уровень централизации налоговых поступлений в среднем порядка 20%. В 2020 году в их число входили регионы Северо-Кавказского федерального округа (за исключением Ставропольского края), республики Алтай, Крым, Тыва, г. Севастополь, Еврейская автономная область.

В-третьих, в 2020 году в 9-ти регионах (2019 году – в 15-ти, в 2018 году – в 11-ти) налоговые отчисления в федеральный центр были практически сопоставимы с размером межбюджетных трансфертов, переданных на исполнение собственных бюджетных полномочий из федерального центра. Среди них: Республика Саха (Якутия), Калининградская, Пензенская, Новосибирская, Белгородская, Воронежская и Тульская области, Ставропольский и Хабаровский края.

В-четвертых, матрица указывает на такое расположение российских регионов, согласно которому в квадрантах происходит уменьшение уровня налоговой централизации при уменьшении уровня трансфертозависимости (рис. 2.3).

Признак типологизации	Уровень трансфертозависимости, %*					
	≥50%	[40-50%)	[30-40%)	[20-30%)	[10-20%)	<10%
$C_{ТАХ} \geq 50$	Калининградская область		Астраханская область, Ненецкий АО, Республика Башкортостан	Оренбургская область, Томская область, Удмуртская Республика, Пермский край, Республика Коми, Иркутская область, Самарская область, Волгоградская область	Республика Татарстан, Красноярский край	Ханты-Мансийский АО – Югра, Ямало-Ненецкий АО, Тюменская область, г. Санкт-Петербург, Ленинградская область, Сахалинская область
$40 \leq C_{ТАХ} < 50$			Саратовская область, Костромская область	Калужская область, Смоленская область, Рязанская область	г. Москва, Московская область	
$30 \leq C_{ТАХ} < 40$	Республика Крым, Республика Алтай, Карачаево-Черкесская Республика	Чувашская Республика, Республика Марий-Эл, Курганская область, Брянская область, Республика Мордовия, Республика Карелия	Республика Саха (Якутия), Пензенская область, Ставропольский край	Владимирская область, Челябинская область, Нижегородская область, Омская область, Ростовская область, Ульяновская область	Свердловская область, Ярославская область, Краснодарский край	
$20 \leq C_{ТАХ} < 30$	г. Севастополь, Республика Ингушетия, Республика Адыгея, Республика Дагестан	Алтайский край, Ивановская область, Тамбовская область	Орловская область, Кировская область, Новгородская область	Новосибирская область, Белгородская область, Воронежская область, Хабаровский край		
$10 \leq C_{ТАХ} < 20$	Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Республика Северная Осетия-Алания, Чеченская Республика	Псковская область	Архангельская область, Республика Хакасия	Курская область, Приморский край	Тульская область	
$C_{ТАХ} < 10$	Камчатский край, Республика Тыва, Еврейская автономная область			Вологодская область, Липецкая область		

Рис. 2.3. Матрица соизмерения встречных потоков «налоги – трансферты» по типам регионов РФ, 2020 г.

* Рассчитан как удельный вес финансовой помощи из федерального бюджета в объеме доходов. Учитывались только трансферты на реализацию собственных полномочий.

Источники: авторские расчеты по отчетности ФНС России и Федерального казначейства РФ.

Таким образом, апробация предложенного методического подхода к оценке вертикального распределения налогов как ключевого условия формирования налогового потенциала региона, базирующего на типологистическом подходе, позволила сделать следующие выводы по итогам апробации на российских регионах за 2006-2020 гг.

1. Выявлено усиление централизации налоговых поступлений, которое проявилось в росте максимальной доли налоговых перечислений в центр с 82 до 86-91%, а также увеличении количества регионов (с 29 до 56,5%), в которых 30% налогового потенциала централизуется, тем самым исключаясь из формирования максимально достижимого бюджетного потенциала региона.

2. С помощью соизмерения встречных потоков «налоги – трансферты» по типам регионов определено: для регионов с зависимостью от федеральных трансфертов свыше 55% характерен уровень централизации налогов в среднем порядка 20%; в 11,5% регионов РФ налоговые отчисления в федеральный центр практически сопоставимы с размером трансфертов из федерального центра; практически трансфертнезависимые регионы с уровнем дотационности менее 10% имели место только в I типе регионов с долей отчислений в федеральный бюджет более 50%.

3. При сравнении ключевых социально-экономических и бюджетных параметров регионов разных типов получены принципиальные выводы: наиболее низкие значения данных параметров – у регионов с уровнем централизации 20–30%; I тип регионов с наибольшим уровнем централизации характеризовался наибольшей подушевой бюджетной обеспеченность налоговыми и неналоговыми доходами и уровнем дефицита бюджета; в II–IV типах регионов определена закономерность (чем меньше уровень налоговой централизации, тем меньше уровень дефицита бюджета и долговой нагрузки, ниже бюджетная обеспеченность населения, выше уровень безработицы и темп роста социальных расходов бюджета); V тип регионов имел наименьший производственный потенциал, уровень долговой нагрузки при наибольшей зависимости от федеральных трансфертов и уровне дефицита бюджета в 2 раза выше среднего по

типам; VI тип с минимальным уровнем налоговой централизации показал наибольшую зависимость от трансфертов, наименьший уровень долговой нагрузки, высокий рост социальных расходов бюджета и практически сбалансированный бюджет.

4. Определено, что среди всех типов регионы III типа имеют наибольшие резервы реализации бюджетного потенциала, подтверждающиеся сравнительно наилучшими значениями исследованных параметров. Например, при большем или меньшем значении уровня централизации отмечается замедление темпов роста бюджетных расходов, рост уровня дефицитности и долговой нагрузки.

5. Существующий механизм вертикального распределения налогов характеризуется усилением уровня централизации налоговых поступлений и ограничивает эффективное формирование налогового потенциала региона, что требует обоснованной корректировки подходов к реализации бюджетно-налоговой политики.

2.3 Организационно-экономические предпосылки и принципы формирования неналогового потенциала региона

На фоне проводимых в Российской Федерации реформ межбюджетных отношений и налоговой системы вопрос формирования неналогового потенциала находился на втором плане. Вместе с тем он особенно актуален в современных условиях динамичности внешней и внутренней среды. Не случайно в 2016 году на федеральном уровне управления было усилено внимание регионов к реализации неналогового потенциала.

Текущая ситуация такова, что доля неналоговых доходов, как результата реализации неналогового потенциала, в объеме бюджетных доходов российских регионов крайне мала – не более 8% за 2006-2020 годы⁷⁰.

Сравнительные сопоставления данного показателя в России и зарубежных государствах показывают малозначимость неналоговых доходов в нашей стране (рис. 2.4).

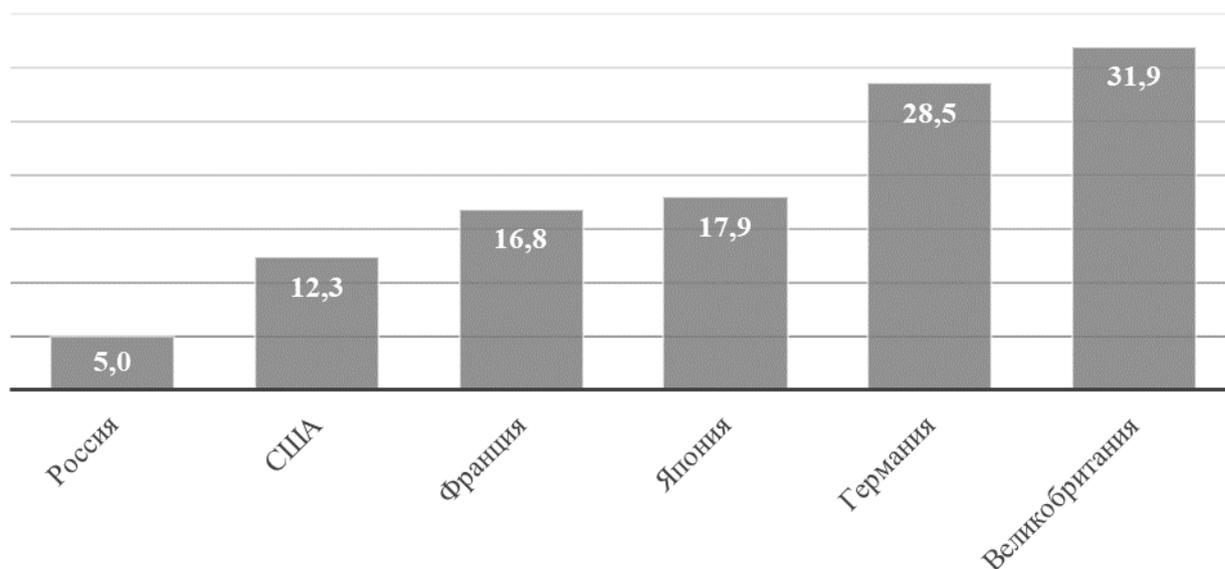


Рис. 2.4. Доля неналоговых доходов в доходах консолидированных бюджетов административно-территориальных единиц некоторых стран в 2020 г., %

Источники: составлено автором по отчетности Федерального казначейства РФ и базе данных Организации экономического сотрудничества и развития.

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

Динамика доли неналоговых платежей в собственных доходах бюджетов субъектов РФ за 2006-2020 гг. демонстрирует их сокращение как по России в целом (с 11,6% до 6,9%), так и по СЗФО (с 14,6% до 5,4%) и Вологодской области (с 7,6 до 6,2%)⁷¹.

При этом в отношении имущественных доходов, составляющих основную долю в неналоговых доходах, наблюдалась разнонаправленная тенденция. В целом по стране их объем вырос в 1,8 раза, тогда как, например, по регионам

⁷⁰ Авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ.

⁷¹ Там же.

Северо-Запада он уменьшился на 23%. Региональный срез по СЗФО также показал противоположные тренды. Наиболее существенное увеличение наблюдалось в Ленинградской области (почти в 2,5 раза), тогда как двукратное снижением характеризовался консолидированный бюджет г. Санкт-Петербурга. Вместе с тем, роль доходов от использования имущества существенно снизилась в формировании собственных доходов бюджетов – с 6,3 до 3,3% по РФ и с 10,4 до 2,3% по СЗФО (табл. 2.15).

Таблица 2.15 – Динамика доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ от использования государственного и муниципального имущества

Территория	2006 г.			2020 г.			2020 г. к 2006 г., раз
	Сумма, млрд. руб.	К объему налоговых и неналоговых доходов, %	К объему государственного долга субъекта, %	Сумма, млрд. руб.	К объему налоговых и неналоговых доходов, %	К объему государственного долга субъекта, %	
РФ	196,87	6,32	50,20	360,75	3,34	14,45	1,83
СЗФО	38,11	10,36	155,64	29,41	2,30	10,40	0,77
Ленинградская область	2,04	6,52	45,47	4,98	2,92	169,03	2,45
Мурманская область	1,23	5,36	112,92	1,98	2,20	14,53	1,62
Вологодская область	0,85	3,08	74,17	1,19	1,51	7,55	1,39
Архангельская область	0,95	4,74	43,44	1,28	1,81	3,00	1,35
Псковская область	0,41	5,41	65,40	0,47	1,84	2,48	1,16
Новгородская область	0,48	5,07	47,91	0,50	1,64	2,68	1,04
Республика Карелия	0,62	5,34	29,95	0,63	1,82	2,64	1,02
Республика Коми	1,18	4,17	31,95	1,12	1,48	3,11	0,94
Калининградская область	1,13	7,23	91,47	1,04	1,74	4,49	0,92
г. Санкт-Петербург	28,88	15,52	415,01	15,79	2,53	18,58	0,55

Источники: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ, Минфина России.

Номинально объем имущественных доходов вырос со 197 до 361 млрд. рублей, однако в реальном выражении их объем сократился почти на 9%. Если в 2006 г. такие доходы в регионах СЗФО (кроме Мурманской области и г. Санкт-Петербурга) составляли 30-92% от объема государственного долга субъекта, то в 2020 году они снизились до 2,5-18,6% объема долга (кроме Ленинградской области).

В то же время зарубежная статистика и успешные практики использования государственного и муниципального имущества дают основания признать, что эффективность формирования бюджетного потенциала регионов РФ за счет неналогового потенциала недостаточная и требует системной работы по ее повышению. Для управления имуществом необходимо создание системы его

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

Важнейшей предпосылкой формирования неналогового потенциала региона является инвентаризация подлинных объемов государственного недвижимого имущества и формирование актуального перечня имущественных объектов и их стоимости с целью определения состава имущества, необходимого в качестве экономической базы для выполнения соответствующими органами власти полномочий. В данном случае показателен пример Республики Коми, которая раз в три года проводит сплошную инвентаризацию своего имущества. Например, по имеющимся в открытом доступе результатам инвентаризации 2013-2014 гг. выявлено более 55 тысяч неучтенных объектов недвижимого имущества (здания, сооружения, объекты незавершенного строительства, земельные участки), что составило порядка 20% от общего количества имущественных объектов⁷².

Актуализация сведений о государственном и муниципальном имуществе позволит осуществлять его идентификацию, устанавливать ведомственную принадлежность и функциональное предназначение, в зависимости от которого принимаются решения о сохранении имущества в неизменном виде для выполнения государственных функций, о передаче в ведение органов управления разных уровней, преобразовании в иные формы некоммерческих организаций,

⁷² В Коми объявлено о третьей инвентаризации регионального имущества (опубликовано 09.02.2017 г.). Режим доступа: <http://komionline.ru/node/76531>

ликвидации или приватизации. Так, по мнению Т.А. Голиковой, государству не следует содержать неэффективное имущество, а обладать только таким объемом имущества, которое необходимо для выполнения государственных функций⁷³.

Благодаря реализации в Вологодской области проекта «Команда Губернатора: Ваша оценка» имеется наиболее полная для анализа информация об имущественном комплексе региона. Как следует из данных таблицы 2.16, совокупные доходы областного бюджета от приватизации имущества за 2008-2020 гг. составил порядка 2% неналоговых поступлений.

Таблица 2.16 – Динамика неналоговых доходов областного бюджета Вологодской области от приватизации государственного имущества

Год	Прогнозный план приватизации		Поступило денежных средств от приватизации имущества		Количество проданных объектов, акций хозяйственных обществ, шт.	Стоимость имущества области, млн. руб.	Доля денежных средств от приватизации имущества в стоимости имущества
	Сумма, млн. руб.	В % от ННД	Сумма, млн. руб.	В % от ННД			
2008*	95,0	15,22	28,1	4,50	18	62957,3	0,04
2009	90,0	11,59	32,5	4,18	25	66848,9	0,05
2010	92,5	14,27	71,9	11,09	19	68741,5	0,10
2011	105,0	14,07	76,7	10,28	42	70897,2	0,11
2012	105,5	6,49	20,3	1,25	8	74851,1	0,03
2013	100,6	5,19	40,6	2,10	37	78596,2	0,05
2014	250,0	18,87	166,8	12,59	11	90301,7	0,18
2015	166,5	12,51	31,7	2,38	30	102101,9	0,03
2016	177,6	11,96	35,3	2,38	4	127082,6	0,03
2017	411,0**	22,02	292,8	15,69	18	Н.д.	Н.д.
2018	15,9***	0,71	20,0	0,89	29	Н.д.	Н.д.
2019	116,2	2,99	130,8	3,36	18	Н.д.	Н.д.
2020	20,0***	0,66	27,0	0,90	13	Н.д.	Н.д.
2008-2020	1745,8	32,84	974,5	1,99	272	Н.д.	Н.д.

Условные обозначения: ННД – неналоговые доходы областного бюджета, Н.д. – нет данных.

* Временной период с 2008 г. обусловлен наличием в открытом доступе агрегированных данных о приватизации имущества.

** Планировалась приватизация долей акций акционерных обществ, находящихся в собственности Вологодской области (АО КБ «Северный Кредит в размере 23,2% и АО «Строительная корпорация Вологодской области» в размере 99,95%); преобразования государственных унитарных предприятий «Осаново» и «Вологдаоблстройзаказчик» в акционерные общества.

*** В отчетах о результатах приватизации имущества Вологодской области за 2018 и 2020 гг. указан прогноз поступлений только от продажи иного имущества без продажи акций акционерных обществ.

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

⁷³ По большому счету // Российская газета. Федеральный выпуск №7181(15). Режим доступа: <https://rg.ru/2017/01/24/golikova-povyshenie-pensionnogo-vozrasta-dast-kratkosrochnyj-effekt.html>

Подобная количественная ситуация наблюдалась и в других регионах Российской Федерации. Так, в 2016 году в Кировской области осуществлена приватизация имущества на 1 млн. рублей, что составило 0,08% стоимости всего имущества или 4,5% в размере неналоговых доходов областного бюджета⁷⁴. В 2019 году бюджет Республики Коми получил доходы от реализации имущества в размере 8,2 млн. руб. или 0,4 неналоговых доходов⁷⁵.

По приведенным результатам выполнения программ приватизации имущества Вологодской области за 2008-2020 гг. определено, что вследствие недостаточно эффективного исполнения программ приватизации бюджет Вологодской области не получил 771 млн. рублей.

Исследование позволило выявить ключевые факторы невыполнения программ приватизации⁷⁶:

- невысокая привлекательность имущества, которое выставляется на продажу и в большинстве случаев требует дополнительных финансовых ресурсов для восстановления;
- низкая ликвидность пакетов ценных бумаг (акций) по причине отсутствия их продаж на фондовом рынке, а также из-за того, что они не являются контрольными;
- сложность поиска возможных покупателей на государственные (муниципальные) ценные бумаги и имущество;
- достаточно высокие расходы осуществления предприватизационной подготовки государственного (муниципального) имущества.

Формированию неналогового потенциала региона препятствует множество организационных проблем с точки зрения законодательного регулирования. Так, по данным Росстата в стране 7% государственных и муниципальных земель сдаётся в аренду.

⁷⁴ Состав и стоимость государственного имущества Кировской области // Официальный сайт Правительства Кировской области. Режим доступа: <http://www.kirovreg.ru/econom/ownership/>

⁷⁵ Авторские расчеты по данным отчета о приватизации государственного имущества Республики Коми за 2019 год и отчетности Федерального казначейства РФ.

⁷⁶ Печенская М.А. Неналоговые доходы российских регионов: тенденции и возможности роста // ЭКО. 2018. №1. С. 119–126.

Однако до сих пор отсутствует чёткая методика определения стоимости земли, с которой рассчитывается арендная плата, вследствие чего региональными властями зачастую принимаются произвольные решения по снижению ставок аренды. Поэтому требуется инвентаризация всех законодательных и ведомственных актов, согласно которым проводится кадастровая оценка земли, и выработка объективных методик расчёта арендных ставок.

Еще одной предпосылкой формирования неналогового потенциала региона следует назвать улучшение экономических результатов деятельности государственных и муниципальных унитарных предприятий. Например, в Вологодской области по данным Вологдастата на 1 января 2021 года 38% таких предприятий являлись убыточными. Их роль в наполнении неналоговых доходов остается крайне несущественной – 0,4% в 2020 году по регионам РФ. Аналогичная ситуация наблюдается и при изучении регионального среза (табл. 2.17).

Таблица 2.17 – Динамика неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ от государственных и муниципальных унитарных предприятий

Территория	2006 г.		2020 г.		2020 г. к 2006 г., раз
	Млн. руб.	В % к неналоговым доходам	Млн. руб.	В % к неналоговым доходам	
РФ	3132,3	0,87	2892,7	0,39	1,4
СЗФО	319,3	0,23	423,1	0,62	1,7
Архангельская область	17,7	1,06	46,5	1,20	14,5
Ленинградская область	7,7	0,39	27,3	0,27	8,9
Мурманская область	8,9	0,68	15,5	0,49	8,8
Республика Карелия	20,9	1,46	33,6	1,06	8,3
Калининградская область	7,4	0,56	6,5	0,25	3,2
Псковская область	6,3	0,74	13,3	1,16	3,1
г. Санкт-Петербург	175,8	12,13	246,4	0,81	1,4
Новгородская область	1,9	0,22	1,2	0,07	1,2
Вологодская область	13,0	0,36	8,2	0,17	1,0
Республика Коми	58,5	4,75	18,6	0,57	0,4

Источник: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ.

Как показывает мировой опыт, для эффективного управления государственным имуществом применяется механизм концессии, способствующий привлечению частных инвестиций и собственности в государственный сектор.

Немаловажной предпосылкой формирования неналогового потенциала региона является возможность получения дополнительных доходов за счет размещения бюджетных остатков на банковских вкладах. Для этого в Бюджетном кодексе РФ созданы определенные нормативно-правовые условия в отношении российских регионов (статья 236)⁷⁷, а также существует временной лаг и разница в физическом объеме между процессами поступления и расходования бюджетных средств, т.е. образовании их временно свободных остатков.

За исследуемый период их размер увеличился не только на региональном (в 9 раз), но и муниципальном уровнях (в 4 раза). В 2020 году 24 из 85 регионов РФ получили доход от размещения временно свободных бюджетных средств в размере 91,1 млрд. рублей, или порядка 12,3% налоговых и неналоговых доходов. Наибольший объем доходов от размещения получен г. Москвой 65 млрд. рублей. При этом регионы Уральского федерального округа (кроме Курганской области) ежегодно активно использовали данное право на получение дополнительных неналоговых доходов.

Практически все субъекты Северо-Западного федерального округа, за исключением Псковской области, также имели возможность направить часть остатков бюджетных средств для размещения на банковских счетах, однако использовали данный инструмент Санкт-Петербург, Вологодская и Ленинградская области, Республика Коми, что способствовало росту их неналоговых доходов на 3,2-18,5% (табл. 2.18).

⁷⁷ Субъекты РФ с долей дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности до 20% могут размещать на банковских депозитах временно свободные бюджетные средства // Статья 236. Размещение бюджетных средств на депозитах, передача бюджетных средств в доверительное управление // Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Таблица 2.18 – Динамика неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ от размещения временно свободных остатков бюджетных средств на счетах банков

Территория	2006 г.		2020 г.	
	Млн. руб.	В % к неналоговым доходам	Млн. руб.	В % к неналоговым доходам
РФ	11439,8	3,16	91148,1	12,28
СЗФО	695,3	1,29	4094,0	5,95
Ленинградская область	46,1	1,57	1898,3	18,46
г. Санкт-Петербург	623,6	1,79	1657,7	5,44
Вологодская область	16,0	0,76	428,0	8,78
Республика Коми	9,1	0,31	105,3	3,20
Архангельская область	0,4	0,02	0	0
Новгородская область	0,1	0,01	0	0
Республика Карелия	0	0	0	0
Калининградская область	0	0	0	0
Мурманская область	0	0	0	0
Псковская область	0	0	0	0

Источник: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ.

Исследование показало наличие целого перечня организационно-экономических предпосылок формирования неналогового потенциала, на основе которых выделим ключевые принципы, обеспечивающие повышение его эффективности: соответствие состава государственного (муниципального) имущества функциям государственных (муниципальных) органов управления; реалистичность приватизационных программ; эффективность управления бюджетными остатками; эффективность функционирования государственных и муниципальных унитарных предприятий; полнота и своевременность учёта имущества; объективность установления ставок неналоговых платежей.

Таким образом, в данной главе диссертации получены следующие результаты:

1. На основании предложенного интегративного подхода и концептуальной модели формирования максимально достижимого / достигнутого бюджетного потенциала региона определено, что методология формирования собственного бюджетного потенциала региона заключается последовательном обосновании социально-экономических факторов и рисков формирования собственного бюджетного потенциала, методологических положений

формирования налогового потенциала региона, организационно-экономических предпосылок и принципов формирования неналогового потенциала региона.

2. Влияние негативных социально-экономических факторов на формирование собственного бюджетного потенциала региона создает риски снижения его максимально достижимого уровня. Существенную роль при формировании социально-экономической основы собственного бюджетного потенциала региона играет деятельность крупных корпораций и активность поведения домохозяйств, что повышает необходимость совершенствования механизмов реализации бюджетного потенциала на основе взаимодействия органов власти и местного самоуправления с данными экономическими агентами.

3. Разработанный методический подход к оценке вертикального налогового распределения как ключевого условия формирования налогового потенциала региона заключается в определении регионального уровня централизации налоговых поступлений, типологизации регионов по данному уровню, построении матрицы соизмерения встречных потоков «налоги – трансферты» по типам регионов, сравнении ключевых социально-экономических параметров регионов разных типов. Подход позволяет определять оптимальный уровень централизации налоговых поступлений для реализации бюджетного потенциала в целях стимулирования социально-экономического развития региона, что может выступить базой для выбора инструментов налоговой политики.

4. Исследование неналогового потенциала регионов выявило, что повышение эффективности формирования данного компонента собственного бюджетного потенциала в российских регионах затрудняется целым спектром проблем: отсутствием актуальных сведений о государственном и муниципальном имуществе, содержанием неэффективного имущества / убыточных предприятий, невыполнением планов приватизации и т.д. В связи с этим в работе на основе выявленных организационно-экономических предпосылок формирования неналогового потенциала региона обоснованы ключевые принципы, обеспечивающие повышение его эффективности.

ГЛАВА 3

НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРИВЛЕЧЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ РЕСУРСОВ И ВЛИЯНИЕ ПОДКОМПОНЕНТОВ БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦИАЛА НА СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНА

3.1 Принципы и подходы к привлечению в регион безвозмездных бюджетных ресурсов

Привлечение бюджетных ресурсов на бесплатной и безвозвратной основе осуществляется российскими регионами из нескольких источников: 92% – межбюджетные трансферты; 5,22% – доходы от возврата остатков целевых трансфертов; 1,27% – прочие поступления; 1,22% – от государственных (муниципальных) организаций; 0,57% – негосударственных организаций; 0,01% – нерезидентов⁷⁸. Следовательно, в современной российской практике ежегодно более 90% безвозмездных поступлений приходится на безвозмездные бюджетные ресурсы (межбюджетные трансферты), актуальность распределения которых возрастает в силу усложнения системы межбюджетных отношений. Привлечение в регионы бюджетных ресурсов безвозмездного характера можно рассматривать с противоположных сторон: они повышают максимально достигнутый бюджетный потенциал региона для выполнения государственных задач, но при этом их наличие в некотором роде свидетельствует о дефиците предоставления общественных услуг за счет собственных доходов.

В период 2006-2020 гг. межбюджетные трансферты составляли 19% доходов в среднем по российским регионам. Однако в региональном разрезе ситуация сложилась так: в 34-х субъектах федерации трансферты составили более 40%, в том числе в

⁷⁸ Авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ за 2020 г.

13-ти – более 60%, в 3-х – более 80%⁷⁹. Среднероссийский показатель был сглажен за счет наличия регионов с очень низкими долями безвозмездных поступлений в структуре своих доходов (например, г. Москва (2,8%), Ямало-Ненецкий АО (7,5%), Сахалинская область (6,2%), г. Санкт-Петербург (7,8%), Тюменская область (8,2%)). Исследование динамики привлечения в регионы РФ бюджетных ресурсов на безвозмездной основе показывает их номинальный рост и волатильность структуры (рис. 3.1, табл. 3.1).

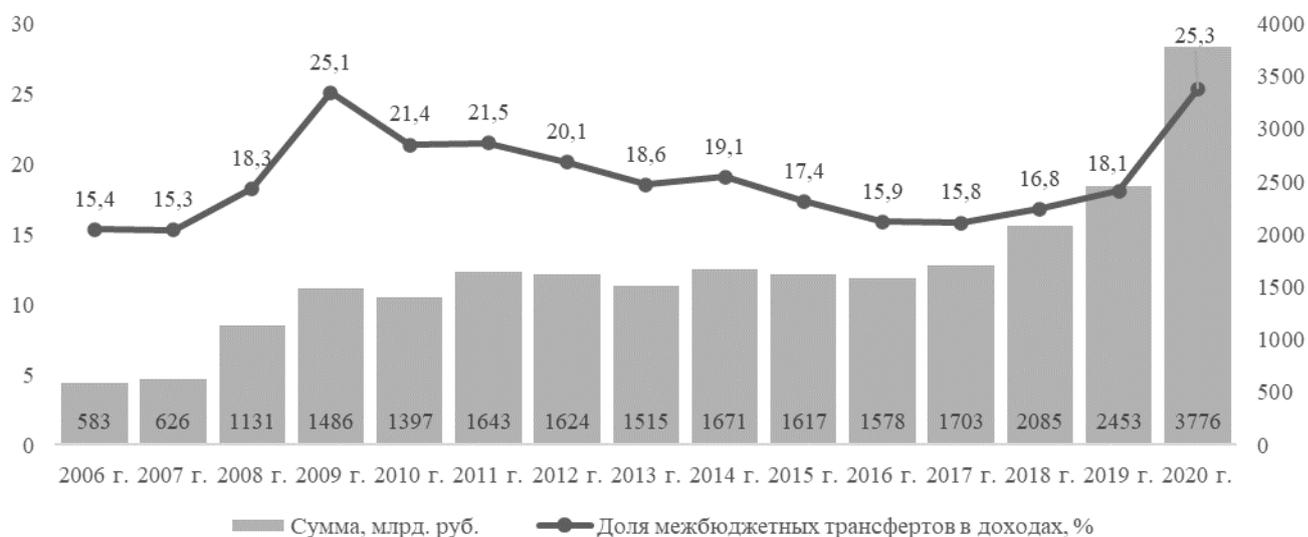


Рис. 3.1. Привлечение бюджетных ресурсов на безвозмездной основе в субъекты РФ

Источники: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ, Росстата.

Таблица 3.1 – Структура привлечения безвозмездных бюджетных ресурсов в субъекты РФ

Год	Дотации	Субвенции	Субсидии	Иные межбюджетные трансферты
2006	51,0	17,0	14,6	-
2007	39,9	21,7	38,5	-
2008	34,6	15,9	38,5	0,03
2009	39,0	19,2	35,7	5,7
2010	37,4	27,1	29,7	5,2
2011	34,3	20,6	31,3	13,1
2012	32,4	17,6	35,3	13,9
2013	40,2	18,3	34,2	6,6
2014	40,9	18,7	24,0	9,0
2015	40,3	20,8	24,9	14,0
2016	41,6	21,2	22,7	14,5
2017	44,6	19,2	24,7	11,5
2018	49,7	15,9	18,4	16,0
2019	37,7	16,2	22,7	23,4
2020	34,5	16,1	26,8	22,6

Источник: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ.

⁷⁹ Авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ за 2020 г.

Очевидно, что привлечение бюджетных ресурсов на безвозмездной основе имеет конкретные целевые установки. В целом ряде научных трудов российских и зарубежных исследователей⁸⁰ отмечаются цели привлечения в регионы бюджетных ресурсов безвозмездного характера, ключевые среди которых: устранение бюджетных диспропорций (как вертикальных, так и горизонтальных), компенсация последствий различного рода вызовов и угроз, достижение национальных приоритетов. Так, в работе НИФИ Минфина России обобщено семь таких целей, которые могут быть заменены альтернативным государственным инструментом⁸¹.

От координации цели и соответствующих для ее достижения форм трансфертов зависит эффективность предоставления государственных услуг населению. Поэтому дальнейшее исследование будет построено на выявлении принципов привлечения в регион бюджетных ресурсов безвозмездного характера и проблем их практической реализации.

Обобщение и систематизация накопленных в России и за рубежом теоретических исследований и практик дали возможность условно выделить и охарактеризовать особенности четырех ключевых принципов привлечения в регион безвозмездных бюджетных ресурсов (табл. 3.2).

⁸⁰ 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.

⁸¹ Голованова Н.В. Межбюджетные трансферты: многообразие терминов и российская практика // *Финансовый журнал*. 2018. №2. С. 24-35.

Таблица 3.2 – Систематизация принципов привлечения в регион безвозмездных бюджетных ресурсов

		Принцип привлечения в регион бюджетных ресурсов безвозмездного характера			
		Принцип делегирования	Принцип сглаживания	Принцип точечного управления	Принцип премирования
Критерии привлечения в регион бюджетных ресурсов безвозмездного характера	Цель привлечения	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 использования	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Финансирование делегированных с вышестоящего уровня полномочий 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Предоставление примерно одинакового уровня и качества услуг населению разных территорий 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Реализация долгосрочных национальных целей ▪ Реализация крупных проектов мировой значимости 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Повышение качества государственных услуг населению (при поощрении за достижение наилучших результатов территориального развития) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Реализация значимых инвестиционных проектов (при конкурсном отборе проектов)
	Ключевые формы привлечения безвозмездных бюджетных ресурсов	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Субвенции 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Дотации, в частности, на выравнивание бюджетной обеспеченности ▪ Субсидии с таким уровнем софинансирования, который обратно пропорционален уровню бюджетной обеспеченности 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Субсидии на софинансирование реализации национальных целей ▪ Некоторые формы дотаций и иных межбюджетных трансфертов 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Дотации (в форме грантов, например за развитие налогового потенциала) ▪ Некоторые формы иных межбюджетных трансфертов

Источник: составлено автором. Опубликовано в статье автора [Печенская-Полищук М.А. Цели и формы предоставления бюджетных ресурсов регионам из федерального центра на безвозмездной основе // Вопросы экономики. 2021. №11. С. 108–126].

1. Принцип делегирования.

Конкуренция по вертикали власти за источники доходов и расходные обязательства является «следствием приверженности к корпоративной модели фискального федерализма, действующей в России в целях солидарной ответственности всех уровней управления перед населением»⁸². Поэтому использование принципа делегирования позволяет сгладить возникший по вертикали власти дисбаланс. В этой ситуации привлечение на безвозмездной основе бюджетных ресурсов реализуется по принципу компенсации сокращения налоговых доходов и (или) увеличения расходов бюджетов.

Следует отметить, что привлечение бюджетных ресурсов для финансирования делегированных полномочий не свойственно практике зарубежных стран, на что указывают научные публикации по трансформациям системы межбюджетных отношений⁸³. Массив статистических данных о бюджетном федерализме Организации экономического сотрудничества и развития⁸⁴ указывает на существование в зарубежных странах межбюджетных трансфертов двух видов: 1) предоставляемых на дополнительное финансирование собственных полномочий (т.е. региональных или местных); 2) предоставляемых на финансирование полномочий совместного ведения нескольких уровней (т.е. регионального и федерального, местного и федерального, регионального и местного).

В Российской Федерации делегирование полномочий обусловлено передачей расходных обязательств с вышестоящих на нижестоящие уровни. Объем полномочий, делегированных с вышестоящего уровня на нижестоящий, за 2006-2020 годы вырос с 99 до 606 млрд. рублей или более чем в 6 раз (табл. 3.3).

⁸² Печенская-Полищук М.А. Цели и формы предоставления бюджетных ресурсов регионам из федерального центра на безвозмездной основе // Вопросы экономики. 2021. № 11. С. 108–126.

⁸³ 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.

⁸⁴ Fiscal federalism network // Официальный сайт Организации экономического сотрудничества и развития. Режим доступа: www.oecd.org/tax/federalism

Таблица 3.3 – Делегированные полномочия в структуре консолидированных бюджетов субъектов РФ

Год	Сумма, млрд. руб. (количество)	Доля в межбюджетных трансфертах, %	Доля в расходах бюджета, %	Темп роста (для сравнения: темп роста межбюджетных трансфертов), %
2006	99,0 (36)	20,6	2,7	204,32 (100)
2007	185,0 (29)	21,7	3,9	186,8 (107,3)
2008	180,2 (29)	15,9	2,9	97,4 (180,70)
2009	285,3 (33)	19,2	4,6	158,3 (131,4)
2010	379,3 (27)	27,1	5,7	133,0 (94,0)
2011	338,3 (28)	20,6	4,4	89,2 (117,60)
2012	286,0 (21)	17,6	3,4	84,6 (98,90)
2013	276,7 (19)	18,3	3,1	96,8 (93,30)
2014	312,2 (14)	18,7	3,3	112,8 (110,3)
2015	336,6 (16)	20,8	3,6	107,8 (96,8)
2016	334,3 (30)	21,2	3,4	99,3 (97,6)
2017	326,1 (32)	19,2	3,0	97,6 (107,9)
2018	331,7 (33)	15,9	2,8	101,7 (122,4)
2019	396,6 (33)	16,2	2,9	119,6 (117,6)
2020	606,3 (34)	16,1	3,9	152,9 (153,9)

Источники: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ, Росстата.

При этом многие эксперты считают рост делегированных полномочий негативной тенденцией функционирования системы межбюджетных отношений. Так, по мнению д.э.н. Н.А. Истоминой «при передаче полномочий можно говорить о потере муниципалитетами определенной сферы влияния»⁸⁵. В работе члена-корреспондента РАН, д.э.н., профессора В.А. Ильина и А.И. Поваровой отмечается регулярный рост числа и объема делегируемых полномочий, который отвлекает от реализации собственных обязательств и снижает уровень бюджетной обеспеченности регионов⁸⁶. Эксперты Леонтьевского центра⁸⁷ рассматривают делегирование полномочий как «фактор разрушения федерализма и усложнения государственного управления из-за появления угрозы устойчивости бюджетов и блокировке передачи полномочий на наиболее эффективный уровень их использования»⁸⁸.

⁸⁵ Истомина Н.А. Субвенции в системе межбюджетных отношений субъекта РФ и муниципальных образований // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2011. № 36 (78). С. 11-17

⁸⁶ Ильин В.А., Поварова А.И. Проблемы регионального развития как отражение эффективности государственного управления // Экономика региона. 2014. № 3 (39). С. 48-63.

⁸⁷ Юшков А.О., Одинг Н.Ю., Савулькин Л.И. Роль субвенций в российской системе бюджетного федерализма // Вопросы экономики. 2016. №10. С. 49-64.

⁸⁸ Печенская-Полищук М.А. Цели и формы предоставления бюджетных ресурсов регионам из федерального центра на безвозмездной основе // Вопросы экономики. 2021. № 11. С. 108–126.

Представители федеральной власти в своей научной публикации выразили согласие с тем, что финансирования делегированных полномочий может снижать эффективность использования бюджетов⁸⁹.

На необходимость замены практики делегирования передачей регионам полномочий с источниками доходов на постоянной основе указывал Президент России в рамках Бюджетного послания⁹⁰.

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. 3.4).

Таблица 3.4 – Динамика субвенций и субсидий в бюджетах региональных центров СЗФО

Региональный центр	Субвенции				Субсидии			
	2011 г.	2018 г.	2019 г.	2019 к 2011, %	2011 г.	2018 г.	2019 г.	2019 к 2011, %
	млн. руб.				млн. руб.			
Итого по РЦ СЗФО	11133	24955	27100	243	8248	7171	9735	118
г. Петрозаводск	1056	2586	2731	259	753	502	755	100
г. Сыктывкар	906	3748	4121	455	452	493	1270	281
г. Архангельск	1579	3327	3586	227	518	1017	778	150
г. Вологда	1135	2791	3413	301	665	1440	2797	421
г. Калининград	1963	3962	4475	228	3016	1619	1870	62
г. Мурманск	2127	4730	4861	229	1733	519	519	30
г. Великий Новгород	1810	2394	2457	136	342	864	1050	307
г. Псков	557	1417	1458	262	770	718	697	91

Источники: авторские расчеты по отчетам об исполнении бюджетов городских округов.

По нашему мнению, в росте делегированных полномочий могут скрываться как минимум два серьезных риска повышения эффективности формирования собственного бюджетного потенциала региона.

1. Риск недостаточного финансирования исполнения делегированных полномочий. В статье о субвенциях А.О. Юшков, Н.Ю. Одинг и Л.И. Савулькин привели сведения о случаях исполнения только 75-77%⁹¹, а в работе по бюджетной обеспеченности определено, что в регионах СЗФО ежегодно

⁸⁹ Проблемы межбюджетных отношений в России / В. Назаров, А. Мамедов, А. Силуанов, А. Зарубин. М.: Ин-т Гайдара, 2012. 188 с.

⁹⁰ Президент представил Бюджетное послание // Российская газета. 28.06.2012. Режим доступа: <https://rg.ru/2012/06/28/putin-site.html>

⁹¹ Юшков А.О., Одинг Н.Ю., Савулькин Л.И. Роль субвенций в российской системе бюджетного федерализма // Вопросы экономики. 2016. №10. С. 49-64.

недофинансируется до 5%⁹². Следовательно, зачастую для полной компенсации переданных с федерального уровня полномочий социального характера требовались собственные финансовые ресурсы регионов.

2. Риск дестимулирования, так как «предоставление 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»⁹³. Ответственность за реализацию полномочий стимулирует к эффективной работе, а возможность переложения ответственности на другую сторону при наличии комплекса других проблем делегирования полномочий снижает возможности эффективного формирования бюджетного потенциала региона⁹⁴.

Исследование показало, что реализация в российских регионах принципа делегирования к привлечению бюджетных ресурсов безвозмездного характера сопряжена с целым рядом проблем, главными из которых являются следующие:

- ✓ рост суммарного объема и числа полномочий, делегируемых с вышестоящего уровня на нижестоящий уровень, не только усложняет реализацию переданных полномочий, но и «отвлекает» от исполнения собственных;
- ✓ отсутствие практики осуществления должного контроля за реализацией делегированных полномочий (с того уровня, с которого они были переданы) усиливает неоднородность в предоставлении услуг населению на разных территориях;
- ✓ сложности бюджетного планирования объемов субвенций в силу частного пересмотра методик их расчета;

⁹² Состояние и проблемы бюджетной обеспеченности субъектов Северо-Запада Российской Федерации: заключительный отчет о НИР / исполн. А.И. Поварова. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. 132 с.

⁹³ Печенская-Полищук М.А. Цели и формы предоставления бюджетных ресурсов регионам из федерального центра на безвозмездной основе // Вопросы экономики. 2021. №11. С. 108–126.

⁹⁴ 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.

✓ существование возможности неполного финансирования делегированных полномочий из бюджета передающей стороны;

✓ возникновение риска ослабления ответственности как у вышестоящего уровня управления (передающая сторона), так и у нижестоящего (принимающая сторона), что, в свою очередь, не позволяет добиться эффективной реализации делегированных полномочий.

2. *Принцип сглаживания.*

Наличие горизонтальных бюджетных диспропорций в России вызвано и объективными (например, неравномерное размещение природных, экономических, трудовых и иных ресурсов) и субъективными факторами (например, историческими, культурными, политическими и иными особенностями территорий).

В таблице 3.5 представлены некоторые показатели дифференциации российских регионов. Так, размах асимметрии по подушевому объему валового регионального продукта достигал почти 40 раз, а в 10-ти регионах концентрировалось свыше половины собранного в стране объема собственных доходов, четверть из которых пришлось на столицу (г. Москва). Как справедливо отметил д.э.н., профессор В.К. Сенчагов, финансовый потенциал России гораздо уже собственных природно-ресурсных возможностей, а также в несколько раз уступает потенциалу США, Китая и стран ЕС⁹⁵.

Социально-экономическая дифференциация присуща многим зарубежным странам, однако ее размеры существенно ниже российских значений (например, 2,5-10 раз в Германии, Канаде, Китае, США).

⁹⁵ Сенчагов В.К. Финансовый кризис и обострение угроз и вызовов экономической безопасности // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2009. № 9. С. 5-11.

Таблица 3.5 – Некоторые показатели межрегиональной дифференциации в России

№ п/п	Показатель	2000 г.	2009 г.	2015 г.	2020 г.
1.	Совокупный объем налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов десяти субъектов Российской Федерации, млрд. рублей*	442	2229	3913	5694
2.	Объем налоговых и неналоговых (собственных) доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, млрд. руб.	791	4243	7625	10798
3.	Доля (отношение 1 к 2), %	56	53	51	53
4.	Наибольший объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, млрд. руб.	159	964	1598	2592
5.	Доля (отношение 4 к 2), %	20	23	21	24
6.	Размах асимметрии субъектов Российской Федерации по объему налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов (без г. Москвы)	1264	194	128	129
7.	Размах асимметрии субъектов Российской Федерации по ВРП на душу населения	27	19	31	36

* 2000 год: г. Москва, Ханты-Мансийский автономный округ, Республика Татарстан, г. Санкт-Петербург, Республика Башкортостан, Московская область, Красноярский край, Ямало-Ненецкий автономный округ, Свердловская область, Самарская область.

2009 год: г. Москва, Московская область, г. Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ, Тюменская область, Краснодарский край, Свердловская область, Красноярский край, Республика Татарстан, Республика Башкортостан.

2015 год: г. Москва, Московская область, г. Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ, Сахалинская область, Республика Татарстан, Краснодарский край, Свердловская область, Красноярский край, Республика Башкортостан.

2020 год: г. Москва, Московская область, г. Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ, Краснодарский край, Свердловская область, Красноярский край, Республика Татарстан, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ростовская область.

Источники: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ, Росстата. Опубликовано в статье автора [Печенская-Полищук М.А. Цели и формы предоставления бюджетных ресурсов регионам из федерального центра на безвозмездной основе // Вопросы экономики. 2021. №11. С. 108–126].

В связи с этим, важным приоритетом развития системы межбюджетных отношений до 2024 года является совершенствование подходов к выравниванию российских регионов⁹⁶. При этом, говоря о выравнивании, задачей бюджетной политики вовсе не является достижение всеми регионами и муниципальными образованиями одного уровня бюджетной обеспеченности. Если обратиться к

⁹⁶ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»: Постановление Правительства Российской Федерации от 18.05.2016 № 445.

теории общественных финансов, то трансферты – это инструмент не выравнивания, а скорее снижения дифференциации территорий, что важно из-за необходимости предоставления минимальных социальных стандартов проживания вне зависимости от уровня территориального развития. Несмотря на свое название, действующая в России методика распределения дотаций нацелена не на выравнивание, а на сокращение территориальных различий. В работе А.Н. Дерюгина подсчитаны объемы межбюджетных трансфертов, необходимые для территориального выравнивания: на уровне среднего региона требуется увеличение финансовой помощи в 3 раза; на уровне наиболее обеспеченного региона – в 25 раз⁹⁷.

Авторские расчеты результатов сглаживания горизонтальных бюджетных диспропорций по регионам России за 2006-2020 гг. показаны в таблице 3.6.

По расчетам видны следующие оценки до и после предоставления трансфертов:

- межрегиональная дифференциация объемов межбюджетных трансфертов на душу населения составляла 27–229 раз;
- сократилось количество регионов-доноров федерального бюджета с 19 в 2006 г. до 13 в 2020-2021 г.⁹⁸;
- бюджетная обеспеченность регионов-доноров увеличилась с 44 до 193 тыс. руб., регионов-реципиентов⁹⁹ – с 14 до 57 тыс. руб.;
- бюджетная обеспеченность регионов России доходами после предоставления межбюджетных трансфертов в 2006 г. составляла 119% бюджетной обеспеченности регионов России доходами до предоставления межбюджетных трансфертов, в 2020 г. – 156%.

⁹⁷ Дерюгин А.Н. Выравнивание регионов: сохраняются ли стимулы к развитию? // Экономическая политика. 2016. Т. 11. № 6. С. 170-191.

⁹⁸ Ежегодный приказ Минфина России «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

⁹⁹ Регионы, получающие из федерального бюджета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Таблица 3.6 – Некоторые результаты выравнивания бюджетных доходов регионов РФ*

Год	Среднее значение МТ на человека, тыс. руб.	Количество недотационных регионов (доноры)	Минимальное по совокупности значение дотации на человека, тыс. руб.	Максимальное по совокупности значение дотации на человека, тыс. руб.	Разница, раз (Гр. 5 / Гр. 4)	Средняя по совокупности обеспеченность бюджетными доходами до выравнивания, тыс. руб.	Средняя по совокупности обеспеченность бюджетными доходами после выравнивания, тыс. руб.	Средняя обеспеченность бюджетными доходами регионов-доноров, тыс. руб.
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2006	4,1	19	0,2	31,8	103	21,8	25,9	44,4
2007	4,4	17	0,2	38,5	108	28,6	27,3	55,3
2008	7,9	11	0,2	35,2	51	34,4	42,1	67,9
2009	10,4	11	0,2	50,2	51	29,7	39,5	56,4
2010	9,8	12	0,4	69,2	26	34,8	43,1	61,0
2011	11,5	12	0,1	91,7	37	40,7	51,0	81,5
2012	11,3	8	0,0001	93,4	27	44,5	54,3	100,0
2013	10,5	10	0,004	99,0	40	45,9	54,9	122,4
2014	11,4	11	0,03	149,4	66	49,1	57,7	141,7
2015	11,0	13	0,3	179,3	64	52,0	61,2	145,3
2016	10,7	13	0,7	215,9	88	56,5	65,3	130,7
2017	11,6	13	0,4	208,5	105	61,2	71,0	139,5
2018	14,2	12	0,3	196,8	72	69,6	82,2	164,5
2019	16,7	13	0,04	223,5	229	74,9	89,8	182,9
2020	25,8	13	0,02	252,3	63	75,3	117,6	192,8

Условное обозначение: МТ – межбюджетные трансферты.

* При выполнении расчетов из объема межбюджетных трансфертов вычитались субвенции, поскольку они направляются на финансирование исключительно делегированных с федерального уровня полномочий.

Источники: авторские расчеты по отчетности Росстата, Федерального казначейства РФ, по статье автора [Печенская-Полищук М.А. Цели и формы предоставления бюджетных ресурсов регионам из федерального центра на безвозмездной основе // Вопросы экономики. 2021. №11. С. 108–126].

Тем не менее, задача устранения горизонтальных бюджетных диспропорций при предоставлении финансовой помощи не указана в нормативно-правовых документах (например, в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики; в госпрограмме «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»).

Напротив, в программе¹⁰⁰ важно достижение показателей сокращения уровня региональной дотационности и числа дотационных регионов к 2024 году в целях снижения нагрузки федерального бюджета.

Проводимая Министерством финансов РФ современная политика направлена на усиление контроля и регламентации бюджетных расходов у дотационных регионов и обязательном заключении с 2017 года соглашений¹⁰¹ с четким указанием мер по повышению эффективности использования средств бюджетов. По нормам Бюджетного кодекса Российской Федерации для данной формы дотаций не устанавливаются направления и условия использования. К слову сказать, такое требование было исключено ФЗ №409 от 30.11.2016 и вновь возвращено ФЗ №172 от 18.07.2017.

Исследование показало, что реализация в российских регионах принципа сглаживания к привлечению бюджетных ресурсов безвозмездного характера имеет ряд противоречий, в числе которых:

✓ оценка результатов горизонтального сглаживания территорий осуществляется на основе определения уровня нагрузки на федеральный бюджет, а не сравнения показателей бюджетных диспропорций до и после предоставления трансфертов;

¹⁰⁰ Постановление Правительства РФ от 18.05.2016 №445 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»; Which States Rely the Most on Federal Aid? January 9, 2019. <https://taxfoundation.org/federal-aid-reliance-rankings/>

¹⁰¹ Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2016 г. № 1506 «О соглашениях, заключаемых Министерством финансов РФ с высшими должностными лицами субъектов РФ (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ), получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, и мерах ответственности за невыполнение субъектом РФ обязательств, возникающих из указанных соглашений»; Постановление Правительства РФ от 31.12.2019 №1950 «О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов РФ».

✓ применение дотаций как инструмента, контролирующего и регламентирующего бюджетные расходы дотационных регионов, не согласуется с нормами БК РФ об отсутствии направлений и условий расходования таких трансфертов;

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

3. Принцип точечного управления.

Ряд авторов¹⁰² отмечает, что механизм распределения межбюджетных трансфертов стал в России более структурированным по сравнению периодом 1990-х годов. Вместе с тем, в научной литературе существуют вполне обоснованные экспертные мнения о снижении уровня его транспарентности из-за роста числа каналов ручного управления при предоставлении трансфертов. Так, например, исследователи¹⁰³ считают, что использование формализованных инструментов реализации механизма распределения межбюджетных трансфертов сужается. Действительно, с 2008 года в бюджетной классификации безвозмездных поступлений появились так называемые иные межбюджетные трансферты, механизм привлечения которых до сих пор не указан в Бюджетном кодексе РФ. За исследуемый период количество их подвидов увеличилось втрое (с 9 до 27), а объем – более, чем в 900 раз (с 0,4 до 333 млрд. руб.).

Судя по рассчитанным данным за 2008-2020 гг. (табл. 3.7; рис. 3.2), на иные межбюджетные трансферты приходилось до 20% финансовой помощи при модальном интервале от 0 до 5%. При этом в региональном срезе данная доля превышала 83%.

¹⁰² 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.

¹⁰³ Ильин В.А., Поварова А.И. Эффективность государственного управления. 2000-2015. Противоречивые итоги – закономерный результат. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. 304 с.

Таблица 3.7 – **Распределение доли иных межбюджетных трансфертов в регионах РФ, в % к совокупным безвозмездным поступлениям от других бюджетов**

Год	<5]	(5 – 10]	(10 – 15]	(15 – 20]	(20 – 25]	(25 – 30]	(30 – 50]	>50)
2008	83							
2009	54	18	6	3	1	1		
2010	58	15	5	2	2	1		
2011	9	29	26	9	6	2	2	
2012	6	22	31	15	5	2	2	
2013	51	17	6	5	4			
2014	35	16	14	10	8		2	
2015	10	17	24	15	6	3	8	2
2016	10	24	22	10	6	4	7	2
2017	22	30	17	4	3	4	3	2
2018	16	24	13	13	2	5	6	5
2019	4	7	15	12	20	6	13	8
2020	0↓	5↓	15↑	16↑	25↑	9↑	10↑	5↑

Источники: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ, Росстата.

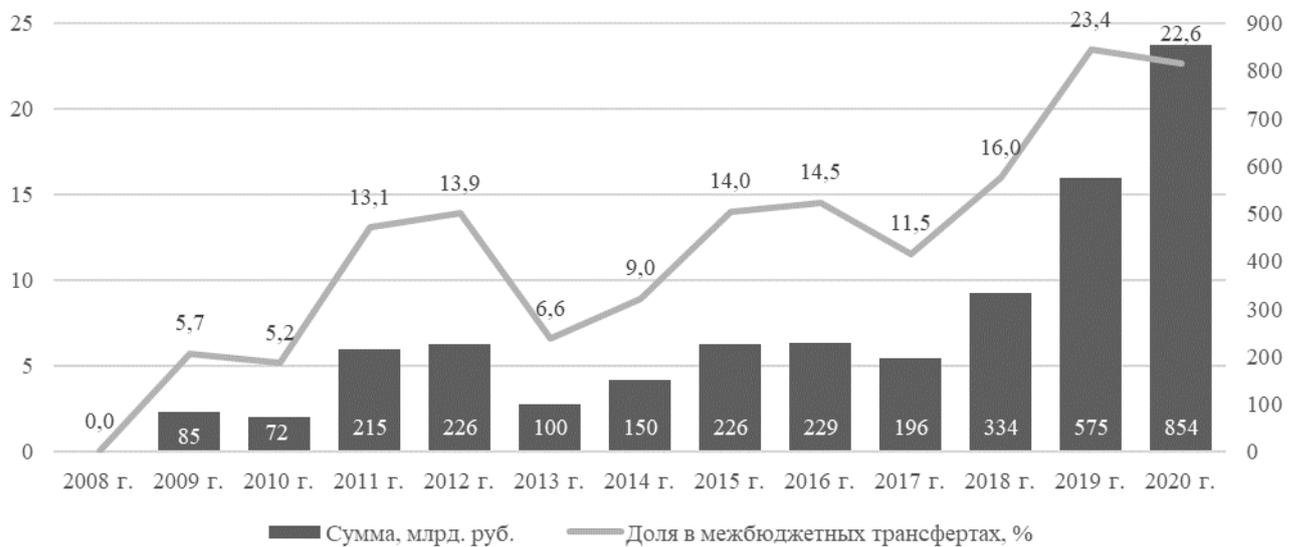


Рис. 3.2. **Динамика иных межбюджетных трансфертов в бюджетах регионов РФ**

Источник: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ.

Заметно сократилось количество регионов Российской Федерации, у которых иные межбюджетные трансферты составляли до 15%. Тогда как появились регионы с долями иных межбюджетных трансфертов более 50%. В 2009-2010 и 2013-2014 гг. зафиксированы кризисные скачки в сокращении данной формы трансфертов.

Следовательно, как выявило проведенное нами исследование, главная сложность эффективной реализации в российских регионах принципа точечного управления состоит в росте числа непрозрачных механизмов привлечения

бюджетных ресурсов на бесплатной и безвозвратной основе, включающих неформальные договоренности из-за причин общенациональной целесообразности или лоббистских возможностей представителей региональных органов управления.

4. Принцип премирования.

Обобщение теоретических постулатов и практического опыта в данном вопросе свидетельствует о том, что премиальный (или стимулирующий) аспект привлечения бюджетных ресурсов безвозмездного характера остается слабо проработанным на методологическом уровне. Вместе с тем в мировой практике он рассматривается как один из наиболее перспективных. Следует отметить, что данный принцип является прямым воплощением стимулирующей функции системы межбюджетных трансфертов. Благодаря осознанию российскими органами государственной власти важности формирования стимулов к формированию 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 Собранию¹⁰⁴ подчеркнута необходимость создания фискальных инструментов, обеспечивающих наполнение бюджетов. В «Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»¹⁰⁵ к числу приоритетных государственных задач отнесено совершенствование механизмов стимулирования регионов и муниципалитетов к наращиванию социально-экономического потенциала. Для этого предложено:

- совершенствовать систему формирования, распределения и предоставления межбюджетных трансфертов;
- применять меры финансовой ответственности регионов и

¹⁰⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию 01.03.2018 // Официальный сайт Президента России. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957>

¹⁰⁵ Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 16.01.2017 N 13. Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201701160039>

муниципальных образований и персональной ответственности руководителей субъектов РФ и муниципальных образований за неэффективное использование бюджетных ресурсов и недостижение ключевых показателей социально-экономического развития территорий;

- предоставлять гранты за достижение высоких темпов наращивания экономического потенциала и снижения уровня дотационности территорий.

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

К таким инструментам следует отнести нормативы отчислений от региональных и федеральных налогов. Они активно применялись в отдельные годы Правительством 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. По данной мере научное сообщество видит недостаточно проработанный механизм ее реализации.

Так, Н.В. Зубаревич отмечает, что «единовременные инвестиции, пусть и масштабные, слабо стимулируют территориальное развитие без устойчивого совершенствования институциональной среды»¹⁰⁶. Подтверждая данную позицию, Т.Г. Ратьковская указывает на необходимость дополнения разовых бюджетных вливаний расширением полномочий региональных и местных

¹⁰⁶ Зубаревич Н.В. Стратегия пространственного развития после кризиса: от больших проектов к институциональной модернизации // Журнал Новой экономической ассоциации. 2015. № 2 (26). С. 226-230.

органов к дальнейшему поддержанию повышенного уровня бюджетных затрат¹⁰⁷. 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»¹⁰⁸.

Таким образом, российская практика пока насчитывает отдельные инструменты премирования и не представляет собой системную работу, однако свидетельствует о попытках реализации этого принципа.

Исследование ключевых принципов привлечения в регионы бюджетных ресурсов на безвозмездной основе, различающихся по целям, формам и особенностям реализации, подводит к закономерному вопросу о том, как привлеченный бюджетный потенциал влияет на формирование собственного бюджетного потенциала региона.

В экономических трудах существует множество моделей и инструментариев оценки дестимулирующего воздействия привлеченных бюджетных ресурсов на региональное развитие¹⁰⁹.

К таким работам следует отнести исследования: Е.В. Журавской, отметившей практически полную компенсацию изменения динамики собственных доходов межбюджетными трансфертами¹¹⁰; Г. Курляндской и М. Алексева, определивших возможности возмещения сокращения муниципальных доходов субсидиями¹¹¹; А.Н. Дерюгина, оценившем существующую методику распределения дотаций и выявившем возможности только 60%-го замещения

¹⁰⁷ Ратьковская Т.Г. Пространственные характеристики регионов в процессах межбюджетного выравнивания // ЭКО. 2020. №1. С. 166-182.

¹⁰⁸ Бухвальд Е.М., Игудин А.Г. Новые подходы к регулированию межбюджетных отношений в России // Федерализм. 2008. №2(50). С. 101-112.

¹⁰⁹ Валитова Л.А. Межбюджетные трансферты и экономические стимулы региональных властей // Экономическая наука современной России. 2005. № 2 (29). С. 39-55; Влияние межбюджетных трансфертов на фискальное поведение региональных властей в Российской Федерации / П. Кадочников, С. Синельников-Мурылев, И. Трунин, Е. Шкробела. М.: Ин-т экономической политики им. Е.Т. Гайдара, 2001. 134 с.; Дерюгин А.Н. Выравнивание регионов: сохраняются ли стимулы к развитию? // Экономическая политика. 2016. Т. 11. № 6. С. 170-191.

¹¹⁰ Zhuravskaya E. V. Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style // Journal of Public Economics, 2000. №76. P. 337-368.

¹¹¹ Alexeev M., Kurlyandskaya G. Fiscal Federalism and Incentives in a Russian Region // Journal of Comparative Economics, 2003. №31. P. 20-33.

сокращения налоговых и неналоговых доходов ростом дотаций¹¹²; В.С. Назарова, обобщившим возможные предпосылки дестимулирующего воздействия безвозмездного привлечения бюджетных ресурсов на формирование бюджетного потенциала (например, стремление органов управления увеличить ставки по налогам; торможение инфраструктурного развития; проведение мягкой бюджетной политики в отношении дефицита и долга; возникновение так называемых «ловушек бедности»)¹¹³.

Появление иждивенческих настроений как следствие дестимулирующего эффекта бюджетной политики исследуется д.э.н. И.В. Сугаровой. По ее мнению, в большей степени это относится не к вынужденному бюджетному иждивенчеству, вызванному низким бюджетным потенциалом территорий в силу экономико-географических, исторических, пространственных, культурных и иных аспектов, а к функциональному – как преднамеренной «тактике поведения, связанной с довольствованием существующим положением и нежеланием прилагать усилия для повышения бюджетной самодостаточности»¹¹⁴. Основная причина возникновения функционального иждивенчества обусловлена недостатками институциональной среды из-за излишнего формализма и отсутствия баланса интересов различных участников системы межбюджетных отношений.

Несомненно, поиск грани между стимулированием и проявлением дестимулирующего эффекта представляется особо важным управленческим аспектом исследования. Для решения задачи стимулирования в исследованиях¹¹⁵ предлагалось включение в методику распределения дотаций стимулирующей составляющей при росте бюджетного потенциала опережающими темпами. При этом А.Н. Дерюгин выявил ряд элементов, создающих стимулы для региональных

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

¹¹³ Назаров В.С. Международный опыт эволюции методик распределения выравнивающих трансфертов. М., 2013. 97 с. Режим доступа: <https://socionet.ru/~cyrcitec/rnp-pdf/wpaper/19.pdf>

¹¹⁴ Сугарова И.В. Управление финансами и выбор приоритетов бюджетной политики в обеспечении оптимизационных решений. Владикавказ: Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова, 2016. 207 с.

¹¹⁵ Кравченко П.В., Урман Н.А. Эффективность дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в Российской Федерации // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2015. №3(31). С. 103-111.

и муниципальных бюджетов в существующей методике распределения дотаций, к ним отнесены следующие¹¹⁶:

– динамика порядка 20% доходов, собираемость которых зависит, в том числе, от решений региональных и муниципальных органов, и не сказывается на динамике дотаций.

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

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

Следовательно, если привлечение бюджетных ресурсов безвозмездного характера не оказывает прямого негативного влияния на собственный бюджетный потенциал региона, то целесообразно выделить 2 подхода к такому влиянию: подход приращения собственного бюджетного потенциала и подход дополнения собственного бюджетного потенциала.

В таблице 3.8 нами предложена типология межбюджетных трансфертов, которая учитывает ключевые признаки их привлечения в регионы и сопоставляет с собственным бюджетным потенциалом региона¹¹⁷.

¹¹⁶ Дерюгин А.Н. Выравнивание регионов: сохраняются ли стимулы к развитию? // Экономическая политика. 2016. Т. 11. № 6. С. 170-191.

¹¹⁷ Пояснения: целевой (обусловленный) / нецелевой (необусловленный) трансферт – предоставляется / не предоставляется на конкретные цели; формализованный / неформализованный трансферт – это трансфер, распределяемый / не распределяемый на основе законодательно регламентированной формулы; долевой / недолевой трансферт – предполагает / не предполагает софинансирование из бюджетов разных уровней [Печенская-Полищук М.А. Цели и формы предоставления бюджетных ресурсов регионам из федерального центра на безвозмездной основе // Вопросы экономики. 2021. №11. С. 108–126].

Таблица 3.8 – Матрица типологии привлеченных в регион бюджетных ресурсов на безвозмездной основе

Признак типологии	Характеристики привлеченных на безвозмездной основе бюджетных ресурсов					
1. Вид полномочий	Собственные и совместные					Делегированные
2. Обусловленность направлений использования	Обусловленные (целевые)			Необусловленные (нецелевые)		Обусловленные (целевые)
3. Конечный результат использования	1. Направление средств на конкретные расходные полномочия 2. Достижение определенного результата			Любые направления финансирования текущих расходов		Направление средств на конкретные расходные полномочия
4. Предпосылка привлечения	Консолидация разных бюджетных уровней при реализации направлений социально-экономического развития региона			Повышение уровня децентрализации управления		Приближение реализации полномочия к населению
5. Основание привлечения	Формализованные		Неформализованные	Формализованные / Неформализованные		Формализованные
6. Наличие / отсутствие софинансирования при привлечении	Долевые	Недолевые	Недолевые	Недолевые		Недолевые (при условии отсутствия нефинансируемых мандатов)
7. Цель привлечения	Реализация текущих и инвестиционных направлений социально-экономического развития территорий			Реализация конкретных инфраструктурных и иных проектов / поощрение органов региональной власти и МСУ за результаты деятельности	Сглаживание территориального размещения ресурсов	Повышение качества общественных услуг с условием приближения к месту предоставления
8. Форма привлечения в регионы РФ и их структура*	Субсидии	Льготные субсидии с долей софинансирования 0%	Некоторые виды иных межбюджетных трансфертов	Некоторые виды дотаций (грантов) Некоторые виды иных межбюджетных трансфертов	Остальные виды дотаций Некоторые виды иных межбюджетных трансфертов	Субвенции
	26,81 (22,73 / 18,43 / 38,48)		22,61 (23,44 / 16,00 / 11,02)	0,13 (1,83 / 0,96 / 0,00)	34,52 (35,83 / 48,70 / 34,57)	16,06 (16,17 / 15,91 / 15,93)
9. Принцип привлечения	Сглаживания / точечного управления		Делегирования / сглаживания / точечного управления	Точечного управления / премирования	Делегирования / сглаживания / точечного управления	Делегирования / точечного управления
10. Подход к безвозмездному привлечению бюджетных ресурсов в контексте воздействия на собственный бюджетный потенциал региона (СБП)	Подход безвозмездного приращения СБП в целях социально-экономического развития (ПБП)		Подход безвозмездного дополнения недостаточности СБП для реализации функций государства (ПБД)	Подход безвозмездного приращения СБП в целях социально-экономического развития (ПБП)	Подход безвозмездного дополнения недостаточности СБП для реализации функций государства (ПБД)	

* Структура рассчитана на примере 2020 г. (2019 г. / 2018 г. / 2008 г.) по данным Федерального казначейства РФ. Источник: авторская разработка.

Суть типологии привлеченных в регион бюджетных ресурсов на безвозмездной основе раскроем в следующих положениях.

1. В российской практике привлечения в регион бюджетных ресурсов на безвозмездной основе отсутствуют нецелевой долевым трансферт (т.к. невозможно установить долю софинансирования без определения направления финансирования) и неформализованный целевой долевым трансферт (т.к. невозможно установить долю софинансирования без установления четких задач и норм привлечения).

2. Субсидии рассматривались как целевые недолевые трансферты в случае установления нулевой доли софинансирования.

3. Привлеченные безвозмездные бюджетные ресурсы могут способствовать наращиванию собственного бюджетного потенциала на основе синергетического эффекта и (или) дополнению собственного бюджетного потенциала. Поэтому важной государственной задачей представляется разработка эффективно организованной системы привлечения безвозмездных бюджетных ресурсов для мультипликации собственного бюджетного потенциала региона.

4. Каждый вид трансферта, передаваемого из одного бюджета в другой, может соответствовать сразу нескольким целям, принципам и основаниям, что повышает риск недостижения результата привлечения и не соответствует международному правилу один трансферт = одна цель.

5. По признаку обусловленности направлений использования в теоретическом представлении (а также согласно Бюджетному кодексу РФ) дотации являются нецелевыми трансфертами, тогда как субвенции и субсидии – целевыми.

6. Исходя из долевого распределения подход безвозмездного дополнения собственного бюджетного потенциала (СБП) преимущественно преобладал (кроме 2007 г.) над подходом безвозмездного приращения СБП в 1,6-5,8 раза (рис. 3.3).



Рис. 3.3. Ретроспективная динамика и прогноз привлечения безвозмездных бюджетных ресурсов в регионы РФ, %

-  – стимулирующий тип привлечения бюджетных ресурсов безвозмездного характера
-  – дополняющий тип привлечения бюджетных ресурсов безвозмездного характера

Источники: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства, заключениям Счетной палаты, данным законов о бюджете на плановый период до 2024 г.

Выявлено, что привлечение в регионы РФ бюджетных ресурсов безвозмездного характера осуществлялось преимущественно по подходу дополнения собственного бюджетного потенциала. Кроме того, преобладание данного подхода над подходом приращения бюджетного потенциала периодически усиливалось на 61-64% до 80-82%. Проявившееся в 2019 году снижение влияния подхода дополнения по сравнению с 2018 годом стало следствием двукратного увеличения количества грантов за достижение показателей деятельности региональных органов власти, а также роста субсидий в 1,45 раза. Однако в 2021 году гранты за наращивание налогового потенциала уже отсутствуют в отчетности Федерального казначейства РФ. По итогам 2021 года 32,48% общего объема межбюджетных трансфертов передано в регионы в рамках подхода приращения собственного бюджетного потенциала.

Таким образом, недостаточная заинтересованность органов власти и управления сохраняется в числе важных препятствий формирования бюджетного потенциала региона и обеспечения социально-экономического развития. Для преодоления этой проблемы требуется корректировка государственной политики в сфере предоставления межбюджетных трансфертов регионам в направлении повышения роли подхода приращения собственного бюджетного потенциала. Поиск оптимальной пропорции между дополнением и приращением бюджетного потенциала видится важнейшей задачей государственной экономической политики. Ее решению будут способствовать обоснование и разработка комплекса организационно-правовых и экономических механизмов и инструментов создания стимулов к реализации бюджетного потенциала региона.

3.2 Генезис теории и практики привлечения в регион бюджетных ресурсов возмездного характера

Теория и практика привлечения бюджетных ресурсов возмездного характера документируется периодом господства буржуазии, когда для этих целей в период войны с Францией в Англии был создан первый центральный банк на покрытие возросших военных расходов. Нами проведен детальный анализ данного вопроса во взглядах представителей различных научных школ, поскольку исследование колоссальной трансформации процесса привлечения бюджетных ресурсов возмездного характера и его последствий крайне актуально и важно для решения современных задач реализации эффективной экономической и бюджетной политики. Выявлены ключевые постулаты и закономерности, а также определено психологическое восприятие долговой нагрузки. Подробное структурированное исследование поэтапной теоретической эволюции взглядов на привлечение государством бюджетных ресурсов возмездного характера изложено

в статье автора¹¹⁸. Обобщение представленных в таблице позиций свидетельствует о разграничении оценок влияния государственных заимствований на развитие государства и его территорий. Они могут быть как положительными и выделять на первый план стимулирующее влияние, так и резко отрицательными с угнетающим влиянием, а также нейтральными (рис. 3.4).

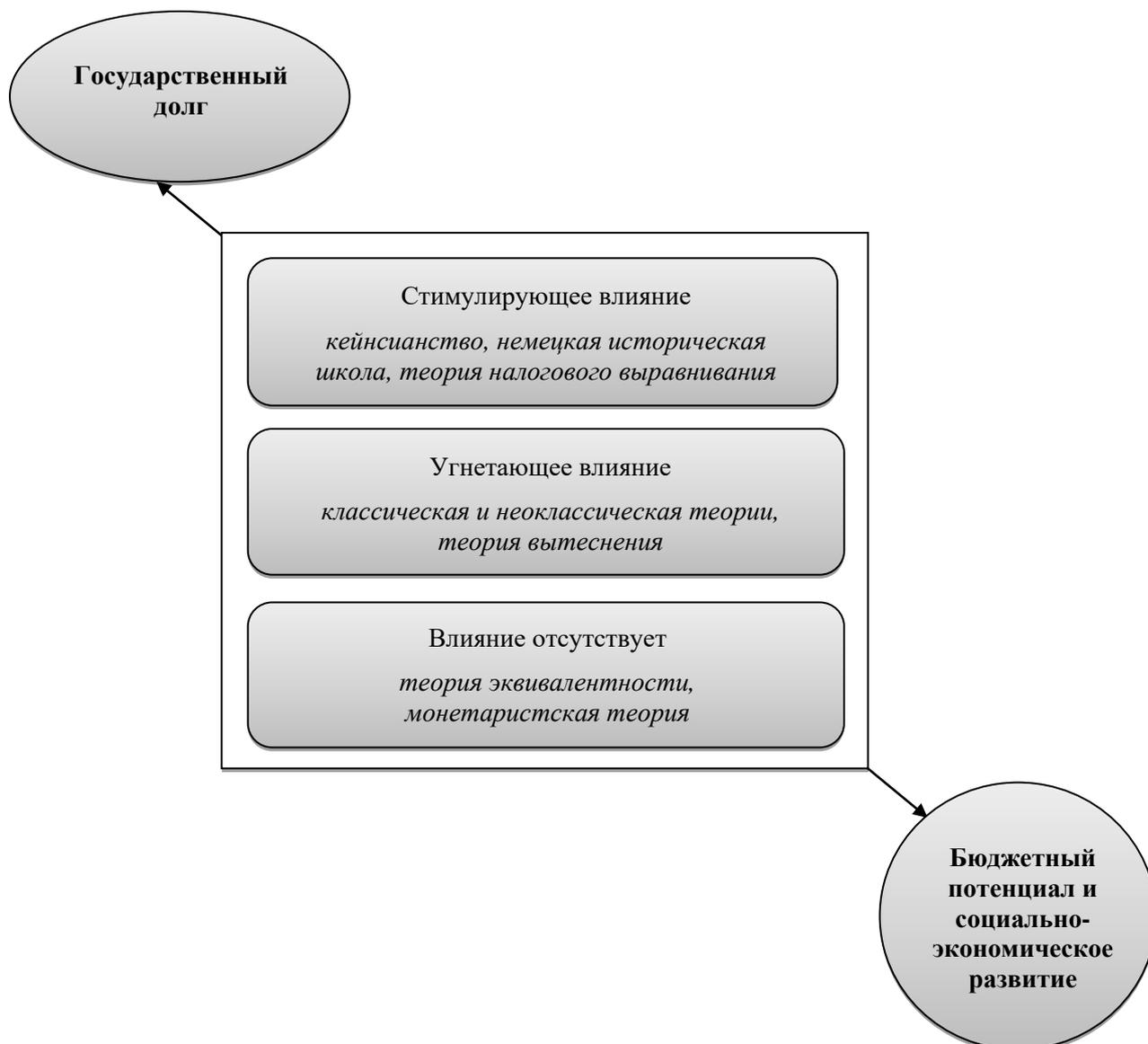


Рис. 3.4. Схематическое представление триады теоретических воззрений о влиянии привлеченных бюджетных ресурсов возмездного характера на бюджетный потенциал и социально-экономическое развитие региона

Источник: составлено автором.

Относительно стимулирующего влияния возможно привести следующие высказывания. Так, зарубежные исследователи увидели положительное

¹¹⁸ Печенская-Полищук М.А. Привлечение в бюджетную систему заемных ресурсов. Эволюция научных взглядов и особенности практической реализации // Финансовый журнал. 2022. Т. 14. № 2. С. 26–42

воздействие долговых заимствований на активизацию инвестиционной деятельности¹¹⁹. По оценкам А. Илларионова, рост долговой нагрузки не является обязательным фактором снижения качества и уровня жизни населения¹²⁰. При этом А.О. Баранов нашел в государственном долге дополнительные возможности развития российской экономики¹²¹. Данного подхода придерживаются и такие международные организации, как Международный валютный фонд (МВФ), Всемирный банк¹²², Глобальный институт McKinsey¹²³ и др. Например, по оценкам МВФ наиболее приемлемым считается размер дефицита бюджета в 3% от ВВП¹²⁴.

При восприятии государственных заимствований с негативных позиций среди основных доводов называются рост расходов на обслуживание долга, замещающих бюджетные расходы на экономику и социальную сферу; активизация на финансовом рынке государственных инвесторов, мешающих частному инвестированию в целях развития бизнеса; повышение рисков увеличения налоговой нагрузки на население и предпринимательство и т.д. Такие оценки имеются как в зарубежных, так и отечественных трудах разных экономических течений¹²⁵.

Нейтральное мнение наиболее четко представлено в теории эквивалентности (теория Рикардо – Барро): для обеспечения сбалансированности бюджетной системы вполне равнозначно применение как налоговых (повышение

¹¹⁹ 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. P. 66–77. doi: 10.1016/j.iref.2014.09.007.

¹²⁰ Илларионов А. Платить или не платить? Альтернативные стратегии снижения бремени государственного внешнего долга // *Вопросы экономики*. 2001. №10. Режим доступа: http://www.iea.ru/article/publ/vopr/2001_10.pdf.

¹²¹ Баранов А.О. Время не ждет: экономическая политика как инструмент преодоления рецессии в России // *ЭКО*. 2016. №4. С. 5-23.

¹²² Долговая проблема как феномен XXI века / под ред. А.А. Пороховского; Экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. М.: МАКС Пресс, 2014. 288 с.

¹²³ Debt and (not much) deleveraging / R. Dobbs, S. Lund, J. Woetzel, M. Mutafchieva. McKinsey Global Institute, February. 2015.

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

¹²⁵ 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). P. 440–448. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Изд-во соц.-экон. лит-ры, 1962. 681 с. ¹²⁵ Витте С. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных Его Императорскому Высочеству Великому князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 годах. М.: Юрайт, 2011. 629 с. ¹²⁵ Иловайский С.И. Учебник финансового права. Одесса: Типо-хромолитогр. А.Ф. Соколовского, 1904. 383 с.

налогов), так и долговых (привлечение заимствований) методов регулирования. Исследователи Р. Бербен и Т. Брозенс уточнили, что это справедливо, если не влияет на частное потребление¹²⁶.

Какими бы ни были теоретические взгляды, современная практика показывает тенденцию наращивания региональными органами власти РФ долговых обязательств в 2006-2020 гг. (рис. 3.5).

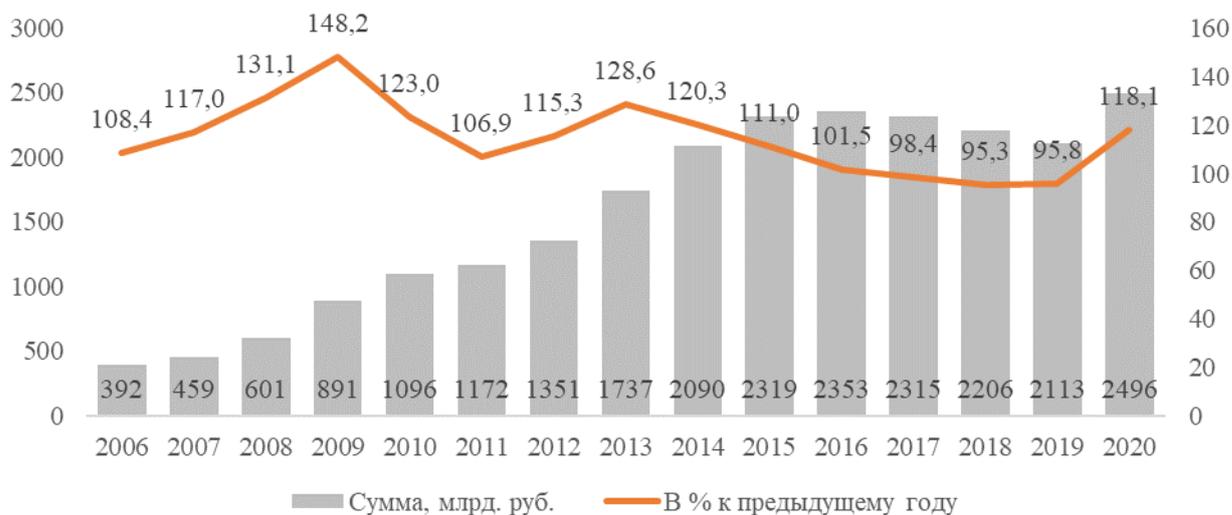


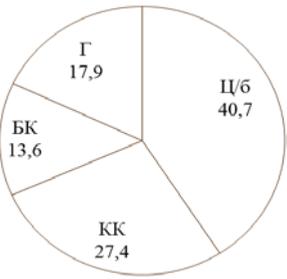
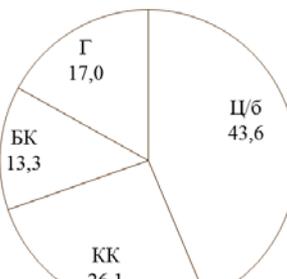
Рис. 3.5. Динамика долговых обязательств бюджетов субъектов РФ

Источник: авторские расчеты по отчетности Министерства финансов России.

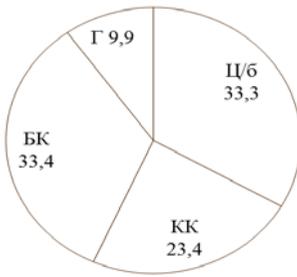
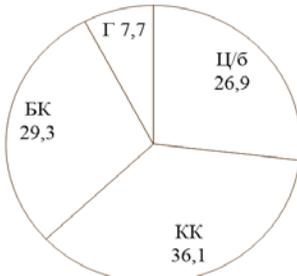
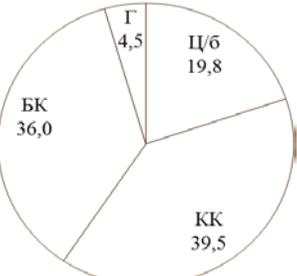
По данному рисунку можно увидеть лишь обобщающий тренд процесса привлечения возмездных бюджетных ресурсов в регионы. В целях данной работы более важна детальная динамика, а также трансформация характера, форм, предпосылок возникновения, структуры и государственных инструментов привлечения. Следовательно, по таким признакам исследуем генезис практики привлечения в субъекты Российской Федерации бюджетных ресурсов на принципах платности, возвратности, срочности (табл. 3.9).

¹²⁶ 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.

Таблица 3.9 – Генезис практики привлечения в регионы Российской Федерации возмездных бюджетных ресурсов

Условное наименование и временной интервал периода	Ключевые предпосылки периода	Средний номинальный объем привлеченных ресурсов, млрд. руб.	Структура привлечённых ресурсов	Количество регионов РФ, в которых привлеченные ресурсы превысили собственный бюджетный потенциал	Ключевая особенность стратегии государственного управления привлеченными ресурсами	Влияние на отдельные аспекты социально-экономического развития региона										
1	2	3	4	5	6	7										
1. Отсутствие долговой угрозы (2006 – 2007 гг.)		404	 <table border="1"> <caption>Структура привлечённых ресурсов (2006-2007 гг.)</caption> <tr><th>Категория</th><th>Доля (%)</th></tr> <tr><td>Ц/б</td><td>40,7</td></tr> <tr><td>КК</td><td>27,4</td></tr> <tr><td>Г</td><td>17,9</td></tr> <tr><td>БК</td><td>13,6</td></tr> </table>	Категория	Доля (%)	Ц/б	40,7	КК	27,4	Г	17,9	БК	13,6	0	Стратегия экономически безопасного роста привлеченных бюджетных ресурсов (преимущественно в форме ценных бумаг) для реализации задач социально-экономического развития региона	- ежегодный рост социальных расходов на 25-33%; - доля инвестиционных расходов в структуре расходов бюджетов составляла 8-30%
Категория	Доля (%)															
Ц/б	40,7															
КК	27,4															
Г	17,9															
БК	13,6															
2. Долговая субституция эффектов рецессии (2008 – 2009 гг.)	Проявления последствий финансово-экономического кризиса, повлекшее сужение собственного бюджетного потенциала регионов и рост бюджетных расходов на поддержку населения и бизнеса	746	 <table border="1"> <caption>Структура привлечённых ресурсов (2008-2009 гг.)</caption> <tr><th>Категория</th><th>Доля (%)</th></tr> <tr><td>Ц/б</td><td>43,6</td></tr> <tr><td>КК</td><td>26,1</td></tr> <tr><td>Г</td><td>17,0</td></tr> <tr><td>БК</td><td>13,3</td></tr> </table>	Категория	Доля (%)	Ц/б	43,6	КК	26,1	Г	17,0	БК	13,3	2008 г. в одном регионе на 3,2%	Стратегия компенсации сужения доходной базы бюджетов и решение задачи бюджетной сбалансированности за счет привлечения банковских кредитов	- сокращение бюджетных инвестиций; - сохранение плановых расходов на социальные выплаты для наиболее незащищённых категорий россиян
Категория	Доля (%)															
Ц/б	43,6															
КК	26,1															
Г	17,0															
БК	13,3															

Продолжение таблицы 3.9

1	2	3	4	5	6	7
3. Активное антикризисное федеральное присутствие (2010 – 2011 гг.)	Риск сохранения высокой долговой нагрузки регионов в условиях затяжного восстановления докризисных значений их собственного бюджетного потенциала	1134		2010 г.: в 2-х регионах на 12,6-25,5%; 2011 г.: в 2-х регионах на 18,4-75%	Стратегия соблюдения требований Минфина для активного получения федеральных бюджетных кредитов для решения текущих задач	- рост объема и числа делегированных полномочий по поддержке занятости населения и осуществлению антикризисных социальных выплат
4. Несоответствие бюджетных доходов росту бюджетных расходов для реализации стратегических задач развития (2012 – 2013 гг.)	Несоответствие формирования собственного бюджетного потенциала задачам его использования в условиях реализации указов Президента	1545		2012 г.: в 2-х регионах на 8-80%; 2013 г.: в 2-х регионах на 7-38%	Стратегия маневрирования между наступлением сроков возврата привлеченных кредитов и реализацией указов Президента	- доля инвестиционных расходов с структуре расходов бюджетов субъектов РФ составляла 5-10%; - поиск методов реализации целевых индикаторов указов Президента (например, при помощи корректировки расчетных методик)
5. Нарастание угроз долговой дестабилизации (2014 – 2016 гг.)	Повышение ключевой ставки с 5,5 до 17%, сохранение несоответствия формирования собственного бюджетного потенциала задачам его использования в условиях реализации указов Президента	2254		2014 г.: в 8-ми регионах на 0,8-44,5%; 2015 г.: в 14-ти регионах на 0,7-82,5%; 2016 г.: в 3-х регионах на 5-44%	Стратегия активного сокращения коммерческих кредитов в долговом портфеле, замещение их бюджетными кредитами	- объединение и сокращение некоторых направлений социально-экономического развития регионов (например, поддержки агропромышленного комплекса)

Продолжение таблицы 3.9

1	2	3	4	5	6	7
6. Благоприятная конъюнктура (2017 – 2019 гг.)	Профицитное исполнение региональных бюджетов благодаря росту экспортных цен, приросту собственных доходов и увеличению финансовой поддержки в связи с президентскими и губернаторскими выборами	2211		2017 г.: в 3-х регионах на 1-84% 2018 г.: в 1-м регионе на 95,6% 2019 г.: в 1-м регионе на 74%	При наличии бюджетного профицита стратегия накопления бюджетных остатков для покрытия кредиторской задолженности и роста бюджетных расходов	- увеличение инвестиционных расходов большинства российских регионов на 16-27%. - для решения задач социально-экономического развития на фоне сокращения возможностей наращивания долговой нагрузки повышение налоговой нагрузки на экономических агентов с 2019 г. (рост ставки налога на добавленную стоимость на 2%)
7. Реверсия в условиях пандемии и новых санкций (с 2020 г.)*	Ухудшение финансового положения бизнеса и населения из-за последствий пандемии и введения новых санкций	2496		2020 г.: в 3-х регионах на 2-60%	При сокращении темпов роста трансфертов из федерального бюджета стратегия активного получения и использования бюджетных кредитов для решения задач бюджетной сбалансированности	- увеличение бюджетной финансовой поддержки безработных, семей с детьми, бизнеса; - рост бюджетных расходов на здравоохранение и оборону

Условные обозначения: гарантии (Г), бюджетные кредиты (БК), коммерческие кредиты (КК), государственные ценные бумаги (Ц/б).

* Графы 4, 5, 6 рассчитаны автором по данным за 2020 г.

Источник: составлено автором. Частично опубликовано в статье автора [Печенская-Полищук М.А. Привлечение в бюджетную систему заемных ресурсов. Эволюция научных взглядов и особенности практической реализации // Финансовый журнал. 2022. Т. 14. № 2. С. 26–42].

Проведенное исследование определяет семь периодов, принципиально отличающихся по выделенным признакам, суть которых заключается в следующем¹²⁷.

Первый период охватывает 2006 и 2007 гг. и характеризуется отсутствием долговой угрозы, при этом:

- региональным бюджетам была присуща политика сокращения долговых обязательств для повышения платежеспособности или осуществление выпуска государственных ценных бумаг для активизации инвестиционной деятельности;
- уровень долговой нагрузки находился на экономически безопасном уровне, а процентные расходы не превышали 1% (при ограничении в 15% по Бюджетному кодексу РФ);
- наибольшую долю в структуре государственного долга занимали ценные бумаги (например, 85% в Республике Коми и 56% в Республике Карелии) и гарантии (например, 99% в Вологодской области, 91% Калининградской области, 73% в г. Санкт-Петербург);
- коммерческие кредиты не привлекались в силу высоких процентных ставок.

Второй период целесообразно выделить в силу изменения экономической ситуации и возникновения мирового финансового кризиса. Замедление темпов роста экономики в 2008-2009 гг. повлекло за собой сужение собственного бюджетного потенциала регионов, которое стало компенсироваться наращиванием долговой нагрузки. Поэтому в процессе привлечения возмездных бюджетных ресурсов наступил период долговой субституции эффектов рецессии, который означал:

- объем долга в российских регионах составил четверть их собственных доходов;
- предпосылкой роста государственных заимствований стало снижение таких показателей, как объемы промышленного производства, прибыль

¹²⁷ В представленных названиях временных периодов показана их сущностная характеристика, отражающая региональную ситуацию.

предприятий, размер фонда оплаты труда, спровоцировавшее существенное снижение налоговых доходов региональных бюджетов;

- структура государственного долга сместилась в сторону преобладания коммерческих кредитов;

- субъекты РФ в 2009 году привлекли более 890 млрд. рублей коммерческих кредитов, что оказалось в три раза выше прошлого финансового периода;

- в 6-ти регионах РФ объем государственного долга превысил 50% объема собственных доходов бюджетов;

- долг вырос в большей степени в регионах Южного, Приволжского и Северо-Западного федеральных округов (в 2,5-3,5 раза).

Третий период (2010-2011 гг.) ознаменован сменой подходов к федеральной бюджетной политике в силу ухудшения бюджетных показателей субъектов федерации, поэтому условно назван периодом активного антикризисного федерального присутствия. В данный период:

- в 3 раза расширилось число регионов с уровнем долговой нагрузки свыше 50%;

- в одном российском регионе объем государственного долга составил 134% (Республика Мордовия) налоговых и неналоговых доходов, в трех регионах – 90% (Республика Татарстан, Республика Северная Осетия-Алания, Костромская область);

- увеличился выпуск государственных ценных бумаг (например, в регионах Северо-Западного федерального округа в 2 раза до 15 млрд. рублей);

- в качестве меры антикризисной политики государства активно заработал инструмент бюджетных кредитов (его доля в структуре заимствований увеличилась с 6% в 2007 г. до 24% в 2011 г.);

- кредиторская задолженность регионов выросла на 33%, в том числе на 43% по банковским кредитам и на 26% по бюджетным кредитам.

В *четвертом периоде* (2012-2013 гг.) главной целью привлечения возмездных ресурсов в региональные бюджеты стало решение вопросов,

продиктованных в майских указах Президента. Этот период несоответствия бюджетных доходов росту бюджетных расходов для реализации стратегических задач развития отличается следующим:

- 1/3 собственных доходов бюджетов субъектов РФ направлялась на погашение обслуживания долга, данная статья расходов превысила финансирование спорта, культуры, сельского хозяйства, транспортно-дорожной инфраструктуры;

- объем долга превысил объем налоговых и неналоговых доходов в одном регионе РФ (Омская область – 114%);

- бюджетные кредиты составили 8% возмездной и безвозмездной федеральной финансовой помощи;

- к концу 2013 г. банковские кредиты выдавались по ставке 7,3–15%, бюджетные – 2,75%.

Выделение *пятого периода* 2014-2016 гг. связано с нарастанием долговой дестабилизации российских регионов и проявилось в ряде тенденций:

- сокращение темпов роста заимствований при одновременном сохранении номинального увеличения объемов долга и уровня долговой нагрузки;

- объем долга превысил объем налоговых и неналоговых доходов в 18 регионах РФ, из них более чем в 2 раза в Карачаево-Черкесской Республике (203%), Омской области (211%), Ивановской области (216%) и Кабардино-Балкарской Республике (263%);

- в 54 регионах РФ объем государственного долга превысил 50% объема собственных доходов бюджетов;

- произошло наращивание бюджетных кредитов вследствие ужесточения денежно-кредитной политики (повышение ключевой ставки с 5,5 до 17%);

- бюджетные кредиты составили 45% возмездной и безвозмездной федеральной финансовой помощи.

В 2017-2019 гг. наступил *шестой период* благоприятной конъюнктуры из-за роста экспортных цен и налога на прибыль, что привело к тому, что:

- по итогам 2018 г. бюджеты субъектов РФ в совокупности получили дефицит в объеме 510 млрд. рублей;
- средний уровень долговой нагрузки регионов сократился на 10% с одной стороны, сократилась (на 10%);
- объем долга превысил объем налоговых и неналоговых доходов в одном регионе РФ;
- на 35% вырос уровень максимальной долговой нагрузки субъектов федерации;
- у 73 регионов по итогам 2019 г. абсолютный размер долга не увеличился.

С 2020 года стартовал *седьмой период*, связанный с условиями пандемии и новыми санкциями. С учетом национальных приоритетов, Указов Президента РФ, официальных прогнозов и экспертных оценок нами выделены тенденции, влияющие на привлечение бюджетных ресурсов возмездного характера:

- ухудшение экономической конъюнктуры, сужение товарного спроса, введение ограничительных мер из-за распространения пандемии коронавируса негативным образом сказались на сбалансированности бюджетов регионов;
- рост бюджетных расходов субъектов федерации вследствие исполнения указов Президента РФ, реализации национальных проектов, роста финансовой поддержки населения и предпринимательства;
- принятие решения Министерства финансов РФ о поддержке регионов путем приостановления обслуживания задолженности по ранее предоставленным бюджетным кредитам;
- с 2022 г. региональные бюджеты формируются при наращивании расходов на социальную политику, федеральный бюджет – расходов на оборону.

Проведенное исследование свидетельствует, во-первых, об усиленной активизации привлечения регионами возмездных бюджетных ресурсов в периоды экономического спада при проявлении эффекта Оливера – Танци¹²⁸ и возрастании

¹²⁸ Долан Э. Об угрозе гиперинфляции в течение переходного периода // Экономика и математические методы. 1991. Т. 27, В. 2. С. 288–296.

коэффициента межвременной бюджетной трансмиссии¹²⁹; во-вторых, о преимущественно вынужденном и стихийном характере привлечения.

В свою очередь, это указывает на первичность влияния собственного бюджетного потенциала региона на процесс привлечения бюджетных ресурсов. Однако, по нашему убеждению, актуально и необходимо учитывать и обратное влияние.

С такой позиции влияния на собственный бюджетный потенциал (СБП) региона мы выделили два подхода к привлечению возмездных бюджетных ресурсов, сравнительные характеристики которых обобщены в таблице 3.10.

Например, в США уже на протяжении трех десятилетий структура долга на 60% образуется по модели заимствований revenue bonds, 40% – по модели заимствований general obligation bonds. Исходя из сути данных моделей, в некоторой мере можно сказать, что первая модель соответствует подходу возмездного приращения, а вторая - подходу возмездного дополнения.

В Российской Федерации имеются примеры реализации обоих подходов.

Так, в начале 2000-х годов привлеченные бюджетные ресурсы на возмездной основе рассматривались как финансовые ресурсы реализации инвестиционной политики региона, а долговая политика субъектов федерации являлась ее частью¹³⁰, что означало реализацию подхода приращения.

¹²⁹ Балацкий Е.В. Инфляционное равновесие и бюджетная сбалансированность// Мировая экономика и международные отношения. 1997. №3. С. 34–44. Режим доступа: <http://nonerg-econ.ru/cat/6/254/>

¹³⁰ Добсон Э. Долг и инвестиции для субъектов Российской Федерации. М: Институт экономики переходного периода, 2000.

Таблица 3.10 – Сравнительные позиции предложенных автором подходов к привлечению бюджетных ресурсов с позиции влияния на СБП региона

Признак	Подход возмездного дополнения СБП региона	Подход возмездного приращения СБП региона
Ключевая цель привлечения	Восполнение недостатка СБП для исполнения текущих расходных обязательств	Рост СБП будущих периодов для обеспечения развития экономики и социальной сферы
Уравнение межвременной бюджетной трансмиссии	$BE_t = OBC_t + \Delta M_t + \Delta BDT_t + \Delta BDD_t$	$BE_t + BI_t = OBC_t + \Delta M_t + \Delta BDT_t + \Delta BDD_t$
	BE_t – неинвестиционные расходы бюджетов; BI_t – инвестиционные расходы бюджетов; OBC_{t-1} – достигнутый собственный бюджетный потенциал; ΔM_t – приращение денежной массы в обращении; ΔBDT_t – приращение потенциала привлечения безвозмездных бюджетных ресурсов ($BDT_t - BDT_{t-1}$); ΔBDD_t – приращение потенциала привлечения возмездных бюджетных ресурсов ($BDD_t - BDD_{t-1}$).	
Финансирование	Неинвестиционных расходов бюджетов (предоставление общественно значимых услуг, не приносящих мультипликативного эффекта в будущие периоды)	Инвестиционных расходов бюджетов, (доход от которых в будущих периодах будет направлен на развитие и возврат привлеченных возмездных ресурсов).
Сравнение собственного и привлеченного подкомпонентов бюджетного потенциала	Собственный и привлеченный подкомпоненты бюджетного потенциала приравниваются в возможностях использования.	Собственный бюджетный потенциал используется на текущие расходы и финансирование задач развития, привлеченный бюджетный потенциал – для повышения темпов роста.
Результаты реализации подхода	Сохранение уровня расходов бюджетов	Появление возможностей роста расходов бюджетов
Примеры привлечения возмездных бюджетных ресурсов	Привлечение кредитов коммерческих организаций	Выпуск ценных бумаг, предоставление государственных гарантий
Экспертные оценки	<p>«Привлечение заемных средств политически более комфортно и экономически более разумно по сравнению с увеличением налоговой нагрузки на экономических агентов вследствие замедления реализации бюджетного потенциала будущих периодов»¹³¹.</p> <p>«Бюджетная политика, при которой регион систематически покрывает недостаточность собственного дохода привлечёнными на возмездной основе средствами, свидетельствует о негативном эффекте выживания, а не развития»¹³².</p> <p>«С точки зрения управления расходами использования бюджета для инвестирования долгосрочных проектов, более гибкой и эффективной является схема преимущественного использования кредитных ресурсов»¹³³.</p>	

Источник: авторская разработка.

¹³¹ Подпорина И.В. Современная финансовая политика Российской Федерации. М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2014. 320 с.

¹³² Сугарова И.В. Управление финансами и выбор приоритетов бюджетной политики в обеспечении оптимизационных решений. Владикавказ: Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова, 2016. 207 с.

¹³³ Куцури Г.Н. Управление неналоговыми доходами муниципального образования // Управление экономическими системами. 2012. №2(38). Режим доступа: <http://uecs.ru/uecs-38-382012/item/1017-2012-02-09-10-43-43>

Также данный подход применялся Правительством Калининградской области в 2010-2011 гг., когда наибольшая доля государственных заимствований была направлена на реализацию инвестиционных проектов на фоне существенного сокращения их финансирования за счет федеральных бюджетных субсидий. При урезании федерального финансирования на 97% объем гарантий снизился только на 4,6%¹³⁴ (рис. 3.6).



Рис. 3.6. Изменение собственного подхода к привлечению возмездных бюджетных ресурсов (гарантии) в Калининградской области при изменении на вышестоящем уровне подхода к привлечению безвозмездных бюджетных ресурсов (межбюджетные трансферты) в 2010-2011 гг., млн. руб.

Источник: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ.

Обобщим, что проведенный автором анализ позволил выявить и обосновать ключевые характеристики подходов к привлечению бюджетных ресурсов возмездного / безвозмездного характера и их влияния на собственный бюджетный потенциал региона.

Так, при привлечении бюджетных ресурсов безвозмездного и возмездного характера нами выделено несколько подходов.

1. Подход безвозмездного дополнения собственного бюджетного потенциала региона (привлечение бесплатных, безвозвратных ресурсов для

¹³⁴ В целом же предоставление гарантий, занимающих основную долю в структуре госдолга региона, увеличилось почти в 10 раз – в среднем до 7,6 млрд. рублей ежегодно в 2008 – 2011 гг. против 0,8 млрд. рублей в 2006 г., когда вступил в силу федеральный закон об особой экономической зоне в Калининградской области.

компенсации недостатка собственного бюджетного потенциала, а также исполнения делегированных полномочий, напр., получение отдельных видов дотаций, субвенций);

2. Подход возмездного дополнения собственного бюджетного потенциала региона (привлечение платных, возвратных ресурсов для компенсации недостатка собственного бюджетного потенциала, напр., привлечение банковских кредитов);

3. Подход безвозмездного приращения собственного бюджетного потенциала (привлечение ресурсов в бюджет на бесплатной, безвозвратной основе для решения задач социально-экономического развития, напр., получение субсидий, межбюджетных грантов).

4. Подход возмездного приращения собственного бюджетного потенциала (привлечение ресурсов на платной, возвратной основе для решения задач социально-экономического развития, напр., выпуск государственных ценных бумаг, предоставление государственных гарантии).

В рамках подходов как возмездного, так и безвозмездного приращения предполагается, что в фазе экономического роста увеличивается привлеченный бюджетный потенциал, в период экономического спада – сокращается. Относительно подходов дополнения действует обратная ситуация. Такая позиция позволяет за экономический цикл привлечь в бюджет наибольший объем ресурсов, а также повышает эффективность бюджетного планирования.

Исходя из вышеуказанных подходов, сформулированы критерии и типы влияния привлеченных бюджетных ресурсов на собственный бюджетный потенциал региона (табл. 3.11).

Таблица 3.11 – Матрица типов и критериев влияния возмездно и безвозмездно привлеченных бюджетных ресурсов на собственный бюджетный потенциал региона

Критерий* определения типа	Тип влияния	Ключевые особенности выделенных типов
$\frac{\text{ПБД}}{\text{ПБП}} > 1$	Дополняющий тип (безвозмездный характер привлечения)	Рост дотаций (в частности, на выравнивание бюджетной обеспеченности и сбалансированность бюджетов); сужение прав реализации отдельных направлений бюджетной политики.
$\frac{\text{ПБД}}{\text{ПБП}} < 1$	Стимулирующий тип (безвозмездный характер привлечения)	Рост количества форм и объемов поддержки региональных инициатив и поощрения результатов регионального развития; рост объемов софинансирования региональных программ и проектов.
$\frac{\text{ПВД}}{\text{ПВП}} > 1$	Дополняющий тип (возмездный характер привлечения)	Стихийная эскалация государственных долговых обязательств; рост уровня долговой нагрузки и расходов на обслуживание долга.
$\frac{\text{ПВД}}{\text{ПВП}} < 1$	Стимулирующий тип (возмездный характер привлечения)	Активизация эмиссии ценных бумаг с оптимальной для экономической ситуации доходностью; сохранение уровня долговой нагрузки на экономически безопасном уровне; продуманная политика роста финансовых возможностей (в т.ч. с использованием оптимального портфеля долговых инструментов) реализации социально-экономических задач.

Условные обозначения: ПБД – подход безвозмездного дополнения собственного бюджетного потенциала; ПБП – подход безвозмездного приращения собственного бюджетного потенциала; ПВД – подход возмездного дополнения собственного бюджетного потенциала; ПВП – подход возмездного приращения собственного бюджетного потенциала.

* Расшифровка критериев: если объем привлеченных бюджетных ресурсов по подходу ПБП / ПВП преобладает над объемом привлеченных бюджетных ресурсов по подходу ПБД / ПВД, то это стимулирующий тип влияния. При обратной ситуации – это дополняющий тип влияния.

Источник: авторская разработка.

Стимулирующий тип влияния в силу прямой зависимости потенциала привлечения бюджетных ресурсов в регион от результатов деятельности органов региональной власти и МСУ является наиболее эффективным и перспективным с точки зрения реализации бюджетного потенциала будущих периодов. Он создает предпосылки для осуществления инвестиционных проектов, минимизирует сохраняющуюся в современных условиях проблему слабой заинтересованности управленцев в развитии территории, гармонизирует бюджетный менеджмент и повышает уровень децентрализации управления.

3.3 Моделирование влияния собственного и привлеченного бюджетных потенциалов на параметры социально-экономического развития региона

В современных условиях внешней и внутренней нестабильности процесс формирования собственного и привлеченного бюджетного потенциалов региона трансформируется под воздействием экономических, геополитических, институциональных и иных стимулов и ограничений. В свою очередь, эффективность формирования подкомпонентов бюджетного потенциала в значительной мере определяет возможности и траекторию социально-экономического развития региона. В связи с этим после детального исследования методических основ, организационно-экономических предпосылок, современных тенденций и рисков формирования отдельных подкомпонентов бюджетного потенциала региона целесообразно сосредоточить исследовательский фокус на взаимосвязи подкомпонентов бюджетного потенциала с социально-экономическим развитием региона.

Инструментарий выявления такого взаимодействия весьма широк и включает в себя экспертные, статистические, эконометрические, социологические и другие методы. Корреляционно-регрессионный анализ при исследовании взаимосвязи обозначенных категорий рассматривается как один из наиболее оптимальных инструментариев измерения статистических зависимостей по определенной совокупности критериев, а также идентификации тесноты их причинно-следственных связей с результирующим показателем. Преимуществом использования экономико-математического моделирования является высокая степень аргументированного и рационального объяснения экономических взаимосвязей, что позволит: во-первых, выявить характер и силу связи между подкомпонентами бюджетного потенциала и ключевыми параметрами социально-экономического развития региона; во-вторых, определить, какой из подкомпонентов в наибольшей степени влияет на тот или иной параметр социально-экономического развития региона. Кроме того, на основе выявленных

закономерностей появляется возможность последующего перехода к сценарному моделированию, а также обоснованию и разработке механизмов повышения эффективности подкомпонентов, которые показали слабое влияние.

В работе для проверки с помощью экономико-математического моделирования выдвинута следующая гипотеза: эффективность формирования бюджетного потенциала региона производна от трансформации его подкомпонентов и результирует в параметрах регионального социально-экономического развития.

С целью формирования наиболее четкого представления об итогах проверки гипотезы необходим такой подход, который позволит смоделировать социально-экономическое развитие регионов под влиянием структурных трансформаций формирования подкомпонентов бюджетного потенциала. По нашему мнению, для достижения цели исследования подход к оценке влияния собственного и привлеченного бюджетных потенциалов на параметры социально-экономического развития региона должен быть реализован по следующему обобщающему алгоритму, который детализирован далее в ходе построения экономико-математической модели:

1 этап. Выбор и обоснование переменных для построения модели. Сбор и формирование фактологического массива статистических данных по отобранным переменным с учетом требований сопоставимости и непрерывности рядов. Для апробации будет использована официальная отчетность Росстата, Федерального казначейства РФ, Минфина России.

2 этап. Предобработка массива данных, обоснование метода и проведение типологизации совокупности российских регионов по формированию максимально достигнутого бюджетного потенциала как наиболее полно обобщающей категории реализации бюджетного потенциала с учетом цели и задач исследования.

3 этап. Построение корреляционно-регрессионных моделей по данным регионов РФ, оценка значимости построенных моделей, интерпретация значений регрессионных коэффициентов, формулировка выводов о взаимосвязях

подкомпонентов бюджетного потенциала и параметров социально-экономического развития (по общей совокупности и в разрезе выявленных типов).

Итак, принципиально важным этапом моделирования является выбор и обоснование переменных, которые будут аргументировать существование функциональных зависимостей. С точки зрения цели и задач исследования наиболее значимым и информативным представляется показатель максимально достигнутого бюджетного потенциала региона VI_j в разрезе его подкомпонентов. Согласно разработанной автором концептуальной модели формирования максимально достигнутого бюджетного потенциала региона из его подкомпонентов (см. рис. 1.4) и проведенному детальному исследованию формирования налогового, неналогового потенциалов, а также потенциала привлечения бюджетных ресурсов в регион, целесообразно учитывать неоднородность характера и силы влияния различных подкомпонентов на социально-экономическое развитие региона. Следовательно, необходимо проведение моделирования влияния подкомпонентов бюджетного потенциала регионов на изменение ключевых параметров регионального развития. С учетом проверки на отсутствие мультиколлинеарности в перечень предикторов включены три показателя: налоговый и неналоговый (собственный) бюджетный потенциалы VI_1 , привлеченный на безвозмездной основе бюджетный потенциал VI_2 , привлеченный на возмездной основе бюджетный потенциал VI_3 (табл. 3.12).

Таблица 3.12 – Корреляционная матрица

		VI	VI_1	VI_2	VI_3
Максимально достигнутый бюджетный потенциал VI	Корреляция Пирсона	1,000	0,998**	0,406**	0,289**
	Знач. (двухсторонняя)		0,000	0,000	0,008
Налоговый и неналоговый (собственный бюджетный) потенциалы VI_1	Корреляция Пирсона	0,998**	1,000	0,353**	0,277*
	Знач. (двухсторонняя)	0,000		0,001	0,011
Привлеченный на безвозмездной основе бюджетный потенциал VI_2	Корреляция Пирсона	0,406**	0,353**	1,000	0,301**
	Знач. (двухсторонняя)	0,000	0,001		0,006
Привлеченный на возмездной основе бюджетный потенциал VI_3	Корреляция Пирсона	0,289**	0,277*	0,301**	1,000
	Знач. (двухсторонняя)	0,008	0,011	0,006	

** корреляция значима на уровне 0,01 (двухсторонняя); * корреляция значима на уровне 0,05 (двухсторонняя).

Источник: авторские расчеты.

В качестве переменных отклика Sed_i для моделирования отобран перечень ключевых параметров социально-экономического развития региона путем значительного количества итераций парной корреляции, указывающих на минимальную значимую корреляционную связь с объясняющей переменной VI_j , а также с учетом позиций воспроизводственного подхода, имеющего преимущества достоверности и точности отражения социально-экономических процессов в регионе (табл. 3.13).

Таблица 3.13 – **Отобранные переменные для построения модели**

Код	Показатель
Sed_1	Валовой региональный продукт (ВРП), млрд. руб.
Sed_2	Фонд оплаты труда (ФОТ), млрд. руб.
Sed_3	Инвестиции в основной капитал, млрд. руб.
Sed_4	Оборот розничной торговли, млрд. руб.
Sed_5	Сальдированный финансовый результат, млрд. руб.
Sed_6	Объем отгруженных товаров, млрд. руб.

Источник: составлено автором.

В обобщенном виде модель принимает следующий вид (формула 3.1):

$$Sed_i = f_i (VI_{nj}) \quad (3.1)$$

где VI_j – максимально достигнутый бюджетный потенциал региона;

j – подкомпонент максимально достигнутого бюджетного потенциала региона (налоговый и неналоговый потенциалы – VI_1 , привлеченный безвозмездно бюджетный потенциал – VI_2 ; привлеченный возмездно бюджетный потенциал – VI_3);

i – количество наблюдений $\in [1; 6]$;

Sed_1 – валовой региональный продукт;

Sed_2 – фонд оплаты труда;

Sed_3 – инвестиции в основной капитал;

Sed_4 – оборот розничной торговли;

Sed_5 – сальдированный финансовый результат;

Sed_6 – объем отгруженных товаров.

Для построения экономико-математической модели взаимосвязей сформирован фактологический массив статистических непанельных данных по 83 субъектам Российской Федерации (без Республики Крым и г. Севастополь в целях временной сопоставимости) за период с 2006 по 2020 гг. В качестве инструмента исследования использованы программные продукты SPSS версия 22.0 и Excel.

Далее осуществлена предобработка данных для проведения типологизации. Поскольку типология, согласно цели и задачам исследования, будет основана на максимально достигнутом бюджетном потенциале региона как количественном признаке, оптимальное число типов целесообразно определить с применением размаха вариации, формулы Стерджесса и проверки адекватности многочисленных комбинаций. В результате расчетов сформировано 5 типов российских регионов по уровню максимально достигнутого бюджетного потенциала: невысокий, средний, выше среднего, высокий, очень высокий (приложение 5).

Результаты измерения степени тесноты статистической связи между максимально достигнутым бюджетным потенциалом и его подкомпонентами с параметрами социально-экономического развития регионов по общей совокупности регионов Российской Федерации за 2006 г. представлены в таблице 3.14, по выделенным типам регионов за аналогичный период – в таблице 3.15.

Таблица 3.14 – Матрицы коэффициентов корреляции факторов, описывающих влияние эффективности формирования подкомпонентов максимально достигнутого бюджетного потенциала на ключевые параметры социально-экономического развития регионов РФ

Показатели	BI	BI ₁	BI ₂	BI ₃	Sed ₁	Sed ₂	Sed ₃	Sed ₄	Sed ₅	Sed ₆
BI	1,000									
BI ₁	0,998	1,000								
BI ₂	0,515	0,464	1,000							
BI ₃	0,844	0,833	0,562	1,000						
Sed ₁	0,925	0,934	0,324	0,683	1,000					
Sed ₂	0,959	0,955	0,530	0,801	0,837	1,000				
Sed ₃	0,816	0,823	0,294	0,619	0,888	0,711	1,000			
Sed ₄	0,984	0,981	0,528	0,849	0,891	0,962	0,786	1,000		
Sed ₅	0,949	0,957	0,347	0,760	0,971	0,855	0,829	0,917	1,000	
Sed ₆	0,759	0,771	0,193	0,522	0,818	0,801	0,729	0,731	0,757	1,000

Источник: авторские расчеты.

Таблица 3.15 – Матрицы коэффициентов корреляции факторов, описывающих влияние эффективности формирования подкомпонентов максимально достигнутого бюджетного потенциала на параметры социально-экономического развития по типам регионов РФ

<i>Тип регионов</i>	<i>Sed₁</i>	<i>Sed₂</i>	<i>Sed₃</i>	<i>Sed₄</i>	<i>Sed₅</i>	<i>Sed₆</i>
1 тип регионов (55 регионов РФ)	BI					
	0,50311	0,91581	0,58106	0,76684	0,48676	0,47585
	BI ₁					
	0,57991	0,91350	0,65577	0,70968	0,67894	0,66829
	BI ₂					
	-0,02520	0,18358	-0,00684	0,27757	-0,22858	-0,22982
BI ₃						
0,14222	0,25224	0,16443	0,11621	0,18004	0,17352	
2 тип регионов (16 регионов РФ)	BI					
	0,68199	0,77081	0,46747	0,67069	0,41968	0,63607
	BI ₁					
	0,86760	0,72194	0,65558	0,58495	0,70456	0,84969
	BI ₂					
	-0,35846	0,15954	-0,31981	0,23076	-0,63630	-0,43947
BI ₃						
-0,37596	-0,13102	-0,38275	-0,06262	-0,38427	-0,38078	
3 тип регионов (5 регионов РФ)	BI					
	0,17729	-0,17664	-0,37399	-0,72420	0,65735	-0,16764
	BI ₁					
	0,96304	0,91760	0,48433	0,54102	0,80213	0,69504
	BI ₂					
	-0,17473	-0,42106	-0,01709	-0,55833	-0,09980	-0,70825
BI ₃						
-0,93036	-0,98441	-0,76071	-0,81369	-0,50116	-0,61236	
4 тип регионов (4 региона РФ)	BI					
	0,97745	0,87370	0,99783	0,37876	0,91844	-0,26933
	BI ₁					
	0,98426	0,88946	0,95771	0,37042	0,97206	-0,05432
	BI ₂					
	-0,70715	-0,49503	-0,59593	0,04509	-0,81920	-0,53980
BI ₃						
-0,44933	-0,59019	-0,35723	-0,44872	-0,49475	-0,18473	
5 тип регионов (3 региона РФ)	BI					
	0,98651	0,98990	0,99748	0,99836	0,99907	0,96664
	BI ₁					
	0,99703	0,99849	0,98749	0,98957	0,99903	0,98529
	BI ₂					
	0,79555	0,80881	0,91496	0,90931	0,86298	0,73476
BI ₃						
0,72569	0,74078	0,86618	0,85921	0,80356	0,65744	

Источник: авторские расчеты.

Для наглядности зависимости и отображения уравнения регрессии приведены примеры взаимосвязи отдельных предикторов и переменных отклика по каждому из пяти типов регионов Российской Федерации (рис. 3.7). Во всех

типах регионов выявлена линейная связь, несмотря на наличие отдельных выбросов.

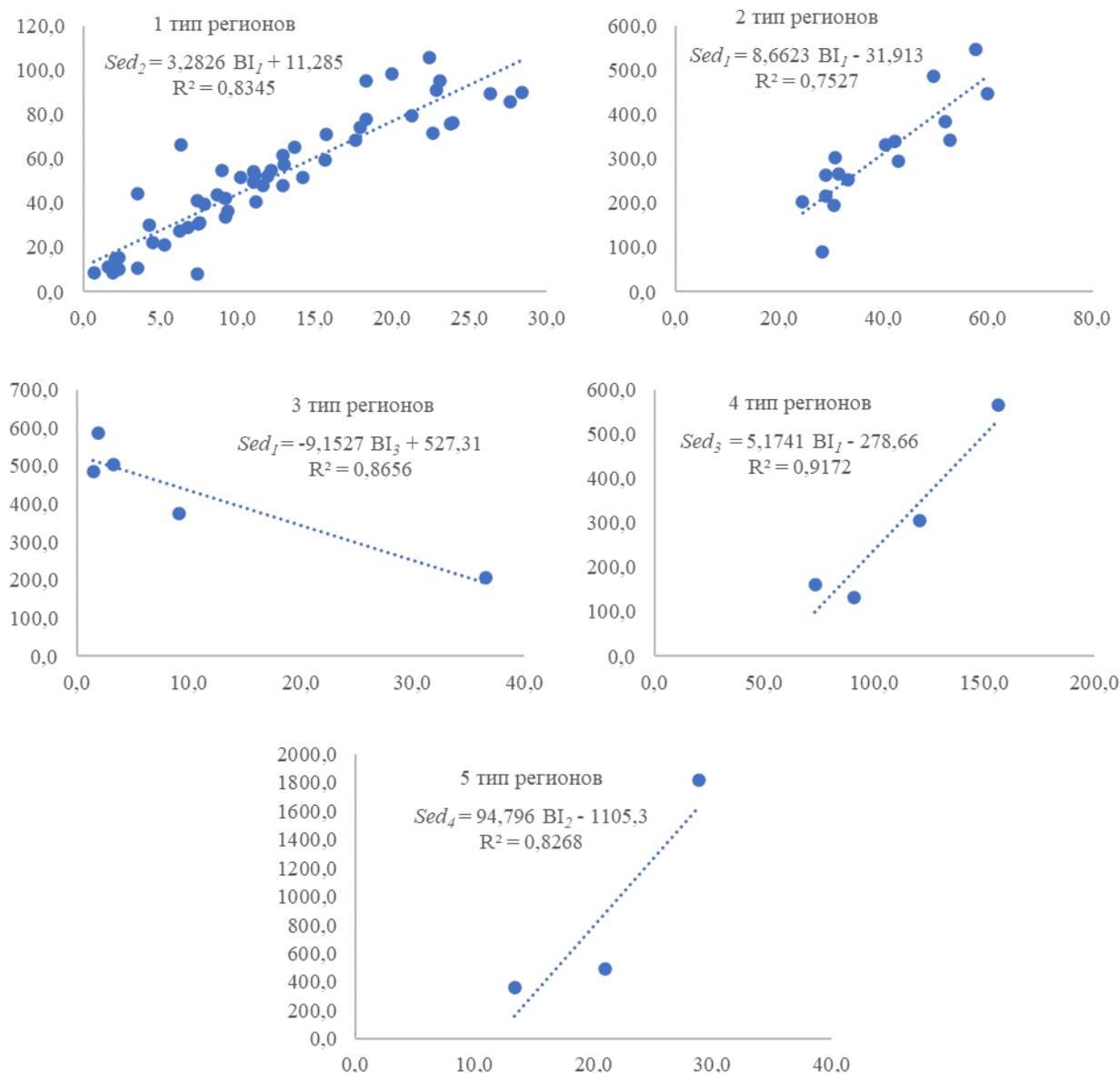


Рис. 3.7. Моделирование парной линейной зависимости между отдельными подкомпонентами бюджетного потенциала (предикторы) и параметрами социально-экономического развития (переменные отклика) по типам регионов РФ

Источник: авторские расчеты.

По итогам корреляционно-регрессионного анализа выявлены зависимости:

1. В регионах первого типа (с невысоким уровнем максимально достигнутого бюджетного потенциала) имеется сильная положительная связь¹³⁵ эффективности формирования собственного бюджетного потенциала с фондом

¹³⁵ В рамках исследования наиболее значительной рассматривалась связь с коэффициентом корреляции свыше 0,70.

оплаты труда ($r = 0,91$) и оборотом розничной торговли ($r = 0,71$). Проведенные ранее аналитические исследования также подтвердили, что налоговый и неналоговый потенциалы небогатых регионов имеют тесную связь с финансовым благополучием населения и развитием торговых отношений.

2. В регионах второго типа (с уровнем ниже среднего максимально достигнутого бюджетного потенциала) прослеживается зависимость собственного бюджетного потенциала и валового регионального продукта ($r = 0,87$), фонда оплаты труда ($r = 0,72$), сальдированного финансового результата ($r = 0,70$) и объема отгруженных товаров ($r = 0,85$).

3. В регионах третьего типа (со средним уровнем максимально достигнутого бюджетного потенциала) наблюдается значительная связь бюджетного потенциала с валовым региональным продуктом ($r = 0,96$), фондом оплаты труда ($r = 0,92$), сальдированным финансовым результатом ($r = 0,78$); при этом замечена отрицательная корреляционная связь потенциала привлечения возмездных бюджетных ресурсов и валового регионального продукта, фонда оплаты труда, инвестиций в основной капитал, оборотом розничной торговли.

4. В регионах четвертого типа (с высоким уровнем максимально достигнутого бюджетного потенциала) выявлена сильная положительная связь собственного бюджетного потенциала с валовым региональным продуктом ($r = 0,98$), фондом оплаты труда ($r = 0,89$), инвестициями в основной капитал ($r = 0,96$), сальдированным финансовым результатом предприятий ($r = 0,97$).

5. В регионах пятого типа (с очень высоким уровнем максимально достигнутого бюджетного потенциал) получены достаточно существенные значения степени тесноты взаимосвязи подкомпонентов бюджетного потенциала практически со всеми отобранными показателями.

Результаты моделирования зависимости бюджетного потенциала и социально-экономического развития регионов показали, что влияние налогового и неналогового потенциалов на большинство отобранных параметров социально-экономического развития является положительным и наиболее существенным, особенно в типах регионов с высоким и очень высоким уровнем максимально

достигнутого бюджетного потенциала. Тогда как привлечение бюджетных ресурсов в регионы в меньшей степени повлияло на их социально-экономическое развитие. Объяснение данных региональных отличий заключается в специфике привлечения бюджетных ресурсов в регион и его влиянии на собственный бюджетный потенциал. С наибольшей долей вероятности это указывает на то, что практика привлечения безвозмездных и возмездных ресурсов в бюджеты большинства российских регионов осуществляется на основании подхода дополнения, а не приращения собственного бюджетного потенциала, что не позволяет мультиплицировать совокупный синергетический эффект подкомпонентов бюджетного потенциала. Регионы пятого типа показали значимую связь параметров социально-экономического развития со всеми подкомпонентами бюджетного потенциала. Это свидетельствует о такой настройке структуры формирования бюджетного потенциала данных регионов, которая, во-первых, устойчива, во-вторых, практически исключает стихийность осуществления структурной трансформации.

По итогам моделирования определено, что только в 3 регионах РФ (Московская область, г. Санкт-Петербург, г. Москва) привлечение бюджетных ресурсов прямо отразилось на показателях финансового благополучия населения и хозяйствующих субъектов, инвестиционной активности, а также развитию розничной торговли. Это может говорить о том, что процесс расширения собственного бюджетного потенциала в данных регионах за счет привлеченных ресурсов осуществлялся преимущественно по подходам приращения и представляет собой стимулирующий тип влияния привлеченных в бюджет регионов ресурсов на собственный бюджетный потенциал региона. В остальных регионах преобладание подхода дополнения, следовательно, дополняющего типа влияния не позволили максимально эффективно использовать привлеченный бюджетный потенциал в целях повышения уровня социально-экономического развития.

Для понимания особенностей структурной трансформации подкомпонентов бюджетного потенциала и ее взаимосвязи с социально-экономическим развитием

регионов во времени представлены результаты детального моделирования данных российских регионов за 2020 год (с учетом наличия полной статистической информации как по предикторам, так и по переменным отклика) (табл. 3.16, 3.17).

Таблица 3.16 – Матрицы коэффициентов корреляции факторов, описывающих влияние эффективности формирования подкомпонентов максимально достигнутого бюджетного потенциала на параметры социально-экономического развития по типам регионов РФ

Тип регионов	Sed_1	Sed_2	Sed_3	Sed_4	Sed_5	Sed_6	
1 тип регионов (50 регионов РФ)	BI	0,31448	0,91816	0,31448	0,91816	0,60846	0,76001
	BI ₁	0,35058	0,88707	0,35058	0,88707	0,76898	0,78961
	BI ₂	-0,01562	0,13242	-0,01562	0,13242	0,00451	0,10799
	BI ₃	0,09607	0,54296	0,09607	0,54296	0,37957	0,52110
	BI	0,68475	0,70238	0,78935	0,76472	0,66622	0,53667
2 тип регионов (20 регионов РФ)	BI ₁	0,84994	0,72018	0,83492	0,70452	0,71845	0,43187
	BI ₂	-0,55450	-0,29780	-0,50402	-0,21659	-0,46125	0,01085
	BI ₃	0,22711	0,37116	0,15546	0,33437	0,00311	0,35084
	BI	0,06162	0,62031	0,06162	0,62031	-0,06961	0,22070
	BI ₁	0,40660	0,43243	0,40660	0,43243	0,29342	0,29908
3 тип регионов (7 регионов РФ)	BI ₂	-0,67439	0,02538	-0,67439	0,02538	-0,63938	-0,26130
	BI ₃	-0,46418	0,46615	-0,46418	0,46615	-0,52346	0,27248
	BI	-0,76169	0,98761	-0,76169	0,98761	-0,10226	0,97890
	BI ₁	-0,73097	0,97931	-0,73097	0,97931	-0,05623	0,98729
	BI ₂	-0,82008	0,99808	-0,82008	0,99808	-0,19678	0,95492
4 тип регионов (3 региона РФ)	BI ₃	-0,37034	0,79961	-0,37034	0,79961	0,37472	0,96085
	BI	0,96019	0,98591	0,96019	0,98591	0,99623	0,96706
	BI ₁	0,96522	0,98885	0,96522	0,98885	0,99445	0,96217
	BI ₂	0,28867	0,39666	0,28867	0,39666	0,61532	0,74016
	BI ₃	-0,69411	-0,60690	-0,69411	-0,60690	-0,38687	-0,22477

Источник: авторские расчеты.

Таблица 3.17 – Матрицы коэффициентов корреляции факторов, описывающих влияние эффективности формирования подкомпонентов максимально достигнутого бюджетного потенциала на параметры социально-экономического развития регионов РФ

Показатели	BI	BI ₁	BI ₂	BI ₃	Sed ₁	Sed ₂	Sed ₃	Sed ₄	Sed ₅	Sed ₆
BI	1,000									
BI ₁	0,998	1,000								
BI ₂	0,406	0,353	1,000							
BI ₃	0,289	0,277	0,301	1,000						
Sed ₁	0,884	0,891	0,226	0,086	1,000					
Sed ₂	0,989	0,989	0,372	0,246	0,886	1,000				
Sed ₃	0,858	0,861	0,277	0,228	0,923	0,818	1,000			
Sed ₄	0,949	0,945	0,439	0,459	0,819	0,938	0,840	1,000		
Sed ₅	0,966	0,972	0,278	0,160	0,909	0,959	0,851	0,863	1,000	
Sed ₆	0,906	0,908	0,315	0,354	0,840	0,885	0,842	0,858	0,893	1,000

Источник: авторские расчеты.

Для построения модели зависимости социально-экономического развития и подкомпонентов бюджетного потенциала по общей совокупности регионов РФ использована программа SPSS 22.0. Результаты представлены на примере валового регионального продукта и фонда оплаты труда как результирующих переменных (табл. 3.18).

Таблица 3.18 – Сведения для модели^b

Модель	R	R-квадрат	Скорректированный R-квадрат	Стандартная ошибка оценки	Критерий Дарбина – Уотсона
Зависимость подкомпонентов бюджетного потенциала региона и валового регионального продукта	0,908 ^a	0,825	0,818	1046,986	2,121

а. (предикторы: (константа), BI₁, BI₂, BI₃); б. (зависимая переменная: Sed₁).

Источник: авторские расчеты.

Полученные значения коэффициента детерминации и скорректированного коэффициента детерминации подтверждают наиболее точную настройку регрессионной модели к наблюдаемым значениям переменной отклика, поскольку предсказательная способность построенной модели объясняет свыше 80% вариабельности динамики валового продукта региона. При этом соблюдено условие независимости остатков, о чем свидетельствует значение критерия Дарбина-Уотсона (2,121) при его идеальном состоянии равном 2 и допустимых значениях {1; 3}.

Значимость модели также проверена с помощью критерия Фишера (F-statistic), который показал, что регрессионная модель статистически значима, т.к. $F > 1$; $Знач < 0,001$ (табл. 3.19).

Таблица 3.19 – ANOVA^a

Модель		Сумма квадратов	Степень свободы	Средний квадрат	F	Знач.
Зависимость подкомпонентов бюджетного потенциала региона и валового регионального продукта	Регрессия	408401650,450	3	136133883,483	124,189	0,000 ^b
	Остаток	86598155,293	79	1096179,181		
	Всего	494999805,743	82			

a. (зависимая переменная: Sed_1); b. (предикторы: (константа), BI_1 , BI_2 , BI_3).

Источник: авторские расчеты.

Таблица регрессионных коэффициентов 3.20 показывает, что налоговый и неналоговый потенциалы (BI_1) и привлеченный на возмездной основе бюджетный потенциал (BI_3) оказывают статистически значимое влияние на изменение валового регионального продукта, т.е. нулевая гипотеза о равенстве их регрессионных коэффициентов нулю отвергается при 5% уровне значимости.

Таблица 3.20 – Итоги применения критерия Фишера для определения значимости регрессионной модели

Модель	Нестандартизованные коэффициенты		Стандартизованные коэффициенты	Критерий Стьюдента t-тест	Sig.	95% Confidence Interval for B	
	B	Стандартная ошибка	Beta			Нижняя граница	Верхняя граница
(Константа)	815,818	226,760		3,598	0,001	364,464	1267,172
BI_1	7,991	0,428	0,958	18,693	0,000	7,140	8,842
BI_2	-8,574	6,915	-0,064	-1,240	0,219	-22,338	5,190
BI_3	-15,118	4,733	-0,161	-3,194	0,002	-24,539	-5,696

Источник: авторские расчеты.

При этом модель показала отсутствие статистически значимого влияния потенциала привлечения безвозмездных бюджетных ресурсов (BI_2) на валовой продукт региона, поскольку $Sig = 0,219$ (должен быть меньше 0,05), свидетельствуя о том, что с вероятностью 21,9% коэффициент регрессии для этой переменной равен нулю, следовательно, при 5% уровне значимости принимается нулевая гипотеза.

Кроме того, значимость можно увидеть по 95% доверительным интервалам коэффициентов. Так, интервалы для VI_1 и VI_3 нешироки и не включают 0, что говорит об их статистической значимости и достаточной точности для изучаемой выборки. Однако для переменной VI_2 95% доверительный интервал $\{-22,338; 5,190\}$ включает 0, что, как и значение p (0,219), свидетельствует об отсутствии значимости при 5% уровне.

Если исключить (по причине незначимости) из числа предикторов переменную VI_2 , потребуется повторный анализ значимости регрессионной модели.

По новым расчетам построенная модель объясняет 82,2% вариабельности значений переменной Sed_1 (валовой региональный продукт), значения критерия Фишера равно 184,278 (значительно больше 1), а его статистически значимый уровень меньше 0,005 (табл. 3.21).

Таблица 3.21 – Итоги применения критерия Фишера для определения значимости скорректированной регрессионной модели

Модель	Нестандартизованные коэффициенты		Стандартизованные коэффициенты	Критерий Стьюдента t-тест	Sig.	95% Confidence Interval for B	
	B	Стандартная ошибка	Beta			Нижняя граница	Верхняя граница
(Константа)	619,449	162,831		3,804	0,000	295,405	943,493
VI_1	7,836	0,410	0,939	19,112	0,000	7,020	8,651
VI_3	-16,444	4,626	-0,175	-3,555	0,001	-25,651	-7,238

Источник: авторские расчеты.

Переменные VI_1 и VI_3 оказывают статистически значимое влияние на динамику валового регионального продукта, что позволяет построить следующее уравнение регрессии (формула 3.2):

$$Sed_1 = 619,449 + 7,836_{VI_1} - 16,444_{VI_3} \quad (3.2)$$

Аналогичный инструментарий применим ко всем отобранным в исследовании переменным. Например, построение модели для переменной Sed_2 (фонд оплаты труда) также показало статистическую значимость и выразилось в уравнении (формула 3.3):

$$Sed_2 = 48,881 + 3,147_{VI_1} + 1,833_{VI_2} - 1,386_{VI_3} \quad (3.3)$$

Для экономической интерпретации данных уравнений регрессии рассчитан коэффициент эластичности как произведение параметра В и отношения средних значений исследуемых переменных.

Таким образом, моделирование позволило определить, что при повышении достигнутого налогового и неналогового потенциалов на 1% динамика валового регионального продукта стремится к росту в среднем на 0,84%. При этом привлечение 1% возмездных бюджетных ресурсов снижает рост валового регионального продукта на 0,34%. Повышение собственного бюджетного потенциала на 1% влечет рост фонда оплаты труда на 0,86%, привлечение безвозмездных бюджетных ресурсов добавляет 0,11%, а привлечение возмездных бюджетных ресурсов снижает на 0,07%.

В качестве финальной проверки достоверности и значимости модели наглядно изобразим сопоставление реальных за 2020 год и предсказанных на основе построенного уравнения регрессии значений (рис. 3.8). Как видно, сильные расхождения наблюдаются только по двум регионам: Липецкая и Тюменская области.

Полученные результаты моделирования подтверждают гипотезу о том, что на ключевые параметры социально-экономического развития регионов оказывают влияние подходы к формированию подкомпонентов бюджетного потенциала. При этом в разрезе типов регионов наибольшее влияние на результирующий признак оказало формирование собственного бюджетного потенциала. Тогда как привлечение бюджетных ресурсов в регионы имело обратную тесную связь с переменными отклика в регионах 3 типа с уровнем максимально достигнутого бюджетного потенциала выше среднего и прямую сильную связь – в регионах 5 типа с высоким уровнем максимально достигнутого бюджетного потенциала. В значительной степени отсутствие корреляционной связи в других регионах подтверждает стихийность формирования привлеченного бюджетного потенциала и указывает как на проблемы управления привлеченными бюджетными ресурсами, так и недостаточную эффективность формирования собственного бюджетного потенциала.

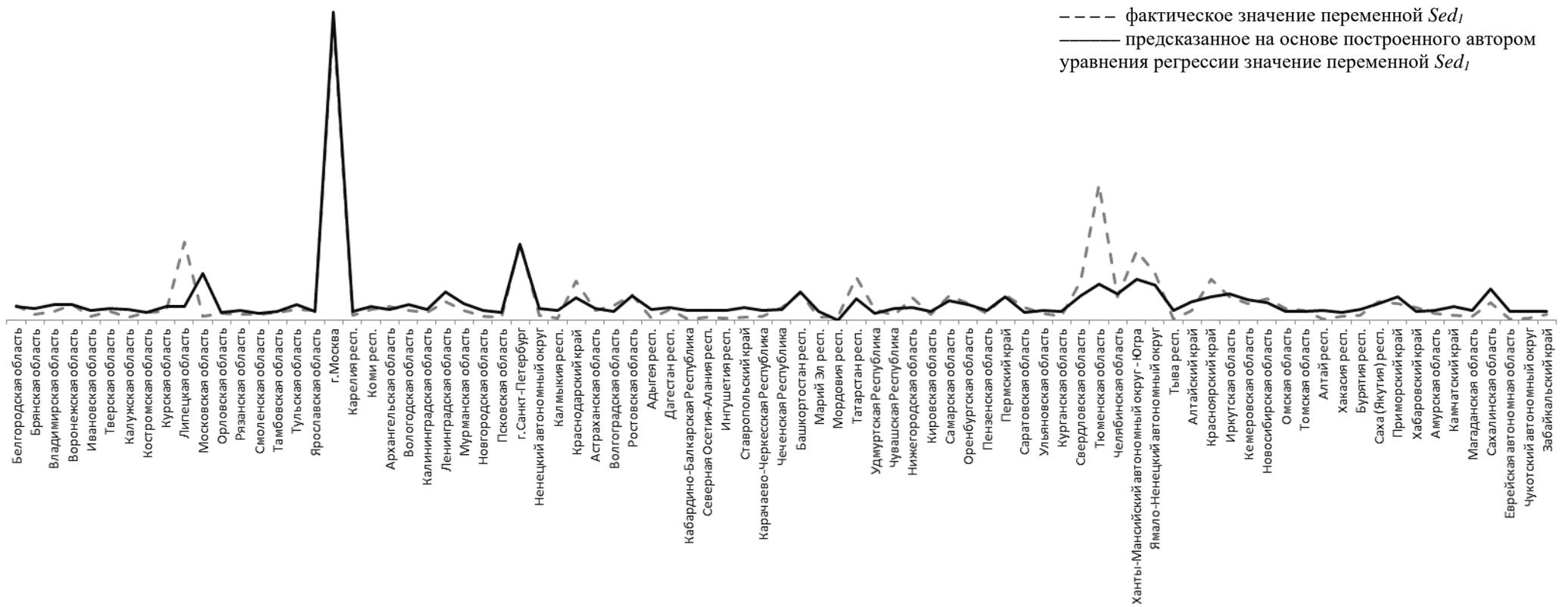


Рис. 3.8. Сопоставление реальных и предсказанных по построенной модели значений переменной Sed_1 (валовой региональный продукт)

Источник: авторские расчеты.

Таким образом, можно сделать следующие принципиальные выводы относительно привлечения в регион бюджетных ресурсов безвозмездного и возмездного характера и влияния привлеченного и собственного бюджетных потенциалов на социально-экономическое развитие региона.

Во-первых, привлечение бюджетных ресурсов безвозмездного характера (межбюджетных трансфертов) направлено на приближение субъекта предоставления публичных услуг к конечному потребителю (принцип делегирования), реализацию национальных проектов (принцип точечного управления), минимизацию проблем неэффективного пространственного размещения экономических ресурсов (принцип сглаживания), а также создание мотивации к улучшению результатов территориального развития (принцип премирования).

Во-вторых, привлечение в регионы РФ межбюджетных трансфертов сопряжено с целым рядом проблем, главными из которых являются: усложнение финансовых потоков между бюджетными уровнями, недостаточная обоснованность целевых индикаторов, рост уровня непрозрачности механизмов предоставления трансфертов, территориальная асимметричность при реализации полномочий для конечного потребителя и т.д. При этом недостаточная эффективность привлечения безвозмездных ресурсов в бюджет региона приводит к неполной реализации различных подкомпонентов его бюджетного потенциала, упущению возможностей экономического роста и решения социальных проблем.

В-третьих, на основе разработанной типологии межбюджетных трансфертов с учетом признаков их предоставления и подходов к привлечению бюджетных ресурсов в контексте их влияния на собственный бюджетный потенциал рассчитано, что реализация государственной политики на протяжении 2006-2020 гг. осуществлялась на 4/5 по подходу безвозмездного дополнения собственного бюджетного потенциала и на 1/5 по подходу безвозмездного приращения собственного бюджетного потенциала, что не позволило усилить

заинтересованность органов власти и управления в формировании бюджетного потенциала.

В-четвертых, совершенствование государственных бюджетных инструментов должно основываться на результатах оценки взаимосвязи между привлеченным бюджетным потенциалом, собственным бюджетным потенциалом и социально-экономическим развитием региона, что предполагает необходимость создания подхода к проведению такой оценки.

В-пятых, отсутствие спланированной, системной и целенаправленной долговой политики (политика привлечения бюджетных ресурсов на платной, возвратной основе) порождает финансово-экономические риски сужения возможностей наращивания финансирования инновационно-инвестиционных направлений экономического роста.

В-шестых, при привлечении возмездных / безвозмездных бюджетных ресурсов и создании стимулирующего типа их влияния на собственный бюджетный потенциал региона важно соблюдать баланс между государственными и частными инвестициями в целях недопущения, во-первых, дестимулирующего эффекта для бизнеса и населения, во-вторых, проявления инфляции из-за роста издержек.

В-седьмых, процесс привлечения в регионы как безвозмездных, так и возмездных бюджетных ресурсов должен позитивно влиять на собственный бюджетный потенциал региона, способствуя его росту в будущих периодах за счет усиленного финансирования инновационного развития в настоящий период, для чего требуется разработка и обоснование ключевых концептуальных направлений реализации бюджетного потенциала региона как важного фактора его социально-экономического развития.

В-восьмых, управление процессом формирования бюджетного потенциала региона должно учитывать возможности его подкомпонентов синергировать друг с другом, мультиплицируя максимальный результат, что даст возможность логично и продуманно повлиять на параметры социально-экономического

развития региона как с позиций эффективности формирования собственного бюджетного потенциала, так и с позиций эффективного и нацеленного на конкретный результат привлечения бюджетных ресурсов. Учет предложенного подхода к оценке влияния собственного и привлеченного бюджетных потенциалов на экономическое и социальное развитие региона позволит объективно оценивать и разрабатывать обоснованные алгоритмы совершенствования региональной хозяйственной деятельности и привлечения в регион финансовых ресурсов.

Следует отметить, что недостаточная эффективность формирования бюджетного потенциала региона прямым образом влияет на эффективность использования бюджетного потенциала региона, препятствуя достижению социально-экономического развития регионов.

ГЛАВА 4

СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА

4.1 Методический инструментарий оценки использования бюджетного потенциала в целях социально-экономического развития региона

Роль государства заметно повышается в ситуациях кризиса и реформирования в связи с тем, что 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 обеспечение¹³⁶.

Необходимость бюджетного стимулирования социально-экономического развития регионов и поиски его методов отмечались в различных теориях и научных школах. Так, согласно кейнсианской теории, в кризисные ситуации бюджетная политика призвана к стимулированию совокупного спроса путем увеличения бюджетных расходов. Дж. М. Кейнс¹³⁷ 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

¹³⁶ 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.

¹³⁷ Keynes J. The General Theory of Employment, Interest and Money. 1936. P. 352.

жилищное строительство, транспорт, коммунальные услуги, т.е. в сферы, предполагающие длительное пользование из-за масштабности распространения вне зависимости от волатильности рынков.

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»¹³⁸. 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 проблем»¹³⁹.

Социально-экономическое развитие страны и ее территорий зависимо не только от процесса формирования бюджетного потенциала, но и использования, поскольку использование всегда целенаправленно¹⁴⁰. Как показало проведенное исследование, говоря об использовании бюджетного потенциала, целесообразно подразумевать использование реализованного за конкретный период бюджетного потенциала, наилучшим образом проявляющегося в государственном финансировании социально-экономического развития. При этом эффективность использования реализованного бюджетного потенциала предполагает оценочный характер. Вместе с тем, по ряду причин научное сообщество видит явно

¹³⁸ Сугарова И.В. Управление финансами и выбор приоритетов бюджетной политики в обеспечении оптимизационных решений. Владикавказ: Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова, 2016. 207 с.

¹³⁹ Буклемишев О. Фискальное стимулирование и российские бюджетные фонды // Вопросы экономики. 2013. №12. С. 74-85.

¹⁴⁰ Проблемы формирования и реализации социально-экономического потенциала развития территорий / кол. авт.; под научн. рук. В.А. Ильина, А.А. Шабуновой, К.А. Гулина, Т.В. Усковой, О.Н. Калачиковой. Вологда: ВолНЦ РАН, 2018. 386 с.

недостаточным инструментарий оценки такой эффективности, на чем следует остановиться более подробно.

Так, в зарубежной и отечественной практике государственные бюджетные расходы принято коррелировать с валовым продуктом как отражением социально-экономического развития. При этом вопрос производности данных переменных нашел в мировой научной мысли противоположные суждения. Например, в кейнсианской теории динамика валового продукта ставилась в зависимость от стимулирования внутреннего спроса путем роста бюджетного финансирования. В рамках научной школы государственного социализма, напротив, увеличение валового продукта обуславливало наращение бюджетного финансирования, но более медленными темпами. Этим представлениям соответствовала и динамика бюджетных расходов, валового продукта и доли бюджетных расходов субъектов РФ в ВРП за 2006-2020 гг. Если до финансово-экономического кризиса росла доля бюджетных расходов в ВРП, а их объем увеличивался быстрее стоимости произведенных товаров, то после 2009 г. прирост бюджетных расходов замедлился, а доля в ВРП опустилась ниже докризисного уровня (рис. 4.1).

Однако, на наш взгляд, по таким расчетам сложно судить об использовании реализованного за конкретный период бюджетного потенциала региона, поскольку по рисунку 4.1 допустимо оценить только совокупные объемы расходов без понимания трансформации структурных элементов.

Сравнительный и структурный методы анализа удельно-нормативных характеристик расходования бюджетных средств также не дают понимания эффективности использования бюджетного потенциала из-за отсутствия ответов на вопросы, по каким функциональным разделам и как следует принимать решения о приоритетности государственного финансирования.

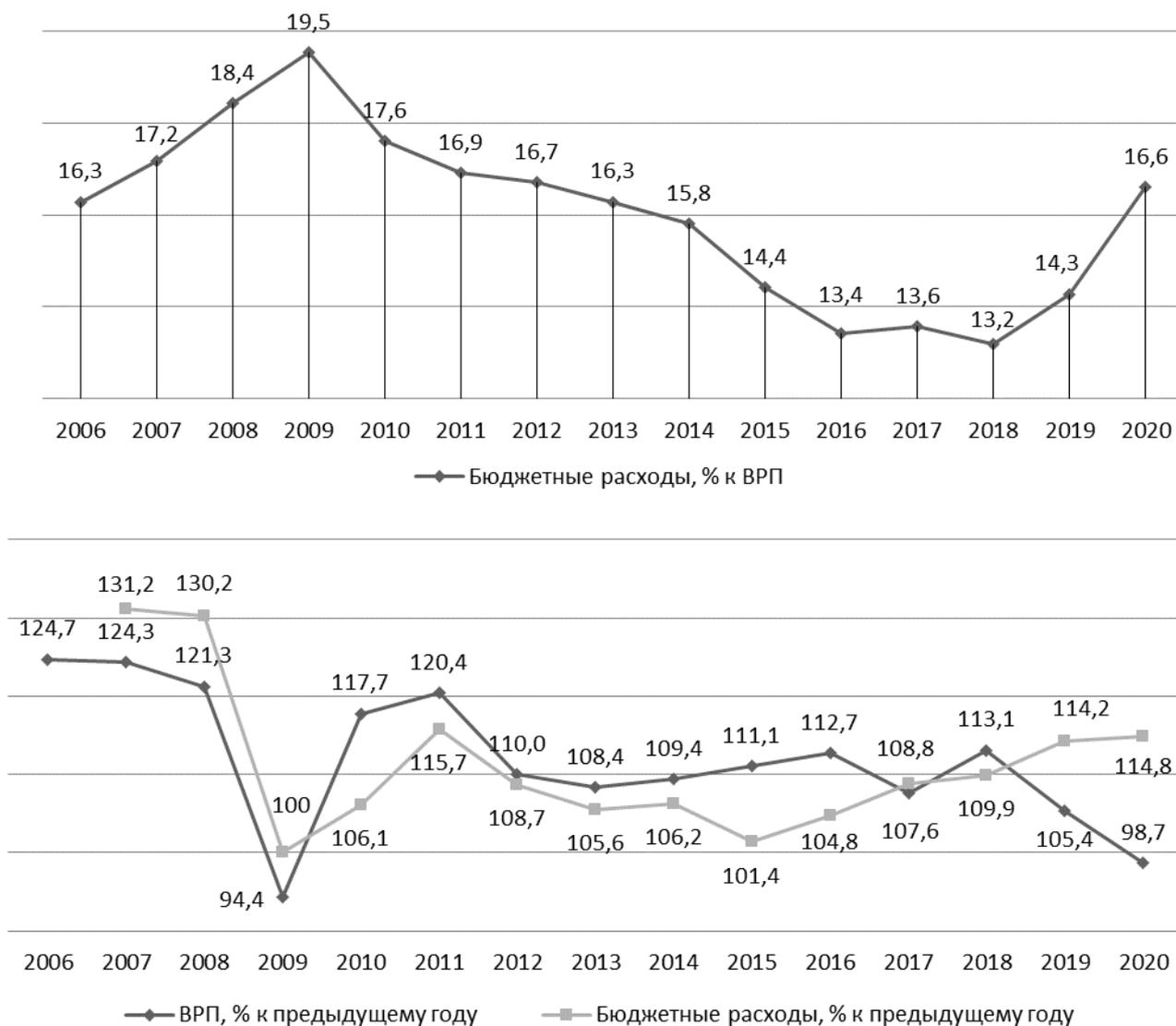


Рис. 4.1. Динамика бюджетных расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ и совокупного валового продукта субъектов РФ, в текущих ценах

Источники: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ, Росстата.

Как заметил нобелевский лауреат А. Дитон¹⁴¹, чем быстрее происходят социально-экономические трансформации, тем более комплексной должна быть оценка экономических категорий, поскольку простые критерии перестают отражать понимание нормы.

По нашему мнению, методический инструментарий для оценки использования бюджетного потенциала региона должен базироваться на ряде ключевых принципов:

¹⁴¹ Deaton A. Counting the world's poor: problems and possible solutions // World Bank research Observer. 2001. Pp. 125-147; Deaton A. Measuring poverty in a growing world (or measuring growth in a poor world) / Review of Economics and Statistics. 2005. Pp. 1-19.

- определение и структурирование приоритетов и направлений в зависимости от влияния на социально-экономическое развитие;
- формализация экономико-математических расчетов;
- сопоставимость показателей;
- доступность информационной базы;
- эластичность ключевых бюджетных параметров;
- поэтапная последовательность действий.

На наш взгляд, этапы такого инструментария могут быть следующими.

Первый этап – структурирование и обоснование приоритетов и направлений использования бюджетного потенциала в целях социально-экономического развития региона.

Совокупные эффекты от регионального развития прямо зависят от целого перечня условий, среди которых эффективное структурирование приоритетов и направлений использования бюджетного потенциала. Проблема оптимизации структуры расходов бюджетов с позиций ориентиров социально-экономической политики становится новым трендом политической и экономической дискуссии¹⁴².

Следует отметить, что существующая бюджетная классификация не позволяет проанализировать направления использования бюджетного потенциала на задачу социально-экономического развития регионов, поскольку не в полной мере коррелирует с быстроменяющейся внешней и внутренней средой. На это обстоятельство многократно и обоснованно указывали в своих работах отечественные ученые¹⁴³. Поэтому немаловажной задачей при проведении оценки должно стать определение и структурирование приоритетов и направлений использования бюджетного потенциала путем перегруппировки существующих функциональных статей государственных расходов в зависимости от их влияния

¹⁴² Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. Формирование предпосылок долгосрочного роста: как их понимать? // Вопросы экономики. 2014. № 3. С. 4-20.

¹⁴³ Букина И.С. Приоритеты бюджетно-налоговой политики Российской Федерации в 2017 году // Федерализм. 2018. №1. С. 42-61. Нешитой А.С. Финансы и торговля в воспроизводственном процессе: монография. М.: Дашков и К, 2017. 560 с. Сухарев О.С. Бюджетные расходы, эффективность и приоритеты развития экономики // Финансовый журнал. 2015. №1. С.17-28.

на развитие экономики и социальной сферы регионов. Исходя из этого, в исследовании предложено выделять три ключевых приоритета использования бюджетного потенциала: инвестиционный (А), трансфертный (В), текущий (С) (табл. 4.1).

Таблица 4.1 – Предлагаемая авторская декомпозиция приоритетов и направлений использования бюджетного потенциала региона в целях проведения оценки

Приоритет	Направления	Функциональные разделы бюджетной классификации	Влияние на социально-экономическое развитие регионов
А: Инвестиционный	АА: Инфраструктура, экономика	АА1: Национальная экономика	Прямое влияние, так как повышается спрос со стороны производителей, увеличиваются инвестиции в основные средства, выпуск товаров и услуг
		АА2: Жилищно-коммунальное хозяйство	
	АВ: Человеческий капитал	АВ1: Образование	Прямое влияние, так как растет качество и уровень жизни населения
		АВ2: Здравоохранение	
		АВ3: Физическая культура и спорт	
	АВ4: Культура и кинематография		
	АВ5: Охрана окружающей среды		
В: Трансфертный	ВА: Социальное обеспечение населения (социальные трансферты)	ВА1: Социальная политика	Непосредственное влияние отсутствует, так как рост трансфертов не способствует соответствующему росту потребительского спроса
	ВВ: Межбюджетные трансферты муниципальным образованиям	ВВ1: Межбюджетные трансферты муниципальным образованиям	
С: Текущий	СА: Управление, безопасность, оборона, СМИ	СА1: Национальная оборона	Представляют собой неотъемлемую часть государственных расходов.
		СА2: Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	
		СА3: Общегосударственные вопросы	
	СА4: Средства массовой информации		
	СВ: Обслуживание долга (процентные платежи)	СВ1: Расходы на обслуживание долга	Сдерживают социально-экономическое развитие в случае, если процентная ставка (стоимость долга) выше темпов экономического роста

Источник: составлено автором.

Инвестиционный приоритет подчеркивает, прежде всего, важность социально-экономического развития регионов и использование бюджетного потенциала в целях поддержки реального сектора экономики, инфраструктуры и человеческого капитала.

Выделение трансфертного приоритета использования бюджетного потенциала вызвано государственной необходимостью социального обеспечения отдельных категорий экономических агентов в случае наступления социальных рисков (например, в зону высокой концентрации социальных рисков входит семья¹⁴⁴, жилищная сфера¹⁴⁵, малый бизнес¹⁴⁶ и т.д.) для поддержания совокупного спроса и совокупного предложения.

Текущий приоритет означает использование бюджетного потенциала на текущие бюджетные расходы, связанные с функционированием суверенного государства (расходы на управление, безопасность, оборону, информационную среду, процентные платежи).

Второй этап – определение пропорций приоритетов использования бюджетного потенциала региона.

Апробация методического инструментария на этом и последующих этапах проведена нами на данных консолидированных бюджетов субъектов федерации с выделением типичного примера по ключевым индикаторам экономического и социального развития – Вологодской области.

Результаты количественной оценки предложенной организации приоритетов и направлений использования бюджетного потенциала приведены в таблицах 4.2-4.3.

¹⁴⁴ Например, сокращение дохода вследствие рождения ребенка, в случае болезни, кризисных явлений и т.д.

¹⁴⁵ Например, кризисное состояние жилищного фонда, низкая обеспеченность населения жильем, недоступность жилья для социально незащищенных слоев населения (например, пенсионеры, многодетные семьи), отсутствие комфортного жилья у отдельных категорий граждан (например, ветераны ВОВ) и т.д.

¹⁴⁶ Например, этап вхождения на рынок, действие внешних угроз.

Таблица 4.2 – **Направления использования бюджетного потенциала субъектов Российской Федерации и Вологодской области, в сопоставимых ценах**

Приоритет	Направление	Субъекты РФ					Вологодская область				
		2006 г.		2020 г.		2020 г. к 2006 г.	2006 г.		2020 г.		2020 г. к 2006 г.
		Млрд. руб.	Доля в расходах, %	Млрд. руб.	Доля в расходах, %		Млрд. руб.	Доля в расходах, %	Млрд. руб.	Доля в расходах, %	
А	АА	1183,2	32,3	1636,0	29,0	138,3	8,23	25,6	12,0	28,7	146,1
	АВ	1492,3	40,8	2341,6	41,5	156,9	14,18	44,1	17,0	40,7	120,1
В	ВА	428,6	11,7	1201,0	21,3	280,2	4,07	12,6	11,4	27,3	280,6
С	СА	481,8	13,2	420,5	7,5	87,3	4,40	13,7	3,6	8,5	81,0
	СВ	30,2	0,8	36,3	0,6	120,4	0,08	0,3	0,05	0,1	61,5

Источник: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ.

Исследование показало, что в сопоставимых ценовых условиях за 2006-2020 гг. увеличение расходов на экономику и инфраструктуру по российским регионам составило 38%, по Вологодской области – 46%. Прирост выявлен и в финансировании человеческого капитала: по РФ – на 57%, по Вологодской области – на 20%. Кроме того, данные таблицы указали на усиление значимости трансфертного приоритета в 2,8 раза. Если в 2006 году по российским регионам инвестиции в человеческий капитал превысили расходы на социальные трансферты в 2,8 раза, то в 2020 году – в 1,4 раза. Темпы роста последних превысили темпы роста инвестиций в человеческий капитал в регионах России в целом и в Вологодской области в частности – в 2 раза.

Таблица 4.3 – Приоритеты использования бюджетного потенциала субъектов РФ и Вологодской области, в сопоставимых ценах

Год	Субъекты РФ									Вологодская область								
	Инвестиционный			Трансфертный			Текущий			Инвестиционный			Трансфертный			Текущий		
	Млрд. руб.	В % к предыду щему году	Доля*, %	Млрд. руб.	В % к предыду щему году	Доля*, %	Млрд. руб.	В % к предыду щему году	Доля*, %	Млрд. руб.	В % к предыду щему году	Доля*, %	Млрд. руб.	В % к предыду щему году	Доля*, %	Млрд. руб.	В % к предыду щему году	Доля*, %
2006	2675,6		73,1	428,6		12,9	511,9		14,0	22,4		69,6	4,1		16,4	4,5		13,9
2007	3200,9	119,6	74,6	507,6	118,4	12,5	555,2	108,4	12,9	25,7	114,8	68,0	5,8	142,1	17,9	5,4	119,4	14,2
2008	3572,8	111,6	72,4	602,0	118,6	14,9	623,9	112,4	12,6	25,2	98,1	64,2	6,3	108,6	20,9	5,8	109,0	14,9
2009	3097,3	86,7	68,3	695,0	115,5	18,8	586,6	94,0	12,9	20,4	81,0	60,5	6,8	107,8	24,6	5,0	86,0	14,9
2010	2920,0	94,3	66,0	778,2	112,0	21,1	571,6	97,4	12,9	21,0	102,9	59,7	7,6	112,3	25,7	5,1	101,8	14,5
2011	3522,5	120,6	73,0	748,8	96,2	15,5	542,9	95,0	11,3	24,6	116,9	67,1	7,0	92,0	19,1	5,1	98,8	13,8
2012	3731,2	105,9	75,8	751,1	100,3	15,3	425,7	78,4	8,7	24,1	98,2	70,4	6,3	90,2	18,4	3,8	75,8	11,2
2013	3711,0	99,5	76,1	726,9	96,8	14,9	436,8	102,6	9,0	22,3	92,5	69,7	5,7	91,0	17,9	4,0	103,4	12,4
2014	3453,2	93,1	74,2	703,7	96,8	16,7	424,1	97,1	9,1	20,5	91,7	68,5	5,5	94,9	18,2	4,0	100,4	13,3
2015	3116,6	90,3	74,6	659,5	93,7	15,8	399,6	94,2	9,6	17,7	86,4	67,0	5,4	98,3	20,3	3,4	84,5	12,7
2016	3068,5	98,5	73,9	691,5	104,9	16,6	393,0	98,4	9,5	17,4	98,4	66,4	5,6	104,9	21,4	3,2	94,8	12,1
2017	3117,3	101,6	70,7	900,1	130,2	20,4	390,2	99,3	8,9	16,0	92,1	60,0	7,7	137,2	28,9	3,0	93,9	11,2
2018	3290,4	105,6	70,8	944,5	104,9	20,3	411,8	105,5	8,9	18,3	114,1	62,1	7,8	101,5	26,6	3,3	110,9	11,3
2019	3691,4	112,2	71,7	1019,4	107,9	19,8	438,4	106,5	8,5	24,6	134,2	66,7	8,9	113,4	24,1	3,4	102,0	9,2
2020	3977,7	107,8	70,6	1201,0	117,8	21,3	456,8	104,2	8,1	29,0	118,3	69,4	11,4	128,5	27,3	3,6	106,8	8,6
2020 к 2006	148,7		96,6	280,2		182,0	89,2		58,0	129,6		99,6	280,6		215,6	80,6		62,0

* – В расходах.

Источник: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ.

Что касается текущего приоритета использования бюджетного потенциала, то удельно бюджетные ассигнования, связанные с необходимостью решения общегосударственных вопросов, поддержания общественного порядка и обеспечения безопасности, в течение исследуемого периода составляли 8-14% затрат бюджетов субъектов федерации. По Вологодской области финансирование данных направлений сократилось за счет расходов на национальную безопасность, правоохранительную деятельность и СМИ.

Расчеты в таблице 4.3 выявили за 2006-2020 гг. по регионам РФ (и по Вологодской области) ослабление значимости текущего приоритета использования бюджетного потенциала на 11 п.п. (20 п.п.), а также усиление трансфертного приоритета в 2,8 раза (2,9 раза), инвестиционного – в 1,5 раза (в 1,3 раза).

Если по итогам 2006 года в субъектах РФ пропорция инвестиционный / трансфертный / текущий приоритеты количественно сложилась как 73,1% / 12,9% / 14,0% соответственно, то в 2020 году – 70,6% / 21,3% / 8,1%. В региональном разрезе на примере Вологодской области пропорция в целом соответствовала общероссийскому значению, однако значимость трансфертного и текущего приоритетов была несколько выше, чем в целом по стране: в 2006 году – 69,6% / 16,4% / 13,9% и в 2020 году – 69,4% / 27,3% / 8,6%.

При этом возникает вполне логичный, но весьма непростой вопрос: какой должна быть пропорция приоритетов использования бюджетного потенциала в целях стимулирования социально-экономического развития регионов?

При обосновании ответа на данный вопрос, отметим, что не может быть выведено точной количественной пропорции по причине высокой волатильности формирования и использования бюджетного потенциала от факторов динамичной внешней и внутренней среды. По нашему мнению, механизмы определения приоритетов и направлений использования бюджетного потенциала должны быть достаточно гибкими, способными реагировать на изменение ситуации. Наиболее важной для достижения конкретной государственной задачи является

эффективная расстановка приоритетов по степени их значимости в тех или иных социально-экономических обстоятельствах.

Так, в 2020 году последствия пандемии, усугубленные падением цены на нефть, спровоцировали такую ситуацию, при которой первостепенной государственной задачей стало смягчение кризисных последствий для хозяйствующих субъектов и населения. В связи с этим, основные направления использования бюджетного потенциала в 2020-2021 гг. – это, прежде всего, здравоохранение, социальная политика, образование, государственное управление, национальная безопасность и правоохранительная деятельность. Как справедливо заметили А.В. Полбин, С.Г. Синельников-Мурылев, П.В. Трунин, в указанные годы дополнительные бюджетные ассигнования на стимулирование социально-экономического развития и реализацию национальных целей страны могут быть перенесены на следующие периоды¹⁴⁷.

Если говорить о пропорциональном распределении приоритетов использования бюджетного потенциала непосредственно на стимулирование социально-экономического развития, то прежде исследуем основные долгосрочные приоритеты развития России, мнения экспертов, а также успешный зарубежный опыт.

Итак, долгосрочные приоритеты развития страны определены в целом ряде стратегических документов, согласно которым наиболее приоритетно использование бюджетного потенциала на развитие реальной экономики, инфраструктуры и человеческого капитала. Так, согласно Указу Президента, национальными целями развития России обозначены «сохранение населения, здоровье и благополучие людей; возможности для самореализации и развития талантов; комфортная и безопасная среда для жизни; достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство; цифровая трансформация»¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Полбин А.В., Синельников-Мурылев С.Г., Трунин П.В. Экономический кризис 2020 г.: причины и меры по его преодолению и дальнейшему развитию России // Вопросы экономики. 2020. №6. С. 5-21. DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2020-6-5-21>

¹⁴⁸ О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 21.07.2020 №474 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63728>

Согласно ключевым постулатам экономики общественного сектора, в том числе теории общественных финансов и теории общественного выбора, государство призвано к созданию условий для развития человека. Не случайно мейнстримом присуждения Нобелевских премий по экономике стали исследовательские работы про человека: «За анализ проблем потребления, бедности и социального обеспечения» (А. Дитон, 2015 г.), «За вклад в поведенческую экономику» (Р. Талер, 2017 г.), «За экспериментальный подход к борьбе с глобальной бедностью» (А. Банерджи, Э. Дюфло, М. Кремер, 2019 г.).

Зарубежные и отечественные исследователи¹⁴⁹ сходятся во мнении, что так называемая «новая социальная политика», предполагающая ускоренный рост инвестиций в человеческий капитал, является фундаментальным условием повышения производительности труда, долгосрочного экономического и технологического развития. Как отмечается в работе¹⁵⁰, случаи недооценки влияния человеческого фактора на социально-экономическое развитие ослабляют эффективность государственного управления. Исходя из этого, в новейших концепциях социально-экономического развития его целью является не столько рост уровня дохода населения, сколько расширение выбора общественных благ человека в образовании, медицине, культуре, иных экономических и общественных сферах жизнедеятельности. Так, оценивать равенство не доходов, а

¹⁴⁹ Агапова Т.А. Расходы федерального бюджета до 2010 г. и экономический рост в России // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2008. № 3. С. 70-79; Вавилина А.В., Манахова И.В., Огурцова Е.В. Финансы для социального государства // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2013. Т. 13. № 3-1. С. 267-277; Дробышевский С., Казакова М. Декомпозиция темпов роста ВВП в 2016–2019 гг. // Экономическое развитие России. 2016. №6. С. 3–7; Майбуров И.А. Эффективность инвестирования и человеческий капитал в США и России // Мировая экономика и международные отношения. 2004. № 4. С. 3-13; Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. Формирование предпосылок долгосрочного роста: как их понимать? // Вопросы экономики. 2014. №3. С. 4–20; Илюхин А.А., Пономарева С.И., Илюхина С.В. Макроэкономический анализ прогноза бюджета Свердловской области в условиях роста российской экономики // Управленец. 2017. №6(70). С. 72–79. Полбин А.В., Синельников-Мурылев С.Г., Трунин П.В. Экономический кризис 2020 г.: причины и меры по его преодолению и дальнейшему развитию России // Вопросы экономики. 2020. №6. С. 5-21. DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2020-6-5-21>. Todaro M.P., Smith S.C. Economic development / Michael P. Todaro, London: Longman. 2014. p. 862. <https://mediasrv.uaa.gr/eclass/modules/document/file.php/AOA215/Economic%20Development%20-%20Todaro%20and%20Smith.pdf>. Glaeser E.L., La Porta R., Lopez de Silanes F., Shleifer A. Do institutions cause growth? // Journal of Economic Growth. 2004. №9. Pp. 271–303.

¹⁵⁰ Ратьковская Т.Г. Условия инновационного развития в Сибирском федеральном округе: региональная дифференциация // ЭКО. 2007. № 4 (394). С. 51-69.

возможностей предлагает нобелевский лауреат А. Дитон на основе сопоставления разницы в доходах поколений¹⁵¹.

Равенство человеческих возможностей в получении и широком наборе общественных благ особенно актуально в пространственном аспекте, требующем пристального государственного внимания. Поэтому среди основных функций государства – содействие на разных территориях развитию рынка комфортного, доступного жилья и инфраструктуры (транспортной, социальной, инженерной, инновационной и т.п.), росту доходов и занятости населения, а также обеспечение социальной защиты граждан, предоставление качественных услуг в здравоохранении, образовании, культуре и т.д. Как отметил нобелевский лауреат А. Дитон, рост качества и уровня жизни населения напрямую связано с улучшением социально-экономической инфраструктуры, важную роль в создании которой играют государственные расходы¹⁵².

Имеются экспертные мнения по поводу того, что за счет интенсивного государственного и, как следствие, частного финансирования развития человеческого капитала Финляндия совершила успешный рывок от сырьевой к высоко технологичной экономике. Е.Н. Сидорова и Д.А. Татаркин сделали вывод, что «финансирование социального воспроизводства является не вынужденным отвлечением финансовых ресурсов от производственного процесса, а социальными инвестициями, которые повышают качество жизни населения»¹⁵³. В статье Г.И. Идрисова и С.Г. Синельникова-Мурылева также отмечена острая необходимость эффективных вложений в человеческий капитал и совершенствование модели государственного инвестирования для обеспечения долгосрочного экономического роста¹⁵⁴. Расчеты с использованием динамической

¹⁵¹ Бобков В.Н., Квачев В.Г., Щербакова О.И. Нобелевский лауреат Ангус Дитон и развитие российской науки: исследования уровня и качества жизни, методы оценки и измерения неравенства и бедности // Уровень жизни населения регионов России. 2015. №4. С. 7-26.

¹⁵² Deaton A. Great escape: health, wealth, and the origins of inequality. Oxford: Princeton University Press, 2014. P. 376. Deaton A. Price Indexes, Inequality, and the Measurement of World Poverty. American Economic Review. 2010. 100(1). Pp. 5-34/

¹⁵³ Татаркин Д.А., Сидорова Е.Н. Оценка влияния процесса социального воспроизводства на экономическое развитие региона (на примере Свердловской области) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2014. №4(34). С. 100-112.

¹⁵⁴ Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. Формирование предпосылок долгосрочного роста: как их понимать? // Вопросы экономики. 2014. № 3. С. 4-20.

межотраслевой модели экономики Российской Федерации показали, что мультипликаторы государственных расходов для валового выпуска экономики в целом имеют наибольшее значение для: приобретения продукции строительства (2,4), машиностроения (2,4), услуг здравоохранения (2,3) и образования (2,2)¹⁵⁵. Если увеличить расходы на реализацию инфраструктурных и инновационных проектов в отмеченных выше сферах, то по оценке А.О. Баранова, В.Н. Павлова, В.И. Сулова, это позволит увеличить ВВП РФ в среднем в год на 1,8%, минимизируя угрозу роста дефицитности бюджетной системы страны и долговой нагрузки. Как указала И.С. Букина, расходы на человеческий капитал в отличие от расходов на социальные трансферты являются статьей долгосрочного развития и способствуют достижению национальных целей¹⁵⁶.

Вместе с тем, указывая на авторитетные зарубежные труды К. Келлера, С. Яки, Р. Боадвея и А. Шаха, академик П.А. Минакир и профессор С.Н. Леонов высказываются о том, что сжатие бюджетов развития и социальная направленность бюджетных расходов регионов стала мировым трендом. При этом авторы дали негативную оценку применению в России «остаточного принципа финансирования региональной инфраструктуры и развития производства»¹⁵⁷. Как справедливо заметила И.С. Букина, мультипликативный эффект социальных трансфертов населению невелик в случае увеличения сбережений или расходов на импорт¹⁵⁸. Более того, ряд аналитиков характеризует отдельные случаи наблюдающегося роста расходов на социальные трансферты популистскими, не приводящими к соответствующему повышению уровня жизни социально незащищенных слоев населения¹⁵⁹. В некотором роде такие суждения

¹⁵⁵ Baranov A.O., Pavlov V.N., Suslov V.I. The System of Dynamic Input-output Models for Forecasting the Development of Russian Economy at the National and Regional Levels. Режим доступа: <http://lib.ieie.nsc.ru/docs/2014/DevelopOfMacro&InterindMethods/Baranov.pdf>

¹⁵⁶ Букина И.С. Приоритеты бюджетно-налоговой политики Российской Федерации в 2017 году // Федерализм. 2018. №1. С. 42-61.

¹⁵⁷ 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. DOI: 10.15838/esc.2019.4.64.2

¹⁵⁸ Букина И.С. Приоритеты бюджетно-налоговой политики Российской Федерации в 2017 году // Федерализм. 2018. №1. С. 42-61.

¹⁵⁹ Домбровский Е.А. Десять шагов к сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации // Финансы и кредит. 2015. №37. С. 52-64. Букина И.С. Приоритеты бюджетно-налоговой политики Российской Федерации в 2017 году // Федерализм. 2018. №1. С. 42-61.

коррелируют с официальными статистическими данными. Так, согласно Росстату, 2019 г. стал шестым годом непрерывного сокращения реальных располагаемых доходов населения России, а 2 квартал 2020 г. – периодом рекордного с 1999 года падения доходов на 8% в условиях пандемии даже с учетом действия нескольких пакетов антикризисных мер¹⁶⁰.

Таким образом, ссылаясь на вышесказанное, мы можем обосновать распределение приоритетов использования реализованного бюджетного потенциала в целях стимулирования социально-экономического развития регионов следующим образом.

✓ Наиболее значимым является инвестиционный приоритет, что подчеркивает необходимость ускоренного устойчивого роста бюджетного финансирования развития секторов экономики, инфраструктуры и человеческого капитала.

✓ Использование бюджетного потенциала на текущий и трансфертный приоритеты должно отвечать принципам адресности и повышению эффективности с учетом условий внешней и внутренней среды.

✓ Необходимо обеспечение такого повышения доли и темпов роста инвестиционного приоритета, которое позволит снизить значимость трансфертного приоритета за счет сокращения случаев, количества и иных характеристик наступления ряда социальных рисков (например, безработица, частые случаи заболеваемости и т.д.) благодаря продуманной политике в области здравоохранения, образования и т.д., а также достойному качеству и высокому уровню жизни населения. То есть усиленное финансирование человеческого капитала в настоящем способно привести к снижению усиленного финансирования некоторых социальных трансфертов в будущем.

Третий этап – диагностика трансформационных процессов в пропорциях приоритетов использования бюджетного потенциала региона.

¹⁶⁰ Реальные располагаемые доходы россиян рекордно упали из-за пандемии. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/economics/17/07/2020/5f119dad9a79475dd1458eeb>

В ходе исследования нами отмечен тот факт, что функциональные разделы бюджетных расходов включают в себя целый спектр бюджетных ассигнований: выплату заработной платы, уплату налогов, закупку товаров, исполнение судебных актов, капитальные вложения, прикладные научные разработки и т.д.

Подобный перечень имеется в каждом приоритете и направлении использования бюджетного потенциала. Углубленное изучение бюджетной отчетности Федерального Казначейства РФ и методологии построения российской бюджетной классификации позволило нам проанализировать условный термин «чистота» применительно к приоритетам использования бюджетного потенциала в функциональных разделах бюджетной классификации. Например, к «чистому» текущему приоритету целесообразно отнести уплату налогов, исполнение судебных актов, затраты на приобретение предметов снабжения и расходных материалов, к «чистому» трансфертному – социальное обеспечение населения, к «чистому» инвестиционному – капитальные вложения, прикладные научные разработки и т.п.

Расчеты показали, что даже по тем функциональным разделам, которые на первом этапе данного инструментария отнесены к инвестиционному или трансфертному приоритету, степень «чистоты» не равнялась 100%. Так, в 2020 году в российских регионах наибольшая степень «чистого» инвестиционного приоритета наблюдалась по таким функциональным разделам бюджетной классификации, как национальная экономика (26%), физическая культура и спорт (19%), ЖКХ (15%) и охрана окружающей среды (13%). По Вологодской области данные разделы сложились примерно в такие же значения: 23% / 20% / 24% и 14% соответственно. Вполне логичным стал тот результат, что преобладающая степень «чистого» трансфертного приоритета была присуща разделу «Социальная политика» (83% в регионах РФ и 78% в Вологодской области). Исследование показало, что практически во всех статьях функциональных разделов бюджетной классификации (кроме социальной политики) преобладал «чистый» текущий приоритет использования бюджетного потенциала.

Исходя из предложенного нами определения степени «чистоты» приоритетов использования бюджетного потенциала, пропорции приоритетов примут следующий вид (табл. 4.4).

Таблица 4.4 – Пропорции распределения приоритетов использования бюджетного потенциала в консолидированных бюджетах субъектов РФ и Вологодской области

Субъекты РФ				Вологодская область			
Инвестиционный приоритет	70,6	«Чистый» инвестиционный приоритет	11,4	Инвестиционный приоритет	69,4	«Чистый» инвестиционный приоритет	11,4
Трансфертный приоритет	21,3	«Чистый» трансфертный приоритет	17,8	Трансфертный приоритет	27,3	«Чистый» трансфертный приоритет	20,7
Текущий приоритет	8,1	«Чистый» текущий приоритет	70,9	Текущий приоритет	8,6	«Чистый» текущий приоритет	67,9

Источник: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ (пример 2020 г.).

Так, 7/10 реализованного бюджетного потенциала используется на «чистый» текущий приоритет и только 1/10 – на инвестиционный приоритет как необходимое условие стимулирования социально-экономического развития регионов.

Данная пропорция просматривалась как в целом по регионам Российской Федерации, так и на примере модельного региона – Вологодской области. Таким образом, в рамках предлагаемого методического инструментария обоснована расширенная декомпозиция приоритетов и направлений использования бюджетного потенциала (рис. 4.2).

Приоритет использования БП	Инвестиционный приоритет (А)	Трансфертный приоритет (В)	Текущий приоритет (С)
Направление использования БП	Человеческий капитал, экономика, инфраструктура	Трансферты населению и муниципальным образованиям	Оборона, безопасность, управление, СМИ, процентные платежи
Функциональные разделы бюджетных расходов	Образование + здравоохранение + физическая культура + спорт + культура + кинематография + охрана окружающей среды + национальная экономика + ЖКХ	Социальная политика + межбюджетные трансферты муниципальным образованиям	Национальная оборона + национальная безопасность + правоохранительная деятельность + СМИ + расходы на обслуживание долга общегосударственные вопросы
Бюджетные расходы по виду назначения	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Прикладные научные исследования ▶ Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд ▶ Фонд оплаты труда ▶ Взносы по обязательному социальному страхованию ▶ Пособия, компенсации и иные социальные выплаты гражданам ▶ Капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности ▶ Субсидии ▶ Исполнение судебных актов ▶ Исполнение муниципальных гарантий ▶ Уплата налогов, сборов и иных платежей ▶ Специальные расходы для каждого раздела бюджетной классификации и т.д. 		
<i>Агрегирование</i>			
<i>однотипных бюджетных издержек в структуре функциональных разделов бюджетной классификации по виду назначения</i>			
«Чистый» инвестиционный приоритет	«Чистый» трансфертный приоритет	«Чистый» текущий приоритет	

Рис. 4.2. Схема расширенной декомпозиции приоритетов и направлений использования реализованного бюджетного потенциала (БП)

Источник: разработано автором.

Четвертый этап – определение значимости приоритетов использования бюджетного потенциала региона путем применения модифицированной функции эластичности по формированию его максимально достигнутого уровня.

Следует отметить, что использование бюджетного потенциала находится в тесной причинно-следственной взаимосвязи с его формированием. Так, с помощью применения метода панельных данных Е.Т. Гурвич и Н.А. Краснопеева показали высокую волатильность расходов региональных бюджетов как препятствие экономического роста¹⁶¹.

Если проследить динамику консолидированных расходов бюджетов субъектов РФ, то можно заметить, что, например, в докризисный период прогрессивный рост бюджетных доходов способствовал проведению региональными органами власти так называемой мягкой бюджетной политики, выразившейся в принятии дополнительных расходных обязательств, в первую очередь, социальных. В результате государственные расходы ежегодно прирастали на 33%.

В данном методическом инструментарии для определения значимости приоритетов использования бюджетного потенциала по формированию его максимально достигнутого уровня будем использовать показатель эластичности, характеризующий меру чувствительности изменения одной переменной относительно другой.

Это означает, что величина переменной BE (использование реализованного бюджетного потенциала) зависит от величины переменной BI (формирование максимально достигнутого бюджетного потенциала), следовательно, функция принимает вид $BE = f(BI)$.

Существенным условием лонгитюдных расчетов эластичности использования бюджетного потенциала по его формированию становится сопоставимость величин переменных в разные временные периоды. С этой целью в предлагаемый нами расчет функции введены ценовые условия (формула 4.1):

¹⁶¹ Гурвич Е.Т., Краснопеева Н.А. Анализ взаимосвязи доходов и расходов российских региональных бюджетов // Вопросы экономики. 2020. №2. С. 5-29.

$$E_{BI_t}^{BE_t} = \frac{\ln\left(\frac{BE_t^i * CPI_{t-1} * CPI_{ct t-1}}{BE_{t-1}^i * CPI_t * CPI_{ct t}}\right)}{\ln\left(\frac{BI_t * CPI_{t-1} * CPI_{ct t-1}}{BI_{t-1} * CPI_t * CPI_{ct t}}\right)}, \quad (4.1)$$

где $E_{BI_t}^{BE_t}$ – эластичность использования бюджетного потенциала по его формированию за период t ;

BE_t^i / BE_{t-1}^i – бюджетный потенциал, реализованный ¹⁶² за период $t / t-1$;

BI_t / BI_{t-1} – максимально достигнутый бюджетный потенциал ¹⁶³ за период $t / t-1$;

CPI_t / CPI_{t-1} – индекс потребительских цен за период $t / t-1$;

$CPI_{ct t} / CPI_{ct t-1}$ – нарастающий итог индекса потребительских цен до периода $t / t-1$.

Интерпретация результатов данного этапа предполагает обоснование интервалов функции эластичности и соотнесение с одной из четырех групп в зависимости от сравнения с нулем и единицей, а также с положениями предложенного в данной работе интегративного теоретико-методологического подхода к формированию и использованию бюджетного потенциала региона (табл. 4.5).

В исследованиях ¹⁶⁴ выявлены и обоснованы две зависимости:

– во-первых, рост расходов, не превышающий рост доходов, свидетельствует о консервативной бюджетной политике, основанной на ограничении и контроле уровня расходов;

– во-вторых, следование консервативному прогнозу при формировании доходов влечет за собой процесс стагнации или свидетельствует о вынужденной оптимизации государственных расходов.

¹⁶² Определяется как объем расходов / i приоритета / направления / функционального раздела бюджетных расходов.

¹⁶³ При проведении расчетов вместо максимально достигнутого бюджетного потенциала может быть подставлен иной подкомпонент бюджетного потенциала, согласно разработанной в данном исследовании концептуальной схеме формирования максимально достижимого уровня бюджетного потенциала.

¹⁶⁴ Состояние и проблемы бюджетной обеспеченности субъектов Северо-Запада Российской Федерации: отчет о НИР / Ускова Т.В., Поварова А.И. Вологда: ИСЭРТ РАН. 2012. 132 с. Печенская М.А., Поварова А.И. Региональные бюджеты: тенденции, состояние, перспективы: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. 110 с. Ускова Т.В., Поварова А.И., Орлова В.С. Общественные финансы регионов: приоритеты модернизации. Вологда: ИСЭРТ РАН. 2010. 168 с.

Таблица 4.5 – Интерпретация функции эластичности использования бюджетного потенциала (БП) по его максимально достигнутому уровню

Значение функции	Экономическое содержание функции	Характеристика приоритета использования БП
$E_{BI_t}^{BE_t} < 0$	Положительная функция независимой переменной не оказала влияния на рост зависимой переменной	Приоритет являлся незначимым, финансирование инвестиционных задач сократилось
$E_{BI_t}^{BE_t} = 0$	Прямая зависимость отсутствует	Приоритет не являлся значимым, финансирование инвестиционных задач осуществлялось по остаточному принципу
$0 < E_{BI_t}^{BE_t} \leq 1$	Темп роста значимости приоритета использования БП ниже темпа роста максимально достигнутого БП (отрицательная взаимосвязь).	Значимость приоритета снизилась
$E_{BI_t}^{BE_t} > 1$	Темп роста значимости приоритета использования БП выше темпа роста максимально достигнутого БП (положительная взаимосвязь).	Значимость приоритета повысилась

Источник: разработано автором.

Основываясь на данных суждениях, а также на сделанных в исследовании выводах для интерпретации результатов оценки выдвинуты и обоснованы следующие тезисы:

- 1) при эластичности ниже или равной 0 приоритет использования бюджетного потенциала незначим, т.к. положительная функция независимой переменной не оказала влияния на рост зависимой переменной.
- 2) при эластичности выше нуля, значимость приоритета растет в случае роста максимально достигнутого бюджетного потенциала.
- 3) чем выше значение эластичности в сравнении с единицей, тем значимее приоритет использования бюджетного потенциала.
- 4) достижение социально-экономического развития регионов требует такой бюджетной политики, при которой:
 - если темп роста максимально достигнутого бюджетного потенциала региона (ВІ) равен темпу роста бюджетного финансирования (если растут доходы (период подъема), то для стимулирования социально-экономического развития целесообразен рост расходов в соответствующем измерении);
 - темп роста ВІ = темпу роста бюджетного финансирования

инвестиционных задач => рост значимости инвестиционного приоритета использования бюджетного потенциала;

- темп роста VI > чем, темп роста бюджетного финансирования текущих задач => снижение значимости текущего приоритета (данные расходы растут более медленными в сравнении с доходами темпами);

- темп роста VI > чем, темп роста бюджетного финансирования трансфертных задач => снижение значимости трансфертного приоритета (данные расходы растут более медленными в сравнении с доходами темпами)

В качестве апробации нами рассчитаны показатели эластичности по данным за 2006-2020 годы (2006 год принят при расчетах за начальную базу) (табл. 4.6, приложения 6-7).

Таблица 4.6 – Апробация результатов определения эластичности приоритетов использования бюджетного потенциала по максимально достигнутому бюджетному потенциалу

Год	Субъекты РФ			Вологодская область		
	Инвестиционные	Трансфертные	Текущие	Инвестиционные	Трансфертные	Текущие
2007	-5,64	-5,32	-34,09	-10,56	-26,91	-13,55
2008	0,40	0,61	4,04	-0,10	0,41	0,43
2009	1,75	-1,76	-11,50	1,92	-0,68	1,36
2010	-2,04	3,92	33,81	0,18	0,73	0,11
2011	2,21	-0,45	11,19	1,40	-0,74	-0,11
2012	22,63	1,21	308,27	-0,58	-3,30	-8,91
2013	0,44	2,66	-83,30	1,43	1,74	-0,62
2014	4,14	1,87	-55,89	2,11	1,27	-0,10
2015	2,01	1,27	-18,48	1,45	0,17	1,67
2016	-8,11	24,68	511,83	-1,09	3,32	-3,71
2017	0,41	6,93	26,07	1,75	-6,74	1,34
2018	0,79	0,70	15,38	1,33	0,15	1,04
2019	2,75	1,82	25,44	4,47	1,91	0,30
2020	1,34	2,95	18,72	7,09	10,62	2,80
Среднее за период	1,65	2,93	53,68	0,77	-1,29	-1,28

Источник: авторские расчеты.

Определение эластичности по субъектам РФ и Вологодской области за период 2006-2020 гг. показало следующие результаты:

1. Весьма экстремальным выглядит значение эластичности по субъектам РФ в 2013 году, однако это аргументируется несущественным реальным изменением (на 1,98 п.п.) независимой переменной.

2. Согласно сформулированному выше тезису, способствующая стимулированию социально-экономического развития регионов положительная взаимосвязь в паре «использование реализованного бюджетного потенциала / максимально достигнутый бюджетный потенциал» за 14-летний период по субъектам РФ отсутствовала 6 раз (в 2007, 2008, 2010, 2013, 2016, 2018 гг.), по Вологодской области – 8 раз (в 2007, 2008, 2010, 2011, 2012, 2016, 2017, 2018 гг.).

3. Ключевые эмпирические результаты по консолидированным бюджетам субъектов РФ и консолидированному бюджету Вологодской области, выявили, что (табл. 4.7):

- использование бюджетного потенциала субъектов РФ на охрану окружающей среды показало положительную взаимосвязь; в Вологодской области такой взаимосвязи не зафиксировано;

- приоритетов, значимость которых стабильно снижалась темпами выше темпов роста максимально достигнутого бюджетного потенциала, не зафиксировано в Вологодской области и в среднем по субъектам РФ;

- по субъектам РФ стабильно растущей или стабильно падающей значимости приоритетов использования бюджетного потенциала не зафиксировано;

- в Вологодской области стабильно росло использование бюджетного потенциала на социальную политику и экономику, стабильно снижалось – на обслуживание долга;

- по субъектам РФ всегда росла, но разными темпами в сравнении с темпом максимально достигнутого бюджетного потенциала, значимость использования бюджетного потенциала на управленческие расходы, образование, экономику, охрану окружающей среды, безопасность и правоохранительную деятельность, ЖКХ, культуру и кинематографию, физическую культуру и спорт; в Вологодской области – на образование;

– отрицательная взаимосвязь наблюдалась при использовании бюджетного потенциала на жилищно-коммунальное хозяйство по субъектам РФ, на социальную политику – по Вологодской области.

4. По субъектам РФ в среднем за 2006-2020 гг. наблюдалась положительная взаимосвязь значимости текущего приоритета использования бюджетного потенциала с его максимально достигнутым уровнем. В Вологодской области имела место отрицательная взаимосвязь значимости текущего приоритета, а также неэластичность инвестиционного и трансфертного приоритетов.

Таблица 4.7 – Матрица изменения показателей эластичности в 2006-2020 гг.

Динамика использования БП	Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	Консолидированный бюджет Вологодской области
Стабильный рост	-	Социальная политика, национальная экономика
Стабильное падение	-	Обслуживание долга
Рост разными темпами в сравнении с максимально достигнутым БП	Бюджетные расходы (итого), общегосударственные вопросы, образование, охрана окружающей среды, национальная экономика, национальная безопасность и правоохранительная деятельность, ЖКХ, физическая культура и спорт, культура и кинематография	Образование
Темпы роста медленнее темпов роста максимально достигнутого БП	Жилищно-коммунальное хозяйство	Социальная политика
Темпы роста быстрее темпов роста максимально достигнутого БП	Охрана окружающей среды	-
Темпы снижения выше темпов роста максимально достигнутого БП	-	-

Источник: составлено автором.

Ввиду того, что бюджетные показатели имели скачкообразную динамику, отражающую темп роста / падения свыше 5%, дополнительно для регионов Российской Федерации за 2006-2020 гг. была рассчитана дуговая эластичность, агрегированное значение (0,9967) которой показало, что в целом использование

бюджетного потенциала было неэластично формированию его максимально достигнутого уровня.

Результаты оценки, полученные при использовании разработанного нами нового методического инструментария, позволили аргументировать вывод, что в исследуемом периоде 2006-2020 гг. использование бюджетного потенциала в регионах РФ характеризовалось недостаточно эффективной и оптимальной структурой приоритетов и направлений в целях стимулирования социально-экономического развития. Это свидетельствует о нацеленности механизмов и инструментов бюджетной политики в большей степени на сглаживание краткосрочных колебаний для обеспечения стабильности, а не на стимулирование роста экономики. Сохранение сложившихся структурных пропорций и тенденций использования бюджетного потенциала регионов приведет к упущению перспективных возможностей роста максимально достижимого бюджетного потенциала для стимулирования социально-экономического развития регионов.

В продолжение проведенных оценок в 2021 году в регионах России существенно возросла эластичность использования бюджетного потенциала по формированию его максимально достигнутого уровня, в 2022 году – она снизилась, а в 2023 году – ожидается незначительный рост. Это означает, что даже несущественные экономические колебания будут серьезно отражаться на поступлении налоговых и неналоговых доходов, а, следовательно, на проектировании бюджетного финансирования социально-экономического развития регионов. Вместе с тем, исследование показало, что высокий показатель чувствительности поддается государственному регулированию. Главными составляющими такого регулирования (безусловно, с разной долей пропорций и эффективности) должны стать:

- во-первых, целенаправленное усиление процесса диверсификации доходной базы бюджетов субъектов федерации (без введения новых налогов);
- во-вторых, активизация инструментов слабой чувствительности социально-экономического развития регионов для максимально быстрого устранения последствий сжатия внутреннего спроса и предложения. Одним из

таких инструментов являются фискальные мультипликаторы, в частности, предполагающие снижение налоговой нагрузки на экономических агентов.

Подводя предварительные результаты, можно утверждать, что разработанный в диссертации методический инструментарий к оценке использования бюджетного потенциала региона дает возможность:

- расширить теоретико-методологические основы оценки бюджетного потенциала региона;
- определить пропорции приоритетов и направлений использования бюджетного потенциала региона;
- сравнить использование бюджетного потенциала разных регионов, также со средней совокупностью регионов;
- обоснованно определить взаимосвязь динамики приоритетов и направлений использования бюджетного потенциала региона с динамикой формирования его максимально достигнутого уровня;
- выявить степень региональной дифференциации по приоритетам и направлениям использования бюджетного потенциала;
- определить эффективность использования бюджетного потенциала региона и аргументировано обосновать пути ее повышения;
- объективно оценить эффективность бюджетной политики в направлении использования бюджетного потенциала региона;
- принять своевременные бюджетные меры для стимулирования социально-экономического развития регионов.

4.2 Особенности и проблемы использования бюджетного потенциала при перераспределении бюджетных ресурсов в регионе

Необходимым направлением использования бюджетного потенциала региона является содействие развитию муниципальных образований, входящих в его состав, что осуществляется при внутрирегиональном перераспределении бюджетных ресурсов, поскольку бюджетная политика государства позволяет достигать задачи муниципального развития с помощью наиболее оптимальных инструментов стимулирования. При этом недостаточно эффективное перераспределение бюджетных ресурсов между региональным и муниципальным уровнями отрицательно влияет на реализацию бюджетного потенциала всего региона.

В развитых странах устойчивое муниципальное развитие признано в качестве важнейшего драйвера роста экономики и социальной сферы регионов¹⁶⁵ ввиду обеспечения комплексности подхода к решению наиболее важных задач стратегического характера. Более того, в федеративных государствах решение задачи социально-экономического развития регионов имеет шанс на достижение только при объединении ресурсов всех уровней бюджетной системы.

Научным сообществом анализируется многообразие проблем внутрирегионального бюджетного перераспределения. Ряд исследователей занимается оценкой влияния политических событий и электоральных циклов на бюджетное перераспределение¹⁶⁶. Другие работы сосредоточены на возможностях

¹⁶⁵ Krätke S. Die globale Vernetzung von Medienzentren. Zur Diversity von Geographien der Globalisierung // *Geographische Zeitschrift*. 2002. № 90 P. 103-123; Lockner A.O. Steps to Local Government Reform: A Guide to Tailoring Local Government Reforms to Fit Regional Governance Communities in Democracies. USA, Bloomington: iUniverse, 2013. 621 p.; Silem A., Fontanel J., Pecqueur B., Bensahel-Perrin L. L'économie territoriale en questions. Paris: l'Harmattan, 2014.

¹⁶⁶ Стародубцев А.В. Политическая лояльность или экономическая эффективность? Политические и социально-экономические факторы распределения межбюджетных трансфертов в России. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2009. 28 с. Nordhaus W. The Political Business Cycle // *Review of Economic Studies*. 1975. Vol. 42 (2). P. 169–190. Marques II I., Nazrullaeva E., Yakovlev A. A. From Competition to Dominance: Political Determinations of Federal Transfers in Russian Federation // *NRU Higher School of Economics. Series EC «Economics»*. 2011. No. 12. 49 p. Ansolabehere S., Snyder J.M. Party control of state government and the distribution of public expenditures // *Scandinavian Journal of Economics*. 2006. Vol. 108 (4). P. 547–569. Vaishnav M., Sircar N. Core or swing? The role of electoral context in shaping pork barrel // Working Paper. 2012. URL: nsircar.files.wordpress.com/2013/02/vaishnav_sircar_03-12-12.pdf

и методах управления развитием территорий посредством инструментов бюджетной политики¹⁶⁷.

Современная нормативно-правовая база функционирования бюджетов муниципальных образований берет отсчет с принятия в 2003 году федерального закона¹⁶⁸. Период с 2004 г. по 2009 г. стал подготовительным¹⁶⁹, а ряд регионов (например, Вологодская область) вошли в перечень пилотных, где новые нормы стартовали не с 2009 г., а с 2006 г.

По этой причине в исследовании будем приводить пример данного региона в тех случаях, когда в целях работы более рационально использовать не средние по стране значения, а проанализировать конкретные региональные ситуации.

Подготовительный период начался с внесения изменений в нормы бюджетного перераспределения, в частности, сокращения количества номенклатуры закрепленных за местными уровнем налогов и нормативов отчислений по регулируемым налогам, что представлено в таблице 4.8. При этом результат подобных действий можно заметить в усилении доли регионального бюджета в консолидированном бюджете региона (рис. 4.3).

¹⁶⁷ Исаев А.Г. Распределение финансовых ресурсов в бюджетной системе РФ и экономический рост российских регионов // *Пространственная экономика*. 2016. №4. С. 61-74. Ильин В.А., Поварова А.И. Проблемы эффективности государственного управления. Бюджетный кризис регионов: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. 128 с.; Бухвальд Е.М., Печенская М.А. О бюджетных ограничениях муниципального стратегического планирования // *Самоуправление*. 2016. № 9 (102). С. 16-19. Истомина Н.А. О бюджетном перераспределении и его роли в социально-экономическом развитии регионов // *Финансы и кредит*. 2013. №11(539). С. 12-19.

¹⁶⁸ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон №131 от 06.10.2003.

¹⁶⁹ В параграфах 4.2-4.3 диссертации в период исследования добавлены некоторые данные за 2003-2005 гг. для понимания состояния местных бюджетов до реформы по Федеральному закону №131-ФЗ от 06.10.2003.

Таблица 4.8 – **Изменения налоговых источников местных бюджетов РФ из-за проведения муниципальной реформы, %**

	Налог на прибыль	Налог на доходы физических лиц	Налог на игорный бизнес	Акцизы, в частности, на водку	Налог на имущество организаций	Налог на имущество физических лиц	Земельный налог	Единый налог на вменённый доход	Плата за негативное воздействие на окружающую среду
До реформы									
Муниципальные образования	7	50-70	50	35	50	100	100	45-75	54
После реформы									
Муниципальные районы	0	20	0	0	0	100	100	90	40
Городские округа		30						90	40
Поселения		10						0	0

Источник: составлено автором по редакциям БК РФ. Опубликовано в статье [Печенская-Полищук М.А. Инструменты и принципы перераспределения бюджетных ресурсов в регионе // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. №2. С. 71–88].

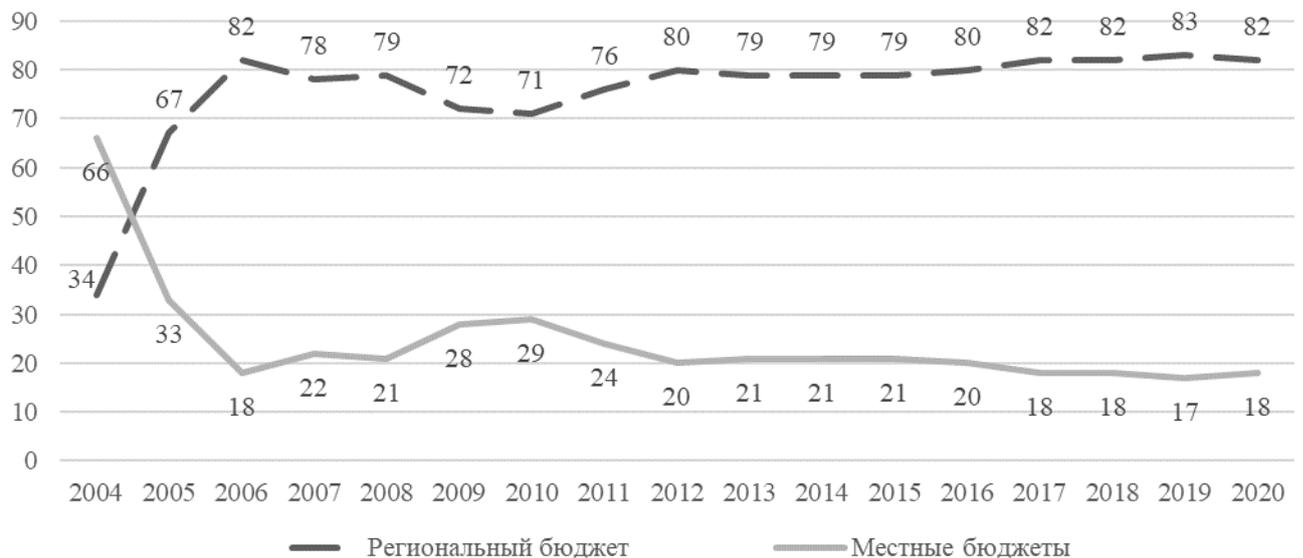


Рис. 4.3. **Динамика распределения налоговых доходов между региональным и местными бюджетами, в % к консолидированному бюджету субъекта РФ (на примере Вологодской области)**

Источники: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ, Вологдастата.

Эти и последующие процессы налоговой централизации негативно отразились на финансовой устойчивости и бюджетном потенциале муниципальных образований.

Во-первых, они существенно ослабили диверсификацию доходных источников местных бюджетов. Доля НДФЛ выросла с 40% в 2004-2005 гг. до 65-70% в 2009-2020 гг., доля налога на прибыль сократилась за этот же период с 33% до 0¹⁷⁰.

Во-вторых, они сократили долю собственных доходов местных бюджетов в валовом региональном продукте с 5 до 2,4%.

Сужение налоговых источников доходов местных бюджетов спровоцировало существенное увеличение зависимости муниципальных образований от финансовой помощи из вышестоящих бюджетов. Об этом свидетельствуют сокращение удельного веса налоговых и неналоговых доходов в структуре местных бюджетов и уровня бюджетной обеспеченности собственными доходами (табл. 4.9).

По представленным данным видно, что в 2005 г. собственные доходы местных бюджетов формировали свыше 62% доходов, в 2006 г. и 2009 г. этот показатель сократился до 16-19%, а бюджетная обеспеченность населения уменьшилась втрое.

¹⁷⁰ Авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ.

Таблица 4.9 – Изменение бюджетной обеспеченности и доли собственных доходов местных бюджетов до реформы, в подготовительный период и после проведения реформы

Территория	Бюджетная обеспеченность налоговыми и неналоговыми доходами, тыс. руб. на человека				Удельный вес налоговых и неналоговых доходов в доходах местных бюджетов, %			
	До реформы 2005 г.	Подготовительный период 2006 г.	После реформы 2009 г.	2006 г. к 2005 г., %	До реформы 2005 г.	Подготовительный период 2006 г.	После реформы 2009 г.	2006 г. к 2005 г., %
В целом по России	5,7	1,9	3,4	33,5	62,3	17,1	19,2	27,4
В целом по Вологодской области, в том числе:	5,4	1,9	3,5	34,6	67,6	16,0	19,4	23,7
Бабаевский	7,7	2,6	3,2	33,9	78,5	21,5	17,7	27,4
Бабушкинский	3,4	1,1	2,6	34,1	58,1	9,7	10,7	16,7
Белозерский	6,2	2,9	3,2	46,1	81,0	21,7	16,2	26,8
Вашкинский	4,1	1,3	2,7	32,1	47,0	8,8	12,3	18,7
Великоустюгский	6,6	2,0	3,7	30,2	81,5	17,7	23,2	21,7
Верховажский	3,2	1,2	2,1	36,2	49,1	10,6	13,5	21,6
Вожегодский	3,7	1,3	2,0	35,5	49,8	9,9	11,3	19,9
Вологодский	4,9	1,6	2,9	33,2	78,5	16,4	21,0	20,9
Вытегорский	8,5	1,7	3,0	20,5	100,0	17,2	22,5	17,2
Грязовецкий	6,8	2,3	3,9	33,3	93,7	22,7	22,0	24,2
Кадуйский	12,2	2,6	4,2	21,1	100,0	19,8	20,1	19,8
Кирилловский	5,2	2,6	3,8	49,6	64,3	20,7	21,4	32,2
Кич-Городецкий	2,9	1,2	2,0	40,2	46,5	10,5	13,1	22,6
Междуреченский	5,1	1,5	2,0	29,7	55,8	21,5	9,1	38,5
Никольский	2,6	1,0	2,1	38,7	46,1	9,4	15,2	20,4
Нюксенский	7,7	1,9	3,2	25,3	78,4	13,1	17,9	16,7
Сокольский	5,7	2,5	2,8	44,2	66,0	26,5	21,6	40,2
Сямженский	3,9	1,6	2,6	41,7	52,6	11,9	13,8	22,6
Тарногский	3,2	1,2	2,7	38,5	42,5	9,3	13,6	21,9
Тотемский	7,5	2,1	3,9	28,3	87,7	16,5	22,7	18,8
Усть-Кубинский	3,8	3,3	2,9	87,3	42,3	20,0	11,9	47,3
Устюженский	3,1	1,3	2,2	39,9	50,3	9,1	13,1	18,1
Харовский	4,2	1,7	2,6	41,1	60,8	15,1	14,2	24,8
Чагодощенский	6,5	2,4	4,1	36,2	64,1	16,9	21,1	26,4
Череповецкий	7,6	2,0	2,7	26,2	100,0	20,2	19,1	20,2
Шекснинский	5,2	2,0	4,4	39,3	83,5	20,0	21,7	24,0

Источники: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ, Росстата. Опубликовано в статье автора [Печенская-Полищук М.А. Инструменты и принципы перераспределения бюджетных ресурсов в регионе // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. №2. С. 71–88].

В Российской Федерации перераспределение нормативов от регулирующих налогов рассматривается важным механизмом выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов разных типов. В реформенный период в

большей степени такой механизм перераспределения бюджетных источников был затронут между муниципальными районами и поселениями, а впоследствии между муниципальными районами и городскими округами как наиболее обеспеченными типами. Так, минимальные нормативы отчислений НДФЛ в бюджеты городских округов (30%) были сокращены на 10 процентных пунктов в 2012 году и еще на 5 процентных пунктов в 2014 году¹⁷¹. В 2014 году произошло сокращение поступлений налога в городских бюджетах в целом по РФ почти на 20%. Вследствие того, что органы региональной власти не всех субъектов РФ выбрали минимальный норматив для зачисления НДФЛ в бюджеты городских округов, наблюдался значительный разрыв объемов данного налога по территориям. Так, среди городских округов Северо-Западного федерального округа по итогам 2012 года положительная динамика поступлений по-прежнему наблюдалась в Сыктывкаре (+15%), Калининграде (+13%), Мурманске (+5,5%), Пскове (+3,6%), по итогам 2014 года – в Калининграде (+0,9%) и Пскове (+0,2%).

В нашем исследовании¹⁷² подробно разобран пример влияния бюджетных корректировок на состояние конкретного городского бюджета – г. Вологды. В нем выявлено следующее: 1) рост среднемесячной заработной платы населения на 45% при одновременном падении удельного веса НДФЛ в доходах бюджета на 20% и пятикратном увеличении долговой нагрузки до 74%; 2) при сборах НДФЛ с работников вологодских предприятий и организаций в 6 млрд. рублей в распоряжении городской администрации после распределительных процедур оставался только 1 млрд. рублей, что несомненно влияет на мотивацию городской администрации; 3) тренд сбалансированности городского бюджета повторяет тренд поступлений НДФЛ (рис. 4.4).

¹⁷¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ: Федеральный закон от 30.11.2011 № 361-ФЗ (ред. от 29.12.2017). О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ: Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ.

¹⁷² Печенская-Полищук М.А. Инструменты и принципы перераспределения бюджетных ресурсов в регионе // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. №2. С. 71–88

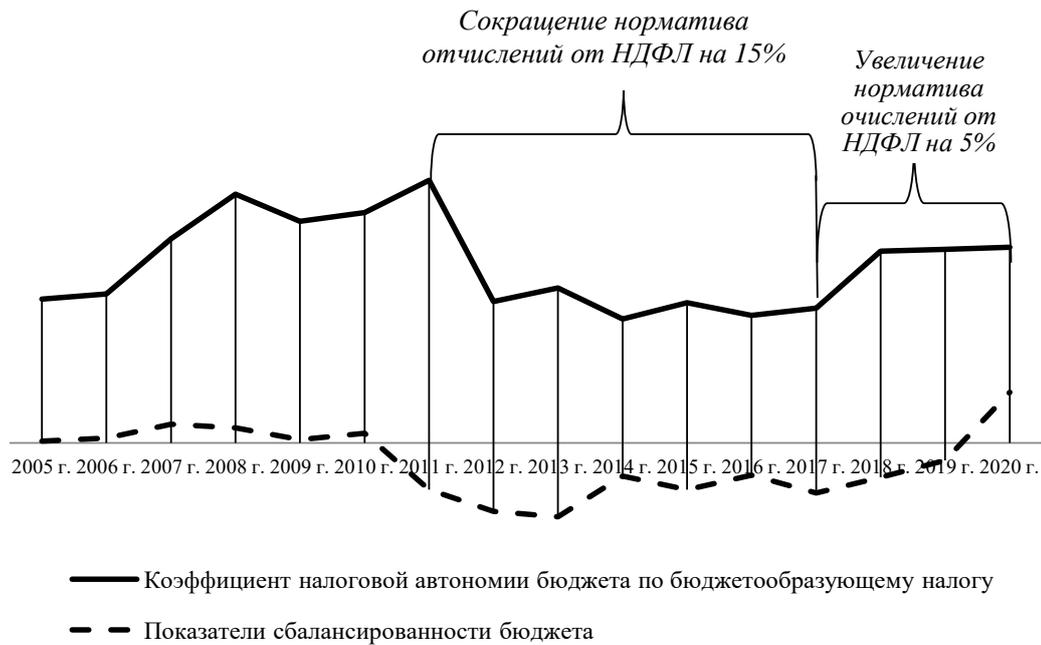


Рис. 4.4. Сопоставление динамических трендов коэффициента налоговой автономии по налогу на доходы физических лиц и показателя бюджетной сбалансированности г. Вологды в 2005 – 2020 гг.

Источники: авторские расчеты по данным отчетов об исполнении бюджетов городских округов. Опубликовано в статье автора [Печенская-Полищук М.А. Инструменты и принципы перераспределения бюджетных ресурсов в регионе // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. №2. С. 71–88].

Результаты выполненного автором анализа свидетельствуют о том, что применяемые бюджетно-налоговые инструменты в недостаточной мере содействуют наиболее полной реализации бюджетного потенциала муниципальных образований, что проявляется в ключевых группах проблем.

Первая группа проблем бюджетного перераспределения на региональном уровне при использовании бюджетного потенциала региона.

До сих пор существующий механизм формирования доходных источников местных бюджетов в России сохраняет аспекты чрезмерной централизации и дестимулирования органов местного самоуправления при выравнивании бюджетной обеспеченности муниципалитетов посредством «перетекания» бюджетных источников между разными типами муниципалитетов без учета объективных преимуществ развития (например, фактора концентрации различного рода ресурсов в городских округах) и соответствующих инструментов компенсации. В свою очередь, это сужает возможности наращивания уровня

собственного бюджетного потенциала, а также создает несоответствие между необходимостью долгосрочного муниципального развития и наличием действенных инструментов его финансового обеспечения, а, следовательно, не позволяет обеспечить полное коррелирование инструментов бюджетно-налоговой политики с задачей социально-экономического развития регионов.

Вторая группа проблем бюджетного перераспределения на региональном уровне при использовании бюджетного потенциала региона.

Реализация инструментов бюджетного перераспределения в регионе имеет временный, краткосрочно-целевой, регулярно меняющийся и несистемный характер, создающий ограничения эффективного бюджетного и экономического планирования.

Длительное существование обозначенных проблем подчеркивает важность разработки комплекса инструментов их решения и обоснования корректировки принципов, согласно которым осуществляется бюджетное перераспределение в российских регионах. Приверженность действующим принципам допустила трехкратное увеличение муниципального долга и стремительный рост банковских кредитов для решения местных вопросов (с 30,8% в 2005 г. до 68% в 2020 г.). Совершенствование принципов бюджетного перераспределения позволит максимально учитывать тенденции развития муниципальных образований и эффективность использования их бюджетного потенциала для проявления наиболее полного мультипликативного эффекта реализации бюджетного потенциала всего региона.

С учетом полученных результатов считаем целесообразным в целях повышения эффективности бюджетного перераспределения в регионе и использования его бюджетного потенциала предложить инструменты решения обозначенных групп проблем.

Для решения первой группы проблем считаем целесообразным обозначить основные направления укрепления доходной базы бюджетов муниципальных образований.

1) Совершенствование механизма распределения НДФЛ между бюджетными уровнями.

Устойчивость поступлений данного налога крайне важна, поскольку его доля составляет свыше 60% в доходах местных бюджетов. Обеспечение такой устойчивости в большей степени связана с размерами и стабильностью нормативов распределения данного налога между бюджетами различных уровней. До 90% поступлений налога закрепляется за местными бюджетами во многих зарубежных странах. Осуществление так называемой муниципализации НДФЛ в России позволит не только расширить бюджетный потенциал муниципальных образований, но и содействовать созданию реально действующих рычагов регулирования трудовой миграции местного населения.

2) Совершенствование распределения налога на имущество организаций между бюджетными уровнями.

По российскому законодательству поступления по налогу на имущество организаций зачисляются в 100%-м размере в региональный бюджет. Вместе с тем, многие исследователи (д.э.н. С.А. Суспицын, к.э.н. Т.В. Сумская и др.) выступают за закрепление данного налога за местным уровнем бюджетной системы. Необходимость данной меры обосновывается двумя основными причинами. Во-первых, налог на имущество организаций обладает низкой мобильностью налоговой базы. Во-вторых, организации-налогоплательщики в своей деятельности используют местное имущество и местную инфраструктуру (дорожное покрытие, коммунальные услуги и т.д.).

3) Развитие потенциала местных налогов.

Доля земельного налога и налога на имущество физических лиц, являющихся местными налогами, в исследуемом периоде не достигала 17% налоговых и неналоговых доходов. Тогда как межстрановые сопоставления показывают гораздо больший потенциал имущественных налогов. Например, согласно базе данных Организации экономического сотрудничества и развития, их доля в США составляет 71-76%, в Канаде – 78-83%, в Австралии – 90-93%.

Одной из существенных причин недостаточной реализации потенциала местных налогов являются проблемы учета базы налогообложения, сокращающие их собираемость. Так, по данным Федеральной налоговой службы на 01.01.2022 г., налоговая задолженность (по местным налогам) в Вологодской области составила 451 млн. руб., тогда как поступило в местные бюджеты 290 млн. рублей. По всем муниципальным образованиям России в отчете о задолженности по налогам последние данные датируются 2018 годом, когда задолженность составляла 91,7 млн. рублей, что эквивалентно 45% поступивших в местные бюджеты поступлений по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу.

В качестве мер по повышению собираемости местных налогов можно предложить их уплату через кассы местных администраций, оказание организационного содействия физическим лицам в оформлении прав собственности на недвижимость, пересмотр ставок по местным налогам, введение современных методов доступности реализации налогового администрирования (например, в Вологодской области в практике работы налоговых служб используется такой действенный способ увеличения сборов местных налогов, как мобильный налоговый офис) и т.д.

4) Развитие инструментов финансового стимулирования малого бизнеса.

В соответствии с Федеральным законом №209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» органы МСУ могут осуществлять финансовую поддержку малому бизнесу в форме субсидий, гарантий и бюджетных инвестиций. Однако практическая реализация таких форм затруднена в силу недостаточности доходной базы местных бюджетов. Вместе с тем, по расчетам Министерства экономического развития России, 1 рубль бюджетных вложений в сектор малого предпринимательства принесет 7 рублей дополнительных налоговых платежей¹⁷³. В некоторых странах Евросоюза на поддержку 1 малого (среднего) предприятия выделяется порядка 35 тыс. рублей,

¹⁷³ Сектор малого и среднего предпринимательства: Россия и Мир / Институт экономики роста им. П.А. Столыпина. Июль 2018. Режим доступа: <https://stolypin.institute/research/our/sektor-malogo-i-srednego-predprinimatelstva-rossiya-i-mir>

тогда как в России – 830 руб. (данные за 2018 г.)¹⁷⁴. Эти данные свидетельствуют о необходимости реализации адресной поддержки малого бизнеса, проведения последующего мониторинга развития малых предприятий, получивших финансовую помощь, в том числе с учетом вклада в социально-экономическое развитие территории базирования.

Для решения второй группы проблем необходимо совершенствовать методическую основу применения инструментов внутрирегионального бюджетного перераспределения, в особенности учитывающую динамику соразвития центрального муниципального образования (регионального центра) и муниципальных районов (периферии).

В научном сообществе сформировалось несколько мнений относительно приоритетности развития разных типов муниципальных образований. Одно из таких свидетельствует о целесообразности сокращения доходных источников для городов вследствие большего в сравнении с муниципальными районами и поселениями уровня бюджетного потенциала по причине концентрации трудовых, финансовых, производственных ресурсов на их территориях. Так, теория агломераций называет ключевым фактором сдерживания периферийного развития сосредоточение экономической и социальной активности в столицах регионов. В результате глубокого исследования пространственного развития российских регионов д.э.н. Е.А. Коломак приходит к выводу, что в России, находящейся на так называемой левой стороне колоколообразной кривой связи издержек взаимодействия агентов и межрегиональных различий, быстрорастущие территории не стимулируют развитие соседей из-за доминирования конкуренции над кооперацией¹⁷⁵. Другая позиция отмечает необходимость формирования максимально достаточной доходной базы городов для их экономического роста как важнейшего драйвера регионального и национального развития. Сторонником данной точки зрения является д.г.н. Н.В. Зубаревич, активно критикующая подход

¹⁷⁴ Сектор малого и среднего предпринимательства: Россия и Мир / Институт экономики роста им. П.А. Столыпина. Июль 2018. Режим доступа: <https://stolypin.institute/research/our/sector-malogo-i-srednego-predprinimatelstva-rossiya-i-mir>

¹⁷⁵ Коломак Е. Неравномерное пространственное развитие в России: объяснения новой экономической географии // Вопросы экономики. 2013. № 2. С. 132–150.

выравнивания пространственного развития посредством переливания бюджетных ресурсов из городов в периферию¹⁷⁶. Теория кумулятивного роста находит благоприятный эффект от роста региональных центров в создании импульсов для развития муниципальных образований на периферии. В исследовании Н.Н. Михеевой сделан вывод о позитивном влиянии агломерационных процессов и их эффектов на социально-экономического развитие регионов в целом¹⁷⁷. Коллектив зарубежных ученых приписывал городам роль центров развития государства¹⁷⁸.

Многоаспектность происходящих пространственных процессов требует проведения регулярного учета динамики соразвития регионального центра и периферии при обосновании инструментов бюджетного перераспределения, которые способствуют достижению задач развития территорий.

Имеющиеся в научных источниках разнообразные инструментарии оценки уровня муниципальной неравномерности преимущественно используются для социально-экономических показателей без учета динамики бюджетных индикаторов. В современных разработках до сих пор отсутствует методический инструментарий измерения разницы относительных показателей динамики подушевой бюджетной обеспеченности центрального и периферийных муниципальных образований. Существующий пробел в методологии сужает возможности реализации бюджетного потенциала региона посредством эффективного распределения бюджетных ресурсов между муниципальными образованиями.

В связи с этим, целесообразно развить инструментарий оценки внутрирегионального перераспределения бюджетных ресурсов, учитывающего соразвитие центрального муниципального образования (регионального центра) и муниципальных районов (периферии). Для этого предлагается следующее.

¹⁷⁶ Зубаревич Н.В. Российские города как центры роста // Управленческое консультирование. 2006. № 2(22). С. 113-118.

¹⁷⁷ Михеева Н.Н. Факторы роста российских регионов: адаптация к новым условиям // Регион: экономика и социология. 2017. № 4. С. 151–176.

¹⁷⁸ Fujita M., Krugman P., Venables F.J. The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade. Cambridge (Mass.), 2000.

Во-первых, в целях оценки использовать индексный метод и разработать Индекс центrorегинальной дифференциации по уровню бюджетной обеспеченности, ввести его обозначение как $ICRD_{BP}$.

Во-вторых, обеспечить разработку нового индекса на базе существующих влиятельных экономических индексов, которые позволят охарактеризовать, с одной стороны, бюджетный «вес» регионального центра, с другой стороны, межмуниципальное неравенство. Для этих целей наилучшим образом подошли индекс Тейла и индекс Херфиндаля – Хиршмана.

В-третьих, в отличие от известных в современной практике, при разработке индекса включить в формулу его расчета как абсолютные показатели на душу населения, так и темпы роста уровня бюджетной обеспеченности собственными доходами, поскольку учет только одного из данных индикаторов не даст точных расчетов и может привести к искаженным выводам (например, муниципальное образование с низкими показателями на душу населения одновременно может иметь самые высокие по региону темпы прироста).

На основании вышеприведенных доводов разработаем формулу для расчета Индекса (формула 4.2):

$$ICRD_{BP} = \sqrt{\frac{\sum_i [(BP_{it}^{RC} - BP_{jit}^P)^2 + (\frac{BP_{it}^{RC}}{BP_{i(t-1)}^{RC}} - \frac{BP_{jit}^P}{BP_{ji(t-1)}^P})^2]}{\sum_i [(BP_{jit}^P)^2 + (\frac{BP_{jit}^P}{BP_{ji(t-1)}^P})^2]}}, \quad (4.2)$$

где $BP_{it}^{RC} / BP_{i(t-1)}^{RC}$ – обеспеченность населения регионального центра собственными доходами бюджета i в году $t/t-1$;

$BP_{jit}^P / BP_{ji(t-1)}^P$ – обеспеченность населения региона j (при исключении регионального центра) собственными доходами бюджета в году $t/t-1$.

Интерпретировать значения Индекса следует в динамике: его рост свидетельствует об усилении разрыва между региональным центром и остальными муниципальными районами региона, снижение – о сближении

уровней бюджетной обеспеченности населения собственными доходами муниципальных образований. В данном случае графическая расшифровка дает наиболее оптимальное понимание результатов расчета: если кривая Индекса стремится к оси X, то в регионе наблюдается конвергенционный процесс (в большинстве практик путем межмуниципального перераспределения доходных источников).

Осуществление мониторинга Индекса центрорегиональной дифференциации по уровню бюджетной обеспеченности по разработанному инструментарию позволит органам региональной власти дать количественную оценку пределам и динамике дифференциации между региональным центром и остальными муниципальными районами региона.

Апробация предложенного методического инструментария проведена на примере Вологодской области за достаточно длительный период с 2006 по 2020 гг.

На графике заметен поступательный наклон кривой Индекса к оси X, что указывает на тенденцию усиления сходства уровней подушевой бюджетной обеспеченности регионального центра с остальными муниципалитетами (рис. 4.5).

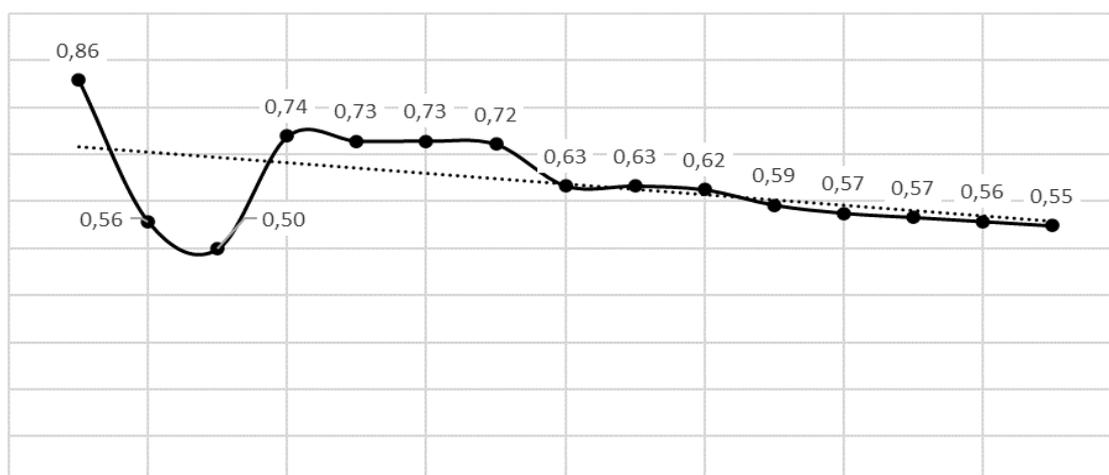


Рис. 4.5. Графическое изображение предложенного автором Индекса центрорегиональной дифференциации на примере Вологодской области за 2006-2020 гг.

Источники: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ, отчетов об исполнении бюджетов муниципальных образований, Росстата.

Отметим, что данный методический инструментарий обладает способностью транслирования на другие регионы Российской Федерации.

Таким образом, исследование показало, что эффективное использование бюджетного потенциала региона затруднено спектром проблем внутрирегионального бюджетного перераспределения, что требует формирования обоснованного бюджетного обеспечения муниципалитетов разного типа и определения принципов перераспределения бюджетных ресурсов в регионе.

4.3 Оценка и принципы перераспределения бюджетных ресурсов в регионе

Как показало проведенное исследование, важнейшим условием эффективного использования бюджетного потенциала региона в федеративном государстве является формирование оптимальных механизмов функционирования системы межбюджетных отношений на уровне региона, в частности обоснования бюджетного обеспечения муниципальных образований.

В связи с тем, что законодательно установлено выравнивание бюджетной обеспеченности поселений с районного уровня, существенная часть распределяемых бюджетных средств является проходящей для муниципальных районов, поскольку по итогу оседает в поселенческих бюджетах. Это означает, что мониторинговая оценка уровня бюджетного потенциала (т.е. соблюден принцип лонгитюдности наблюдений) может рассматриваться в качестве инструментария определения типа бюджетного обеспечения муниципалитетов.

Вместе с тем, даже учитывая множество исследований муниципальных образований, методические аспекты оценки уровня их бюджетного потенциала и обоснование направлений его повышения и реализации сохраняются в числе наиболее актуальных научных задач.

Нами проведен детальный анализ¹⁷⁹ методических инструментариев, представленных в российской и зарубежной научной литературе, и выявлено следующее:

- они оценивают бюджетный потенциал региона, что не может быть наиболее полно применено к муниципальному уровню с учетом специфики муниципального развития, муниципальной статистики и т.д.;
- или они оценивают налоговый потенциал, что также сужает возможности оценки более широкой категории бюджетного потенциала.

Выбор того или иного инструментария в большей степени обусловлен особенностями решаемых задач, объемом и достоверностью исследуемой информации, степенью сложности и трудоемкости методов обработки данных и подходами к интерпретации результатов оценки.

Следует сделать акцент на том, что в России методология анализа бюджетного потенциала территорий преимущественно изучает в качестве предмета исследования только налоговый потенциал, а в качестве объекта исследования – регион. Оценке бюджетного потенциала муниципальных образований уделено и вовсе недостаточно внимания.

Опираясь на особенности исследованных методических инструментариев и учитывая предложенный автором теоретико-методологический подход к формированию и использованию бюджетного потенциала региона, считаем необходимым принять в расчет особенности ведения муниципальной статистики, а также актуальные для исследуемых территорий проблемы при проведении оценки для муниципальных образований.

Перечень показателей, предложенный в различных инструментариях и различными авторами, станет методической базой при разработке авторского

¹⁷⁹ Печенская М.А. Потенциал местных бюджетов Европейского Севера России: теоретические и методические аспекты // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2018. № 5. С. 155–167. Печенская М.А. Бюджетный потенциал муниципальных образований: оценка и направления развития (на примере Вологодской области) // Проблемы прогнозирования. 2019. № 4 (175). С. 120-131.

методического инструментария оценки уровня бюджетного потенциала муниципалитетов.

По нашей позиции, обоснование бюджетного обеспечения муниципальных образований целесообразно проводить по следующему алгоритму последовательных действий (этапов).

На *первом этапе* осуществляется формирование базы исходных для измерения данных.

При этом важное место отводится выбору и обоснованию показателей для оценки, поскольку они должны учитывать разработанный автором интегративный подход к формированию и использованию бюджетного потенциала региона; находиться в открытой официальной публикации; учитывать особенности статистики на муниципальном уровне; обладать динамичностью (для отражения трансформаций бюджетной системы). Показатели в предлагаемом инструментарии выбраны с помощью требований законодательства Российской Федерации, а также экспертных оценок¹⁸⁰; дают возможность представить не только достигнутый уровень бюджетного потенциала, но и величину его приращения; характеризуют стадию формирования и использования бюджетного потенциала, определенный структурный компонент и их взаимодействие, что в совокупности создает основу для комплексной характеристики бюджетного потенциала в разрезе муниципалитетов.

¹⁸⁰ Голодова Ж.Г. Оценка бюджетно-налогового потенциала региона в условиях реформирования системы межбюджетных отношений // Финансы и кредит. 2009. № 5. С. 33-40. Zenchenko С.В. Бюджетный потенциал региона и методические подходы к его оценке // Региональные проблемы преобразования экономики. 2008. №1(14). С. 186-198. Петров Ю.А. Селективная финансовая политика: повышение собираемости налогов, увеличение налогового потенциала и стимулирование развития экономики // Российский экономический журнал. 1999. № 4. С. 44-46. Бочко В.С. Формирование территории муниципального образования как интеллектуально-инновационного пространства // Вестник УГТУ-УПИ. Серия: Экономика и управление. 2008. № 4. С. 58-72. Суглобов А.Е., Черкасова Ю.И. Анализ налогового потенциала муниципальных образований в целях совершенствования механизма внутрирегионального бюджетного выравнивания // Финансовый менеджмент. 2009. №1. С. 105-124. 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. Яшин С.Н., Яшина Н.И. Некоторые аспекты анализа бюджетного потенциала муниципальных образований // Экономический анализ: теория и практика. 2003. №1. С. 21-29 и др.

Данные аргументы позволили сформировать универсальный перечень экономических показателей, сведенных нами в шесть групп. В приложении 8 представлены перечень и пороговые значения экономических показателей.

На *втором, третьем и четвертом этапах* проходит измерение интегрального уровня бюджетного потенциала на основе стандартизации показателей и метода линейного масштабирования (табл. 4.10).

Таблица 4.10 – **Последовательность действий при реализации авторской методики оценки уровня бюджетного потенциала муниципальных образований**

Последовательность действий	Методическая основа реализации действия
2. Определение значения показателя на основе метода линейного масштабирования (I_{ij})	Если значение показателя находится за пределами минимального, присваивается оценка 0, за пределами максимального – 1, в интервале (0; 1) – оценка рассчитывается по формуле: $I_{ij} = \frac{x_{ij} - x_{min}}{x_{max} - x_{min}},$ где I_{ij} – оценка показателя i ; i – искомый показатель; j – муниципальное образование; x_{ij} – фактическое значение показателя; x_{min} – минимальное значение показателя; x_{max} – максимальное значение показателя.
3. Типизация показателей группы (P_{ij})	$P_{ij} = \frac{\sum_{i=1}^n I_{ij}}{m_j},$ где P_{ij} – сводная оценка, полученная в рамках группы (социально-экономического развития, покрытия расходов доходами бюджетов, бюджетной сбалансированности, автономии бюджетов, бюджетной обеспеченности, трансфертозависимости бюджетов); m_j – количество показателей, характеризующих группу (19 показателей оценки из 6 групп).
4. Расчёт интегрального показателя (IBC)	$IBC_j = \frac{\sum_{i=1}^n P_{ij}}{n},$ где IBC_j – интегральное значение уровня бюджетного потенциала муниципального образования j ; n – количество групп показателей.

Источник: составлено автором и опубликовано в статье автора [Печенская М.А. Бюджетный потенциал муниципальных образований: оценка и направления развития (на примере Вологодской области) // Проблемы прогнозирования. 2019. №4. С. 120-131].

Для необходимости понимания с помощью методического инструментария величины прироста искомого показателя одной территории в динамике (в данном случае этим показателем является уровень бюджетного потенциала) и сравнения искомого показателя на различных территориях также в динамике целесообразно: во-первых, использование абсолютных и относительных коэффициентов; во-вторых, объединение коэффициентов в один интегральный коэффициент

(интегральную оценку); в-третьих, исчисление интегрального коэффициента на основе расчёта среднего арифметического значения.

На *пятом этапе* интерпретируется интегральная оценка. Для этого нами проведена равноинтервальная группировка уровней бюджетного потенциала муниципалитетов в пределе от 0 до 1, определено соответствие того или иного интервала конкретному уровню бюджетного потенциала: низкому, ниже среднего, среднему, выше среднего и высокому (табл. 4.11).

Таблица 4.11 – **Интерпретация пороговых значений интегральной оценки бюджетного потенциала муниципальных образований**

Наименование интервала	Границы интервала интегрального показателя	Характеристика способности развития бюджетного потенциала муниципального образования
Высокий уровень	$0,80 \leq IBC_j \leq 1,00$	Муниципалитет роста
Уровень выше среднего	$0,60 \leq IBC_j < 0,80$	Муниципалитет реализуемых возможностей
Средний уровень	$0,40 \leq IBC_j < 0,60$	Муниципалитет потенциального роста
Уровень ниже среднего	$0,20 \leq IBC_j < 0,40$	Муниципалитет нереализованных резервов
Низкий уровень	$0,00 \leq IBC_j < 0,20$	Муниципалитет слабых возможностей

Источник: составлено автором.

В целях апробации разработанного методического инструментария проведен первый этап мониторинга на примере муниципальных образований Вологодской области. Наблюдением охвачен период 2006-2020 гг., в том числе по причине наличия наиболее полной статистической информации по всем аспектам оценки. Результаты апробации представлены в таблицах 4.12-4.13 и приложении 9. Проведенная по разработанному инструментарию оценка позволила сделать ряд важных научно-практических выводов:

1. Бюджетный потенциал преобладающего большинства муниципальных образований области находился преимущественно в интервалах «средний уровень» и «уровень ниже среднего». Уровень бюджетного потенциала «выше среднего» отмечался в 2006 году (г. Вологда и г. Череповец), в 2007 году (г. Череповец) и в 2010 году (г. Вологда).

2. Среднее по муниципальным образованиям значение интегрального показателя за 15-летний период практически не изменилось – с 0,36 до 0,39.

3. Произошел постепенный переход интегральной оценки уровня бюджетного потенциала муниципалитетов из интервала «ниже среднего» и «выше среднего» в «средний». Так, если в 2006 году уровнем «ниже среднего» характеризовались 24 муниципалитета, то в 2020 году – 15.

4. Низкий уровень не был характерен для муниципальных образований.

5. Лидером по росту уровня бюджетного потенциала за период стал Грязовецкий район (155,4%), тогда как наиболее существенному сокращению подверглись городские округа (г. Вологда – 60% в 2020 г. от уровня 2006 г., г. Череповец – 75,4%).

6. По итогам 2006 г. в Вологодской области выявлено отсутствие муниципалитетов роста и муниципалитетов слабых возможностей, 2 муниципалитета реализуемых возможностей, 2 муниципалитета потенциального роста и 24 муниципалитета нереализованных резервов.

7. По итогам 2020 г. в Вологодской области выявлено отсутствие муниципалитетов роста, муниципалитетов реализуемых возможностей, муниципалитетов слабых возможностей, 13 муниципалитетов потенциального роста и 15 муниципалитетов нереализованных резервов.

Таблица 4.12 – **Распределение муниципальных образований (муниципальных районов и городских округов) по уровню бюджетного потенциала, в % от общего числа (на примере Вологодской области)**

Год	Низкий (менее 0,20)	Ниже среднего [0,20 – 0,40)	Средний [0,40 – 0,60)	Выше среднего [0,60 – 0,80)	Высокий [0,80 и выше)
2006	0,00	85,71	7,14	7,14	0,00
2007	0,00	78,57	17,86	3,57	0,00
2008	0,00	71,43	28,57	0,00	0,00
2009	0,00	92,86	7,14	0,00	0,00
2010	0,00	89,29	7,14	3,57	0,00
2011	0,00	89,29	10,71	0,00	0,00
2012	0,00	71,43	28,57	0,00	0,00
2013	0,00	85,71	14,29	0,00	0,00
2014	0,00	85,71	14,29	0,00	0,00
2015	0,00	89,29	10,71	0,00	0,00
2016	0,00	64,29	35,71	0,00	0,00
2017	0,00	60,71	39,29	0,00	0,00
2018	0,00	67,86	32,14	0,00	0,00
2019	0,00	85,71	14,29	0,00	0,00
2020	0,00	53,57	46,43	0,00	0,00

Источник: авторские расчеты.

Таблица 4.13 – Интегральная оценка уровня бюджетного потенциала муниципальных образований Вологодской области*

Муниципалитет	2006 г.		2009 г.		2015 г.		2020 г.	
	Значение	Рейтинг	Значение	Рейтинг	Значение	Рейтинг	Значение	Рейтинг
г. Череповец	0,647	1	0,526	1	0,488	1	0,488	1
Сямженский	0,342	13	0,243	26	0,291	26	0,461	2
Вытегорский	0,315	21	0,324	9	0,39	4	0,4525	3
Шекснинский	0,47	3	0,327	8	0,352	13	0,4521	4
Кадуйский	0,404	4	0,35	4	0,358	11	0,439	5
Междуреченский	0,326	18	0,283	19	0,34	17	0,437	6
Тарногский	0,344	12	0,312	13	0,34	16	0,427	7
Грязовецкий	0,267	27	0,259	24	0,385	7	0,416	8
Череповецкий	0,302	24	0,28	21	0,292	25	0,408	9
Кирилловский	0,321	19	0,251	25	0,355	12	0,407	10
Верховажский	0,336	16	0,265	23	0,296	24	0,404	11
Сокольский	0,278	26	0,346	5	0,308	22	0,403	12
Бабаевский	0,301	25	0,319	11	0,312	21	0,4	13
Вологодский	0,308	22	0,331	7	0,312	20	0,394	14
Усть-Кубинский	0,364	9	0,355	3	0,416	2	0,392	15
Тотемский	0,351	10	0,22	27	0,402	3	0,389	16
г. Вологда	0,631	2	0,537	2	0,387	5	0,379	17
Чагодощенский	0,345	11	0,212	28	0,339	18	0,378	18
Вашкинский	0,374	7	0,274	22	0,267	27	0,366	19
Бабушкинский	0,32	20	0,332	6	0,298	23	0,3659	20
Великоустюгский	0,25	28	0,296	17	0,386	6	0,365	21
Никольский	0,308	23	0,295	18	0,367	10	0,3595	22
Кичменгско-Городецкий	0,338	15	0,282	20	0,261	28	0,3586	23
Вожегодский	0,37	8	0,313	12	0,315	19	0,354	24
Устюженский	0,378	6	0,302	16	0,376	8	0,341	25
Белозерский	0,329	17	0,304	15	0,348	14	0,3363	26
Нюксенский	0,34	14	0,311	14	0,344	15	0,3356	27
Харовский	0,386	5	0,322	10	0,367	9	0,33	28
По области	0,478		0,360		0,363		0,443	

* Расчет интегрального коэффициента по г. Вологде и г. Череповцу производился без учета показателя «Индекс физического объема производства с/х продукции».

Источник: авторские расчеты.

Шестой этап предполагает оценку межмуниципальной дифференциации по уровню бюджетного потенциала на основе эконометрических моделей конвергенции.

Для измерения величины разрыва по уровню бюджетного потенциала между муниципальными образованиями, а также тенденций изменения муниципального неравенства в инструментарии оценки используется:

- во-первых, расчет коэффициента вариации;
- во-вторых, тестирование наличия σ -конвергенции (измерение разброса и динамика неравенства).

По рисунку 4.6 можно выявить волнообразный снижающийся тренд муниципальной дифференциации в Вологодской области по уровню бюджетного потенциала в пределах 0,10–0,26. Наблюдающееся сокращение значения коэффициента вариации свидетельствовало о процессе сближения уровня бюджетного потенциала исследуемых муниципальных образований региона.

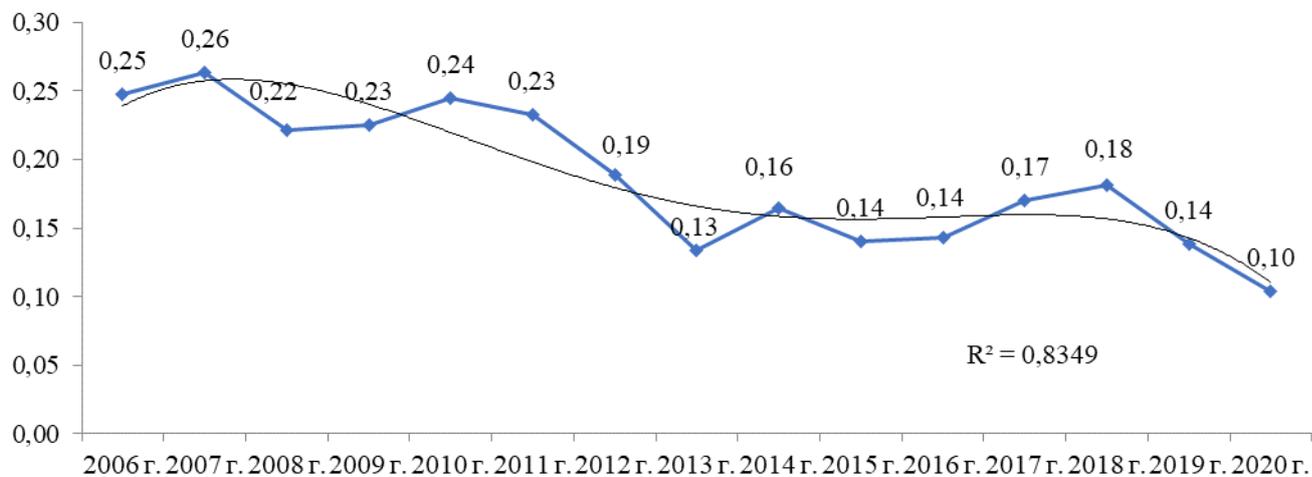


Рис. 4.6. Динамика коэффициента вариации уровня бюджетного потенциала в муниципальных образованиях Вологодской области в 2006-2020 гг.

Источник: авторские расчеты.

Аналогичный результат о наличии конвергенции, то есть уменьшении неравенства по величине бюджетного потенциала муниципалитетов, демонстрирует и тестирование наличия σ -конвергенции по итогу построения уравнения регрессии зависимости среднегодовых темпов роста бюджетного потенциала муниципалитетов за 2006 – 2020 гг. от логарифма величины

бюджетного потенциала муниципалитетов области в 2006 году ($y = -0.0596x - 0.055$) (рис. 4.7).

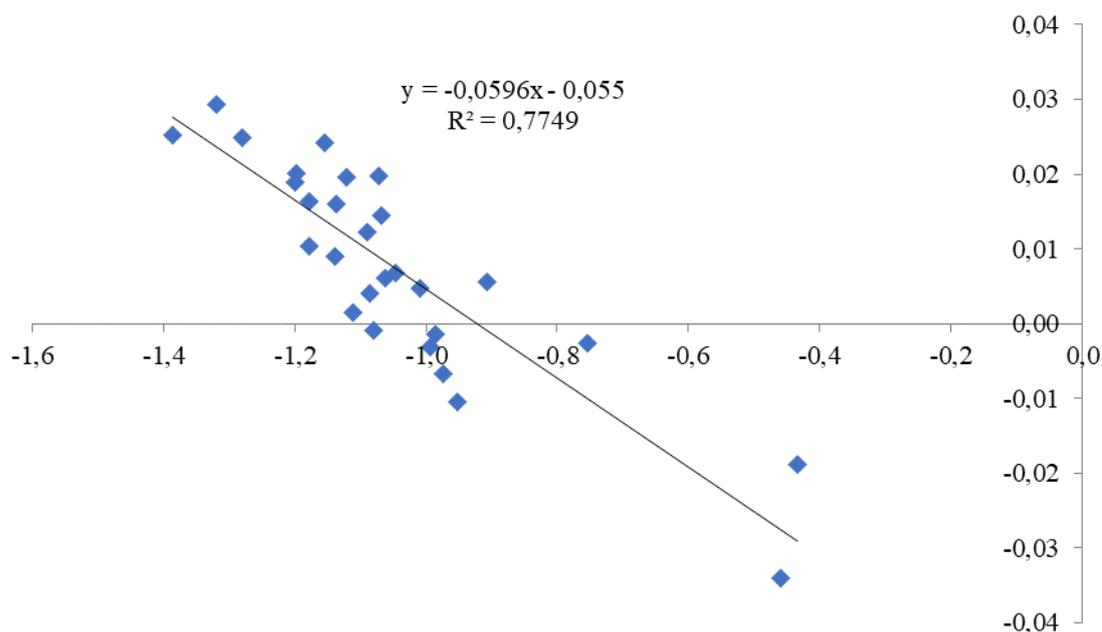


Рис. 4.7. Динамика рассеяния средних темпов роста бюджетного потенциала муниципальных образований Вологодской области в 2006 – 2020 гг. в зависимости от логарифма начального значения бюджетного потенциала в 2006 г.

Источник: авторские расчеты.

Вместе с тем, исследование показало, что в муниципалитетах с более низким начальным значением бюджетного потенциала темпы роста данного показателя выше, чем в муниципальных образованиях, которые в начальной точке исследования отличались более высоким значением бюджетного потенциала.

Особенно выделяется тенденция сближения муниципалитетов области по уровню потенциала местных бюджетов в посткризисный период, до которого наблюдался значительный разрыв потенциалов. Выравнивание уровней бюджетного потенциала различных муниципальных образований региона происходило путем его наращивания там, где он изначально был более низким, а не благодаря росту бюджетного потенциала всех муниципалитетов. Следовательно, это с высокой долей вероятности указывает на то, что выравнивание связано с региональной политикой перераспределения бюджетных средств в пользу менее обеспеченных территорий, а не с их социально-экономическим развитием.

Аналогичный результат получен и при расчете разработанного Индекса центrorегинальной дифференциации по уровню бюджетной обеспеченности (параграф 4.2 настоящей диссертации).

Крайне важно при реализации региональной политики постепенно, но решительно смещать акцент с выравнивающей функции межбюджетных отношений на стимулирующую для формирования высокой степени заинтересованности органов МСУ в максимальной реализации бюджетного потенциала территорий. Соответственно, при принятии решений об использовании тех или иных бюджетных инструментов учитывать количественные и качественные показатели социально-экономического развития муниципалитетов.

Седьмой этап предполагает, что результаты оценки уровня бюджетного потенциала муниципалитетов возможно использовать органами государственной власти при определении типа бюджетного обеспечения муниципальных образований¹⁸¹ региона следующим образом (табл. 4.14).

При I и II типах бюджетного обеспечения (муниципальные районы с уровнем бюджетного потенциала «высокий» или «выше среднего») сеть поселенческих бюджетов продолжает неизменно функционировать с осуществлением районным уровнем функции финансовой поддержки.

При III и IV типах бюджетного обеспечения (муниципальные районы с бюджетным потенциалом «средний» или «ниже среднего») сеть поселенческих бюджетов становится дифференцированной. Это означает, с одной стороны, сохранение бюджетов у районных центров и поселений с высоким уровнем бюджетной обеспеченности, с другой стороны, сметное финансирование оставшихся поселений с невысоким уровнем бюджетной обеспеченности.

¹⁸¹ В работе показана квалификация по муниципальным районам, поскольку консолидированный бюджет муниципального района включает в себя бюджеты городских и сельских поселений, при этом объективно отражая тенденции их функционирования.

Таблица 4.14 – Сопоставление типа бюджетного обеспечения муниципальных образований с уровнем их бюджетного потенциала

Уровень бюджетного потенциала		Особенности муниципального образования	Тип бюджетного обеспечения	Характеристика типа бюджетного обеспечения
Высокий	[0,80 – 1,00]	Достаточность собственных бюджетных ресурсов для решения текущих и долгосрочных задач развития	I	Районный уровень осуществляет бюджетную поддержку городских и сельских поселений
Выше среднего	[0,60 – 0,80)	Муниципальное образование с достаточно высоким уровнем потенциала, но наличием существенных резервов нереализованного бюджетного потенциала	II	
Средний	[0,40 – 0,60)	Возможности реализации бюджетного потенциала муниципалитета используются не в полной мере	III	Дифференцированный подход к финансированию поселений в зависимости от уровня подушевой бюджетной обеспеченности
Ниже среднего	[0,20 – 0,40)	Муниципальное образование характеризуется слабыми конкурентными позициями в экономической и бюджетной сфере, недостаточно развитой экономикой	IV	
Низкий	[0,00 – 0,20)	Муниципальное образование со слабо развитой экономикой и, как следствие, низкими возможностями реализации бюджетного потенциала, органы МСУ слабо заинтересованы в решении данного вопроса	V	Сметное финансирование

Источник: составлено автором и опубликовано в [Печенская М.А. Бюджетный потенциал муниципальных образований: оценка и направления развития (на примере Вологодской области) // Проблемы прогнозирования. 2019. №4. С. 120-131].

При V типе бюджетного обеспечения (муниципальные районы с низким уровнем бюджетного потенциала) поселения переходят на сметное финансирование, поскольку сохраняется только бюджет муниципального района.

Важно упомянуть, что отказ от доли поселенческих бюджетов не означает автоматическую ликвидацию соответствующего количества самих поселений. К тому же сметный принцип финансирования не исключает функций финансового планирования и контроля, который может осуществлять представительный орган МСУ. Реализация предложенной модели расширяет в переходный период до 01.01.2025 г. научно-методическую базу по приведению статусов, уставов муниципальных образований и других законодательных норм в соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом от 01.05.2019 N 87-ФЗ «О

внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Таким образом, научное обоснование выбора типа бюджетного обеспечения муниципальных образований наиболее целесообразно проводить по следующей алгоритмической модели, линейная блок-схема которой изображена на рис. 4.8.



Рис. 4.8. Алгоритмическая модель определения типа бюджетного обеспечения муниципальных образований

Источник: составлено автором и опубликовано в статье [Печенская М.А. Бюджетный потенциал муниципальных образований: оценка и направления развития (на примере Вологодской области) // Проблемы прогнозирования. 2019. №4. С. 120-131].

Апробация предложенной модели проведена на муниципальных образованиях Вологодской области. В результате выявлено, что в регионе преобладает III и IV типы бюджетного обеспечения (приложение 10).

Таким образом, опираясь на проведенное исследование и результаты апробации разработанного методического инструментария оценки внутрирегионального бюджетного перераспределения, включающего индекс измерения бюджетного соразвития центральных и периферийных муниципальных образований и алгоритмическую модель определения типа бюджетного обеспечения муниципальных образований, возможно обосновать ключевые принципы внутрирегионального перераспределения бюджетных ресурсов.

1) *Принцип возмещения.*

Означает, что изменение нормативов перераспределения доходных источников бюджетов между типами муниципалитетов должно осуществляться одновременно с введением механизмов бюджетной компенсации или изменением нормативов распределения расходных обязательств по бюджетным уровням.

2) *Принцип дифференциального укрепления доходной базы.*

Означает необходимость своевременного учета тенденций, особенностей и историко-культурных традиций хозяйствования различных муниципальных образований (акцент на имущественных налогах, стимулирование развития малых и средних предприятий и т.д.).

3) *Принцип обоснованности.*

Означает важность и необходимость разработки методической основы принятия управленческих решений при введении или изменении инструментов бюджетного перераспределения на региональном уровне.

Подводя итоги, отметим, что разработанный в процессе исследования инструментарий предоставляет возможность получения относительной оценки уровня бюджетного потенциала муниципалитетов, отражения места каждого муниципалитета в общем рейтинге. Учитывая оптимально небольшой объем необходимой информации для измерения, интегральный показатель отличается определенной долей информативности и чувствительности. Состав индикаторов, включенный в расчет интегрального показателя, позволяет с достаточной степенью достоверности судить об уровне бюджетного потенциала муниципального образования. Разработка мероприятий по формированию

оптимальной модели межбюджетных отношений и их реализация при использовании разработанной алгоритмической модели определения типа бюджетного обеспечения муниципальных образований будет способствовать росту их бюджетного потенциала, а, следовательно, повышению эффективности использования бюджетного потенциала всего региона.

Результаты исследования оценки современной практики использования бюджетного потенциала региона позволили сделать ряд важных выводов:

1. Предложенный в исследовании методический инструментарий оценки использования бюджетного потенциала включает: обоснование приоритетов и направлений использования бюджетного потенциала региона, определение пропорции приоритетов и ее динамики, расчет значимости приоритетов на основе модифицированной автором формулы их эластичности по максимально достигнутому уровню бюджетного потенциала региона. Применение его в практике государственного управления позволяет измерять и корректировать соотношение направлений и приоритетов использования бюджетного потенциала региона в зависимости от условий внешней и внутренней среды.

2. Полученные результаты апробации разработанного инструментария оценки использования бюджетного потенциала регионов РФ, с выделением примера Вологодской области, указали на функционирование недостаточно оптимальной организации приоритетов и направлений бюджетного потенциала региона в целях его социально-экономического развития.

3. Принципы внутрирегионального перераспределения бюджетных ресурсов должны опираться на потенциал местных бюджетов для эффективного использования бюджетного потенциала всего региона.

4. Эффективному использованию бюджетного потенциала региона будет способствовать формирование типов бюджетного обеспечения муниципальных образований, что предопределило необходимость создания алгоритмической модели на основе оценки уровня бюджетного потенциала муниципалитетов.

ГЛАВА 5

МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ РЕЗЕРВНОГО БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦИАЛА КАК ВАЖНОГО ФАКТОРА СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

5.1 Организационно-экономический механизм реализации резервного бюджетного потенциала региона на основе финансового взаимодействия государства и корпораций

Как было показано в исследовании, бюджетный потенциал региона взаимосвязан с социально-экономическими индикаторами, среди которых важнейшее место занимает финансовое состояние базирующегося в регионах частного бизнеса. В такой взаимосвязи при достижении социально-экономического развития регионов крайне важен вопрос сочетания частных и общественных (государственных) интересов.

Отметим, что первые рассуждения по этому поводу появились еще у античных философов Платона и Аристотеля. В их работах отмечалось, что «стремление человека или группы людей к благу справедливо настолько, насколько способствует процветанию государства», «причина конфликта общественных интересов заключается не в частной собственности, а в неограниченном праве частной собственности», «чрезмерно богатые не могут быть полезны государству, поскольку создают видимость принадлежности к тем, кто правит»¹⁸². С развитием торговых отношений усиление актуальности данной проблематики привело к появлению теории собственности и теории конфликта общественных интересов П.А. Гольбаха, Т. Гоббса, Д. Дидро, Дж. Локка, Ж. Ламетри и других философов Нового времени. Так, П.А. Гольбах писал:

¹⁸² Политика. Наука об управлении государством. Серия антология мысли. Платон, Аристотель. М.: ЭКСМО, 2003. 864 с.

«Любое многочисленное сословие, не будучи чем-либо сдерживаемо, преследует только собственные интересы»¹⁸³. Ж. Ламетри¹⁸⁴ рассуждал о том, что государство, право, культура и воспитание должны быть теми институтами, которые сдержат человеческий эгоизм и подчинят общему благу частные интересы. В данных теориях особо подчеркивалась роль государства как регулятора конфликта частных и общественных интересов.

Современный контекст сочетания различных интересов, представленный в целом ряде научных трудов (В.А. Ильина, А.И. Поваровой, В.А. Крюкова, И.Д. Мацкуляка, Д.И. Мацкуляка, С.П. Колчина, С.В. Белоусовой, Ю.Т. Ахвледиани, Е.И. Ивашкина, Л.Я. Маршавиной, И.В. Пещанской, Л.В. Полежаровой, И.П. Хоминич, О.А. Романовой и др.), поставил во главу угла крупные корпорации и вопрос влияния результатов их деятельности на социально-экономическое развитие регионов. Так, Е.В. Добролежа¹⁸⁵ указала, что потенциал крупного бизнеса в значительной мере формирует потенциал территории. Н.А. Хилько и В.В. Каргинова также обозначили необходимость анализа, разработки системы стратегических мер и ускоренной реализации государственно-корпоративной экономики¹⁸⁶.

Анализ научной литературы позволил нам увязать это, главным образом, с тем, что базирование крупных корпораций создает целый ряд экономических рисков для территориального ресурсного обеспечения, в том числе реализации бюджетного потенциала региона, в частности:

– крупные корпорации могут преобразовывать структурную организацию и функциональное содержание региональной производственной системы;

¹⁸³ Гольбах П.А. Естественная политика, или Беседы об истинных принципах управления // соч.: в 2 т. М.: Мысль, 1963. Гольбах П.А. Основы всеобщей морали, или Катехизис природы // соч. в 2 т. М.: Мысль, 1963. Дидро Д. Собрание сочинений в десяти томах. Серия: философское наследие. М.: Мысль, 1986. Локк Дж. Опыт о человеческом разумении // соч. в 3 томах. М.: Мысль, 1985. Ламетри Ж. Анти-Сенека, или Рассуждения о счастье // соч. 2-е изд. М.: Мысль, 1983. Гоббс Т. О происхождении государства // соч. в 2 томах. М.: Мысль, 1991. Протопопова Н.И. Идеино-мировоззренческие истоки согласования экономических интересов государства и частного капитала.

¹⁸⁴ Ламетри Ж. Анти-Сенека, или Рассуждения о счастье // соч. 2-е изд. М.: Мысль, 1983.

¹⁸⁵ Добролежа Е.В. Вовлечение финансовых ресурсов крупных корпораций в социально-экономический потенциал российских регионов // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. №36(129). 2011. С. 59-63.

¹⁸⁶ Хилько Н.А., Каргинова В.В. Корпоративная модернизация экономики – необходимое условие повышения ее конкурентоспособности // Terra Economicus. 2009. Т. 7. № 2-3. С. 45-49

– изменение результатов деятельности крупных корпораций трансформирует социально-экономические показатели развития территориальных систем, в частности, объемы бюджетных доходов, размеры инвестиций, уровень безработицы и т.д.;

– инвестиционные программы крупных корпораций обусловлены профилем их вида экономической деятельности, что влияет на возможности диверсификации экономики региона; при этом финансовые вложения в развитие региональной инфраструктуры осуществляются вне стратегического развития регионов.

Перечисленные риски свидетельствуют о том, что крупные корпорации могут способствовать как расширению, так и сужению бюджетного потенциала территории. При этом регионы являются естественной средой крупных корпораций, а региональные органы власти формируют для них комплекс необходимых условий, в особенности воспроизводства различного рода ресурсов. Так, именно в регионах создается значительная доля добавленной стоимости и условия, определяющие конкурентоспособность производимых товаров.

Однако необходимо отметить, что влияние крупных корпораций на бюджетный потенциал определяется как потенциалом данных хозяйствующих субъектов, так и созданной институциональной средой, в которой под действием определенного набора правил, норм, стимулов у экономических агентов формируются целевые установки, мотивы деятельности, модели поведения и т.д.

Исследователи отметили, что «обеспечение государством условий для соблюдения правил и норм может оказывать влияние и на эффективность использования потенциала»¹⁸⁷. На наш взгляд, важно создание государством таких условий, которые обеспечат сочетание общественных и частных интересов. Согласимся с мнением авторов о том, что институциональный фактор играет важную роль в интеграции различных субъектов экономических отношений в

¹⁸⁷ Рябов И.В., Смирнова О.О., Агапова Е.В. Влияние институциональных факторов на экономический рост // *Economics: Yesterday, today and tomorrow*. 2013. №5-6. С. 39-46.

процессе общественного воспроизводства¹⁸⁸. В связи с этим, институциональный подход к исследованию бюджетного потенциала региона позволяет рассматривать его развитие с позиции институциональных характеристик системы, в рамках которой оно осуществляется.

Исследование показало, что ключевыми причинами конфликта частных и общественных интересов являются механизмы и инструменты налоговой политики, влияющие на равномерность распределения капитала. Особо отметим, что негативные проявления недостаточно эффективных налоговых инструментов в значительной мере приводят к снижению бюджетного потенциала территорий базирования крупных корпораций.

Исходя из этого, в рамках данного параграфа можно выдвинуть детализирующую гипотезу о возможности стимулирования реализации бюджетного потенциала региона путем повышения эффективности финансового взаимодействия государства с крупными корпорациями. В первую очередь, для подтверждения данной гипотезы необходим поиск ключевых предпосылок, действие которых могло создать причины снижения уровня бюджетного потенциала.

Для детального анализа в объект исследования включены крупные российские корпорации черной металлургии, что не явилось случайным выбором. Дело в том, что черная металлургия представляет собой одну из тех отраслей промышленного производства, успешное развитие которой определяет индустриальный потенциал и возможности развития многих государств, включая Россию¹⁸⁹. Согласно данным Росстата, черная металлургия формирует порядка 4-5% российского ВВП, 6-7% экспорта, а также 360 тыс. рабочих мест.

¹⁸⁸ Иншаков О.В., Фролов Д.П. Эволюционная перспектива экономического институционализма // Вопросы экономики. 2010. №9. С. 63–77.

¹⁸⁹ Новиков Н.И., Подъяпольский Д.В., Новикова Г.В. Роль черной металлургии в развитии национальной и региональной экономики // Вестник КемГУ. 2014. №2 (58). С. 254-258. Роль черной металлургии в мировой экономике. Режим доступа: <https://fabricators.ru/article/chernaya-metallurgiya>; Буданов И.А. Влияние макроэкономических изменений на динамику производства металла в России // Проблемы прогнозирования. 2015. №6. С. 108-123. Буданов И.А. Управление развитием металлургии и глобальным рынком металла // Проблемы прогнозирования. 2020. №6. С. 108-123. С. 104-118.

Российское металлургическое производство представлено шестью крупными вертикально и горизонтально интегрированными холдингами¹⁹⁰, которые выпускают в общей сложности около 93% продукции отрасли в стране.

Объектами данного исследования станут три крупнейшие российские компании, а именно, ПАО «Северсталь», ПАО «Магнитогорский металлургический комбинат» (ПАО ММК) и ПАО «Новолипецкий металлургический комбинат» (ПАО НЛМК).

Информационной базой послужат данные Федеральной налоговой службы, а также опубликованная на официальных сайтах компаний бухгалтерская отчетность. Для полноты и сопоставимости отчетных данных период исследования охватывает 2012-2020 гг.

Итак, наиболее пристальное внимание целесообразно уделить налогу на прибыль, который, в отличие, от налога на добавленную стоимость, зачисляется в бюджеты федерального (3%) и регионального (17%) уровней, а в сравнении с налогами на имущество и доходы физических лиц играет более весомую роль.

Первым делом сравнение сумм фактически уплаченного размера налога на прибыль организаций (согласно отчетности о финансовых результатах РСБУ) и рассчитанного по установленной ставке 20%¹⁹¹ от налогооблагаемой базы выявило расхождения. Это указывает на то, что в налоговом законодательстве существуют пробелы, создающие возможности для оптимизации крупными корпорациями налога в бюджет.

Так, например, в ПАО «Северсталь» за 2012-2020 гг. фактический объем налога на прибыль оказался меньше расчетного на 91,7 млрд. рублей, что превысило годовой объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета Вологодской области (78,5 млрд. руб. в 2020 г.) (табл. 5.1).

¹⁹⁰ Такие корпорации как «Северсталь», «Магнитогорский металлургический комбинат», «Новолипецкий металлургический комбинат», «Евраз», «Металлоинвест» и «Мечел».

¹⁹¹ С 2009 года ставка налога на прибыль снизилась с 24 до 20%, согласно Федеральному закону № 224-ФЗ от 26.11.2008 «О внесении изменений в часть первую, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Таблица 5.1 – Сравнение расчетного и фактически уплаченного размера налога на прибыль, млрд. руб.

Год	ПАО «Северсталь» (Вологодская область)				ПАО «Магнитогорский металлургический комбинат» (Челябинская область)				ПАО «Новолипецкий металлургический комбинат» (Липецкая область)			
	Прибыль до налогообложения	Расчетный налог (по ставке 20%)	Фактический налог* (фактическая ставка, %)	Разница (3 – 4)	Прибыль до налогообложения	Расчетный налог (по ставке 20%)	Фактический налог* (фактическая ставка, %)	Разница (7 – 8)	Прибыль до налогообложения	Расчетный налог (по ставке 20%)	Фактический налог* (фактическая ставка, %)	Разница (11 – 12)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
2012	16,34	3,27	2,28 (14,0%)	0,99	11,40	2,28	1,96 (17,2%)	0,32	24,22	4,84	2,73 (11,3%)	2,11
2013	9,17	1,83	0,00 (0,006%)	1,83	-58,63	0,00	0,00 (0%)	0,00	-10,37	-2,07	0,00 (0%)	-2,07
2014	-37,71	0,00	0,00 (0%)	0,00	-2,07	0,00	0,14 (0%)	-0,14	23,31	4,66	1,55 (6,7%)	3,11
2015	44,26	8,85	0,01 (0,01%)	8,85	38,46	7,69	10,98 (28,6%)	-3,29	58,17	11,63	6,93 (11,9%)	4,70
2016	106,52	21,30	6,79 (6,4%)	14,52	83,17	16,63	15,55 (18,7%)	1,08	47,32	9,46	11,61 (24,5%)	-2,15
2017	146,04	29,21	6,54 (4,5%)	22,67	84,26	16,85	14,35 (17%)	2,50	122,63	24,53	13,55 (11,0%)	10,98
2018	138,43	27,69	14,42 (10,4%)	13,27	96,61	19,32	22,64 (23,4%)	-3,32	136,41	27,28	20,10 (14,7%)	7,18
2019	119,71	23,94	11,77 (9,8%)	12,17	68,75	13,75	15,14 (22%)	-1,39	95,80	19,16	12,52 (13,1%)	6,64
2020	122,4	24,48	7,09 (5,8%)	17,39	64,51	12,9	12,9 (20%)	0	67,11	13,42	6,31 (9,4%)	7,11
Среднее за период	73,9	15,6	5,4 (5,7%)	10,2	42,9	9,9	10,4 (16,3%)	-0,5	62,7	12,5	8,4 (11,4%)	4,2
Всего за период	665,16	140,57	48,9	91,7	386,5	89,4	93,7	-4,2	564,6	112,91	75,3	37,6

* Согласно данным бухгалтерской отчетности ПАО «Северсталь», ПАО «Магнитогорский металлургический комбинат», ПАО «Новолипецкий металлургический комбинат».

Источники: авторские расчеты по бухгалтерской отчетности ПАО «Северсталь», ПАО «Магнитогорский металлургический комбинат», ПАО «Новолипецкий металлургический комбинат».

При этом средняя за период ставка, по которой фактически взимался налог, составила 5,7, а не 20%. Аналогичная ситуация наблюдалась и на ПАО «НЛМК», в котором сумма налога на прибыль была снижена на 37,6 млрд. рублей при средней ставке налогообложения 11,4%.

Исследование показало, что появлению данной ситуации способствовало два ключевых фактора: во-первых, действие механизма налоговой консолидации финансовых результатов; во-вторых, возможности осуществления части продаж фирмам со льготным режимом налогообложения прибыли.

Относительно первого фактора, анализ экономических источников показал, что оценке эффективности консолидированного налогообложения как налогового института посвящены работы многих отечественных авторов, в числе которых: Д.А. Бабенко, А.В. Базанова, К.А. Баннова, Т.В. Витвицкая, И.В. Глазунова, Л.И. Гончаренко, Л.С. Гринкевич, Л.П. Грундел, Е.А. Ермакова, А.Б. Золотарева, В.А. Ильин, В.В. Кирсанова, В.А. Колбина, Н.А. Кондрашова, Н.И. Малис, Е.В. Ордынская, Е.О. Пашинина, А.И. Поварова, В.М. Полтерович, Д.А. Смирнов, Р.С. Солдатов, М.Ф. Сычев, М.А. Троянская, К.А. Ханафин, Г.Ф. Цельникер, Д.Г. Черник, Е.Б. Шувалова, Н.В. Юрченкова и другие. Так, в работах члена-корреспондента РАН, д.э.н., профессора В.А. Ильина и А.И. Поваровой отмечено, что «практика применения налоговой консолидации привела к формально законной, но невыгодной для бюджета оптимизации из-за неспособности справедливого распределения доходов от поступлений налога на прибыль между бюджетами регионов»¹⁹². Аналогичный вывод получен в сравнительном исследовании¹⁹³ опыта создания консолидированной группы налогоплательщиков (КГН) в России и зарубежных странах. Д.э.н., профессор Е.Б. Шувалова и Н.В. Юрченкова выявили существенные недостатки налогового контроля по КГН (напр., отсутствие проверки налоговых регистров пострадавших регионов, применения участниками КГН льготных ставок, математического определения

¹⁹² Ильин В.А., Поварова А.И. Крупнейшие металлургические корпорации и их роль в формировании бюджетных доходов: монография / Вологда, 2019. 204 с.; Ильин В.А., Поварова А.И. Консолидированное налогообложение и его последствия для региональных бюджетов // Экономика региона. 2019. №1. С. 70-83.

¹⁹³ Золотарева А.Б. Некоторые направления совершенствования законодательства о консолидированной группе налогоплательщиков // Экономическое развитие России. 2017. №1. С. 74-81

пороговой суммы переноса убытков¹⁹⁴). Отметим, что, согласно налоговым поправкам в федеральное законодательство¹⁹⁵, с 2018 года налоговые органы не рассматривают новые заявки на создание КГН, а ранее зарегистрированные холдинги с 1 января 2023 года прекращают свое функционирование.

Возможность применения с 2012 г. инициированной Правительством РФ практики КГН санкционировала холдингам зачисление убыточных компаний в совокупный финансовый результат, что снижает объемы поступлений в бюджет по налогу на прибыль. Так, для корпораций отрасли черной металлургии объединение в КГН позволило снизить налоговую нагрузку и сократить себестоимость произведенной продукции. В таблице 5.2 наглядно представлены тенденции поступлений налога на прибыль до и после создания КГН на примере Вологодской области. Как можно увидеть, уже в 2012 году поступление налога упало в 6 раз по сравнению с 2011 годом.

Таблица 5.2 – Сравнение объемов поступлений налога на прибыль от металлургического производства в консолидированный бюджет Вологодской области до и после создания консолидированной группы налогоплательщиков (КГН)

Период	Год	Сумма, млрд. руб.	Доля в совокупном налоге на прибыль, %
До создания КГН	2006	9,8	48,1
	2007	11,0	51,9
	2008	11,5	52,6
	2009	0,5	10,3
	2010	4,4	41,1
	2011	4,2	35,2
	<i>В среднем за 2006-2011</i>	<i>6,90</i>	<i>39,87</i>
После создания КГН	2012	0,7	6,3
	2013	0,8	12,9
	2014	0,6	8,0
	2015	0,4	5,4
	2016	2,6	22,6
	2017	5,5	23,0
	2018	13,4	54,1
	2019	12,9	49,1
	2020	8,3	44,1
	<i>В среднем за 2012-2020</i>	<i>5,02</i>	<i>25,06</i>

Источники: авторские расчеты по данным ФНС по Вологодской области; Федерального казначейства РФ

¹⁹⁴ Шувалова Е.Б., Юрченкова Н.В. Особенности налогового контроля по консолидированной группе налогоплательщиков // Экономика, статистика и информатика. Вестник УМО. 2014. № 6-2. С. 370-374.

¹⁹⁵ Федеральный закон от 03.08.2018 № 302-ФЗ ввел запрет на регистрацию консолидированных групп налогоплательщиков и ограничил время их существования.

Относительно второго фактора, то продажа части продукции крупных металлургических корпораций дислоцировалась через трейдерные компании, зарегистрированные в офшорных зонах. По мнению многих экспертов, офшоризация именуется большей проблемой для России, чем дешевая нефть, поскольку уводит за границу немалые капиталы, которые могли бы использоваться на развитие российской экономики¹⁹⁶. Например, в кризисный и посткризисный период 2009 – 2011 гг. на зарубежные счета направлено 173,9 млрд. долларов с учетом дефицита федерального бюджета в 137,1 млрд. долларов¹⁹⁷. В 2020 году ситуация сопоставимости размеров оттока капитала из России и бюджетного дефицита не изменилась, о чем свидетельствуют данные платежного баланса страны и расчеты ученых¹⁹⁸. Д.э.н., профессор Д.Г. Черник сопоставляет экспертные оценки доли активов, выведенных в офшоры, в России (до 70%) и в США и Европе (порядка 10%) и указывает на парадоксальную ситуацию оказания государством финансовой помощи в кризисные периоды тем компаниям, которые зарегистрированы в офшорах, что означает по сути поддержку организаций Кипра, Каймановых и Виргинских островов и др.¹⁹⁹.

Детальный и интересный анализ офшорных центров и возможности уравнивания их налоговых режимов с другими странами представлен коллективом авторов РЭУ им. Г.В. Плеханова²⁰⁰. В исследовании Вологодского научного центра РАН отмечено, что во многом влияние обозначенного фактора стало возможным в результате «отсутствия законодательных механизмов противодействия вывозу капитала из России, в том числе за счёт установления специального налогового режима»²⁰¹. Экспертами ИНП РАН найден целый перечень противоречий, содержащихся в тех нормах налогового

¹⁹⁶ Съели Россию офшорные волки / Чуйков А. // Аргументы недели. 18 февраля 2020. Режим доступа: <https://argumenti.ru/society/2020/02/650972>. Резать бюджет или ликвидировать офшоры? Веники Березовского / Ануреев С., Пашкова Е. // Завтра. 15.09.2020. Режим доступа: https://zavtra.ru/blogs/anureev_offshori и др.

¹⁹⁷ Ильин В.А., Поварова А.И., Сычев М.Ф. Влияние интересов собственников металлургических корпораций на социально-экономическое развитие. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. 104 с.

¹⁹⁸ Резать бюджет или ликвидировать офшоры? Веники Березовского / Ануреев С., Пашкова Е. // Завтра. 15.09.2020. Режим доступа: https://zavtra.ru/blogs/anureev_offshori

¹⁹⁹ Черник Д.Г. К вопросу об офшорных зонах // Экономика. Налоги. Право. 2014. № 2. С. 96-99.

²⁰⁰ Хоминич И.П., Саввина О.В., Асяева Э.А. Офшорные центры: страновая структура капитала и международные регулятивные инициативы // Финансы, деньги, инвестиции. 2018. № 1 (65). С. 18-23.

²⁰¹ Ильин В.А., Поварова А.И., Сычев М.Ф. Влияние интересов собственников металлургических корпораций на социально-экономическое развитие. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. 104 с.

законодательства, которые регулируют процессы налогового контроля в отношении ценообразования²⁰².

В официальной отчетности нет информации о производственно-финансовых результатах трейдерных компаний, следовательно, невозможно дать анализ их оборота. В то же время данные о стоимостных объемах продаж аффилированным предприятиям позволяют утверждать, что от 40 до 95% операций осуществлялось именно через трейдерные компании. Есть основания предполагать, что реализация определенной доли продукции через трейдеров снизила объем выручки и, соответственно, налога на прибыль²⁰³, на что указывают данные таблицы 5.3.

Таблица 5.3 – Динамика продаж продукции крупных металлургических корпораций трейдерным компаниям

Показатель	Год									Всего за период
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
ПАО «Северсталь» (Вологодская область)										
Продажи трейдерам, млрд. руб.	57,5	43,2	34,7	49,4	54,0	59,8	73,2	53,4	н/д	425,2
%*	48,3	44,9	40,8	45,6	41,2	41,2	35,8	29,9	н/д	
ПАО НЛМК (Липецкая область)										
Продажи трейдерам, млрд. руб.	134,4	114,7	137,7	176,4	172,2	224,3	292,4	204,2	232,2	1688,5
%*	89,4	87,3	89,3	93,9	94,1	95,1	94,9	92,6	93,4	
ПАО ММК (Челябинская область)										
Продажи трейдерам, млрд. руб.	39,5	21,7	27,5	33,4	38,0	52,9	40,4	20,2	н/д	273,6
%*	57,0	41,3	45,3	43,6	41,7	46,9	31,3	22,9	н/д	

* В % к общему объему продаж связанных сторон.

Источники: авторские расчеты по бухгалтерской отчетности ПАО «Северсталь», ПАО «Магнитогорский металлургический комбинат», ПАО «Новолипецкий металлургический комбинат».

Также существенное влияние на возможности реализации бюджетного потенциала оказывает внутрикорпоративная финансовая политика, поскольку ее составная часть – распределительная политика – характеризует фискальную функцию хозяйствующего субъекта. В своем труде М. Miller и F. Modigliani

²⁰² Ордынская Е.В. Налоговые инструменты обеспечения социально приемлемого компромисса в распределении доходов // Экономика. Налоги. Право. 2012. № 3. С. 68-74.

²⁰³ Печенская-Полищук М.А. Ключевые факторы формирования налога на прибыль в региональные бюджеты от российских корпораций черной металлургии / М.А. Печенская-Полищук, М.К. Малышев // Регионология. 2021. Т. 29. №1. С. 10–36.

обратили внимание на то, что эффективность использования прибыли зависит от компромисса между производственными нуждами и личными потребностями акционеров²⁰⁴. В исследованиях ВолНЦ РАН отмечено исключение в данном вопросе общественных интересов²⁰⁵. На это указывают данные о масштабных дивидендных выплатах основным собственникам корпораций черной металлургии. Выплата дивидендов не только осуществлялась из нераспределенной прибыли, но и проводилась при наличии убытков. Так, за 2012-2020 гг. ПАО «Северсталь» выплатило 101% дивидендов от суммы чистой прибыли, ПАО НЛМК – 117,9% (табл. 5.4).

Таблица 5.4 – Доля дивидендов в чистой прибыли корпораций черной металлургии

Показатель	Год									Всего за период
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
ПАО «Северсталь» (Вологодская область)										
Чистая прибыль, млрд. руб.	14,6	8,1	-13,1	40,1	84,7	130,2	124,3	105,7	114,9	609,5
%*	65,7	86,3	х	123,0	79,7	70,8	108,4	91,8	97,5	101,1
ПАО НЛМК (Липецкая область)										
Чистая прибыль, млрд. руб.	21,3	-12,8	19,9	49,9	36,4	109,5	117,9	83,4	61,1	486,6
%*	17,4	х	73,4	83,4	151,7	76,8	116,0	124,7	212,2	117,9
ПАО ММК (Челябинская область)										
Чистая прибыль, млрд. руб.	7,9	-56,4	-2,3	30,7	68,0	67,3	73,7	55,6	51,5	296,0
%*	39,5	х	х	32,4	32,3	46,3	89,5	107,1	85,4	81,8

* Доля дивидендов в чистой прибыли, %. Знак «х» обозначает отсутствие чистой прибыли за период.

Источники: авторские расчеты по бухгалтерской отчетности ПАО «Северсталь», ПАО «Магнитогорский металлургический комбинат», ПАО «Новолипецкий металлургический комбинат».

Кроме того, дивиденды, полученные от участия в уставных капиталах других организаций, согласно российскому законодательству, не подлежат налогообложению²⁰⁶, что оптимизирует налоговую нагрузку экономических

²⁰⁴ Miller M., Modigliani F. Dividend Policy, Growth and the Valuation of Shares // The Journal of Business. 1961. Vol. 34. No.4. P. 411–433.

²⁰⁵ Ильин В.А., Поварова А.И. Проблемы эффективности государственного управления. Бюджетный кризис регионов: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. 128 с.; Ильин В.А., Поварова А.И. Эффективность государственного управления. 2000-2015. Противоречивые итоги – закономерный результат. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. 304 с.; Ильин В.А., Поварова А.И. Крупнейшие металлургические корпорации и их роль в формировании бюджетных доходов: монография / Вологда, 2019. 204 с.; Печенская-Полищук М.А., Малышев М.К. Ключевые факторы формирования налога на прибыль в региональные бюджеты от российских корпораций черной металлургии // Регионология. 2021. Т. 29. № 1. С. 10-36.

²⁰⁶ В соответствии с Федеральным законом от 16.05.2007 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений в статьи 224, 275 и 284 части второй Налогового кодекса РФ» с 1 января 2008 года введена ставка 0% по налогу на прибыль,

агентов. При этом налоговая оптимизация через дивиденды нежелательна, поскольку может вести к злоупотреблениям, распределяясь в дальнейшем не на инвестиции, а на люксовое потребление собственников компаний. Потенциальный объем налога на прибыль в бюджетную систему за 2012-2020 гг. составил у ПАО «Северсталь» 81,3 млрд. рублей; у ПАО ММК – 3 млрд. рублей; у ПАО НЛМК – 56 млрд. рублей (табл. 5.5).

Таблица 5.5 – Доходы металлургических комбинатов от участия в других организациях, млрд. руб.

Период	ПАО «Северсталь» (Вологодская область)		ПАО ММК (Челябинская область)		ПАО НЛМК (Липецкая область)	
	Доходы	Потенциально возможный налог на прибыль	Доходы	Потенциально возможный налог на прибыль	Доходы	Потенциально возможный налог на прибыль
2012	14,9	3,0	0,2	0,0	16,7	3,3
2013	9,0	1,8	1,2	0,2	21,0	4,2
2014	54,4	10,9	0,5	0,1	22,9	4,6
2015	44,3	8,9	0,3	0,1	23,5	4,7
2016	11,1	2,2	8,7	1,7	14,9	3,0
2017	60,9	12,2	0,9	0,2	38,0	7,6
2018	63,8	12,8	0,7	0,1	22,0	4,4
2019	56,5	11,3	0,4	0,1	72,1	14,4
2020	91,2	18,2	2,5	0,5	49	9,8
Всего за 2012– 2020 гг.	406,1	81,3	15,4	3,0	280,1	56,0

Источники: авторские расчеты по бухгалтерской отчетности ПАО «Северсталь», ПАО «Магнитогорский металлургический комбинат», ПАО «Новолипецкий металлургический комбинат».

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о недостаточно эффективном финансовом взаимодействии государства и корпораций. В свою очередь, это обстоятельство усилило неравномерное распределение частной собственности и продолжило так называемую в научной литературе тенденцию «капитализма для избранных», когда сокращение доходов населения страны происходит на фоне устойчивого роста капиталов собственников крупного бизнеса. В таблице 5.6 представлены некоторые сравнительные данные по регионам РФ, в которых базируются крупные металлургические корпорации. Так, за 9 лет среднедушевые

начисляемая на дивиденды от стратегического участия. Стратегическим признаётся такое участие, которое отвечает требованиям, установленным Налоговым кодексом РФ, а именно: акции находятся в собственности более 365 календарных дней, а доля в уставном капитале превышает 50%. Анализируемые корпорации чёрной металлургии соответствуют указанным требованиям.

денежные доходы населения Челябинской области сократились на 17,7%, Вологодской области – не изменились, Липецкой области выросли лишь на 1%, тогда как состояния собственников ПАО ММК, ПАО «Северсталь» и ПАО НЛМК выросли в 2,6-3 раза. На такой тренд указывают и международные факты. Так, ссылаясь на работу о неравенстве доходов Т. Пикетти²⁰⁷, нобелевский лауреат А. Дитон показывает, что доходы самого богатого 1% налогоплательщиков за 1980-2011 гг. выросли в 4 раза. В докладе об имущественном неравенстве благотворительной организации Oxfam сообщалось, что 1% населения Земли владеет 82% богатства, появившегося в 2017 году²⁰⁸.

Таблица 5.6 – Динамика среднедушевых денежных доходов населения* и состояния собственников** крупного бизнеса (на примере корпораций черной металлургии)

Показатель	Год									2020 г. к 2012 г., раз
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Вологодская область										
Среднедушевые денежные доходы населения, тыс. руб.	18,2	17,8	18,4	18,7	18,9	17,9	17,9	18,3	18,2	0,99
Состояние собственника ПАО «Северсталь», млрд. руб.	475,4	408,4	405,3	797,2	728,5	1020,2	1176,7	1324,7	1215,0	2,6
Липецкая область										
Среднедушевые денежные доходы населения, тыс. руб.	19,8	20,6	20,6	20,2	19,8	20,0	19,9	20,9	20,0	1,01
Состояние собственника ПАО НЛМК, млрд. руб.	494,1	449,9	640,8	711,3	621,6	938,6	1201,6	1376,4	1309,0	2,65
Челябинская область										
Среднедушевые денежные доходы населения, тыс. руб.	19,8	20,6	19,5	18,4	16,8	16,4	16,2	16,4	16,3	0,82
Состояние собственника ПАО ММК, млрд. руб.	174,0	134,0	108,1	214,6	254,0	483,9	585,2	575,1	528,0	3,02

* В ценах 2012 года.

** Нарастающим итогом с учетом перевода долларов в рубли по среднегодовому курсу ЦБ РФ.

Источники: авторские расчеты по отчетности ЕМИСС, Росстата, данным журнала Forbes.

²⁰⁷ Пикетти Т. Капитал в XXI веке. Ad Marginem, Москва, 2015. 592 с.

²⁰⁸ Richest 1 percent bagged 82 percent of wealth created last year - poorest half of humanity got nothing. 22.01.2018. Режим доступа: <https://www.oxfam.org/en/press-releases/richest-1-percent-bagged-82-percent-wealth-created-last-year-poorest-half-humanity>

В ходе проведенного анализа подтверждается, что реализация бюджетного потенциала региона базирования крупных корпораций отрасли черной металлургии сдерживается некорректным состоянием его институционального фактора, в частности, системными проблемами финансового взаимодействия государства с крупными корпорациями, заключающимися в:

- существовании законодательных механизмов, позволяющих крупным корпорациям на законных основаниях оптимизировать поступление налога на прибыль в бюджет (напр., механизм налоговой консолидации результатов);
- недостаточности законодательных механизмов, стимулирующих приоритетное направление финансовых ресурсов компаний на расширение и модернизацию производства, отечественные инвестиции в социально значимые проекты и т.д.

Вполне оправдано говорить о недостаточно эффективном налоговом согласовании общественных интересов и интересов крупных корпораций. В научной литературе имеются исследования, согласующиеся с данным мнением. Так, в исследованиях Кольского научного центра РАН сделан вывод о том, что «крупные корпорации, несмотря на их высокую общественную значимость для территорий, действуют как частнопредпринимательские корпорации ввиду отсутствия системы регулирования, при которой их деятельность увязывалась бы с социально-экономическим развитием страны и регионов... эти процессы порождают неустойчивость и непредсказуемость для регионов их присутствия»²⁰⁹. Д.э.н. И.В. Сугарова особо подчеркивает, что «структурные провалы институциональной среды принятия решений вытекают из проблемы отсутствия баланса интересов участников бюджетных отношений и нацеленности их действия не на развитие территорий, а на формальное соблюдение бюджетного законодательства и преследование собственных интересов»²¹⁰. В свою очередь, по

²⁰⁹ Пачина Т.М., Почивалова Г.П. Экстерриториальность капитала сырьевых корпораций: региональный аспект // Проблемы прогнозирования. 2005. № 5. С. 85-96. Почивалова Г.П. Анализ направленности государственного регулирования корпоративного сектора в целях устойчивого развития северных регионов (на примере Мурманской области) // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2018. № 2 (58). С. 67-81.

²¹⁰ Сугарова И.В. Управление финансами и выбор приоритетов бюджетной политики в обеспечении оптимизационных решений. Владикавказ: Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова, 2016. 207 с.

мнению д.э.н., профессора Д.С. Петросяна, «институциональная дисфункция может косвенно свидетельствовать об определенной степени дисфункциональности всей экономической системы»²¹¹.

Таким образом, подтверждена гипотеза о возможности стимулирования реализации бюджетного потенциала региона путем эффективного финансового взаимодействия государства с крупными корпорациями.

Следовательно, крайне важной и актуальной научной задачей становится поиск таких путей совершенствования финансового взаимодействия государства и корпораций, при котором будут учитываться не только частные интересы наращивания доходов собственников компаний, а возрастет учет общественных интересов, в том числе необходимость обеспечения развития бюджетного потенциала страны и ее регионов. Исследование теоретико-методологических основ, зарубежного и отечественного опыта, а также проведенный обширный анализ позволили обосновать ключевые принципы, обеспечение и инструменты эффективного согласования экономических интересов крупного бизнеса и государства, положенные в основу разработанного нами организационно-экономического механизма реализации бюджетного потенциала региона посредством эффективного финансового взаимодействия государства и корпораций (рис. 5.1). Разработанный механизм раскрывает цель, инструменты, принципы, формы и обеспечение. Важное внимание в представленном механизме уделяется взаимосвязи стратегии и тактики управления различными элементами налоговой политики, что позволит повысить эффективность временного и пространственного распределения финансовых ресурсов между экономическими агентами. Систематизация теоретико-методологических основ сочетания общественных и частных интересов, специфических особенностей государственного управления, а также проведенный анализ существующих налоговых инструментов и механизмов взаимодействия государства и крупного бизнеса позволили выделить ряд ключевых принципов.

²¹¹ Петросян Д.С. Институциональные патологии национальной экономики // Аудит и финансовый анализ. 2007. №2.

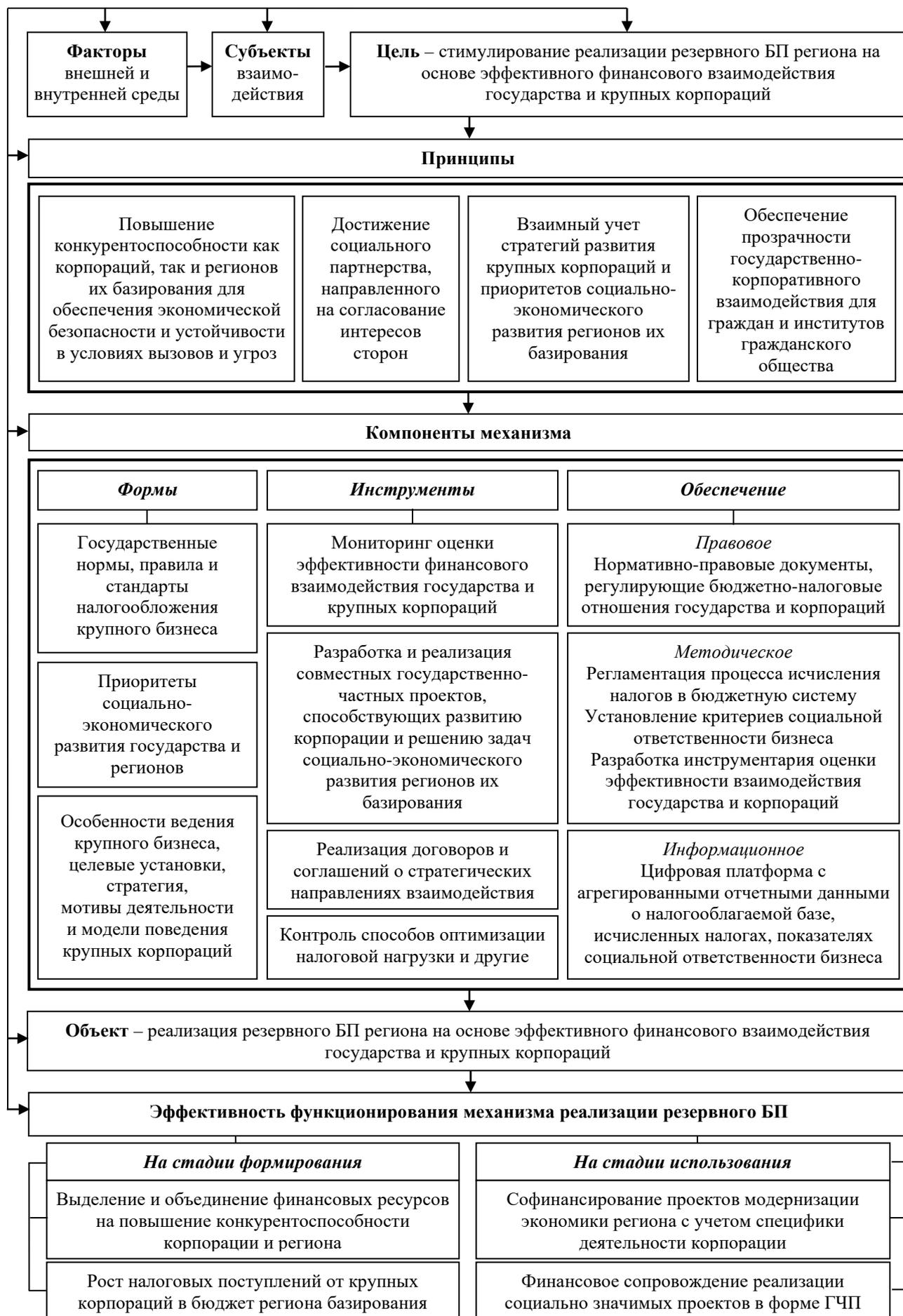


Рис. 5.1. Организационно-экономический механизм реализации резервного бюджетного потенциала региона (БП) на основе финансового взаимодействия государства и корпораций (авторская разработка)

Данные принципы призваны дополнить общие принципы государственной бюджетной политики: повышение конкурентоспособности как корпораций, так и регионов их базирования для обеспечения экономической безопасности и устойчивости в условиях вызовов и угроз; достижение социального партнерства, направленного на согласование интересов сторон; взаимный учет стратегий развития крупных корпораций и приоритетов (программ и проектов) социально-экономического развития регионов их базирования; обеспечение прозрачности государственно-корпоративного взаимодействия для граждан и институтов гражданского общества.

По нашему мнению, принципиально важную роль в финансовом взаимодействии государства и крупного бизнеса играет мониторинг оценки его эффективности, на основании которого будет оценен уровень согласования экономических интересов разных сторон и определены возможности реализации бюджетного потенциала. Результаты такой оценки позволят обоснованно подойти к совершенствованию государственно-корпоративного взаимодействия.

Надо сказать, что в научной литературе имеются некоторые наработки в этом направлении, в частности, по анализу отдельных индикаторов, так или иначе оценивающих взаимодействие крупного бизнеса и государства. Исследование зарубежных и отечественных трудов²¹² выявило, что существующие показатели сконцентрированы вокруг индикаторов налоговой нагрузки, дивидендных выплат, налогообложения прибыли и управленческих расходов. Однако отметим, что в настоящее время отсутствуют методологические приемы и теоретические подходы к комплексной оценке эффективности финансового взаимодействия государства с крупным бизнесом в целях развития бюджетного потенциала.

²¹² Creedy J., Gemmell N. Corporation tax asymmetries: effective tax rates and profit shifting. *International Tax and Public Finance*, 2011, vol. 18, pp. 422-435. Park J., Lee Y. Corporate income taxes, corporate debt, and household debt Additional contact information. *International Tax and Public Finance*, 2019, vol. 26, issue 3, No 3, pp. 506-535. Francesco Reito, Salvatore Spagano Joint liability taxation and group auditing. *Economia Politica*, 2017, vol. 34, pp. 305-327. Максимова Т.В. Расчет налоговой нагрузки хозяйствующего субъекта: теория и практика // Вестник ЮУрГУ. Серия «Экономика и менеджмент». 2015. Т. 9. № 2. С. 110–116. Кирова Е.А. Методология определения налоговой нагрузки на хозяйствующие субъекты // Финансы. 1998. № 9. С. 32. Литвин М.И. Налоговая нагрузка и экономические интересы предприятий // Финансы. 1998. № 5. С. 29-31; Ильин В.А., Поварова А.И. Консолидированное налогообложение и его последствия для региональных бюджетов // Экономика региона. 2019. №4. С. 70-83 и другие источники.

Поэтому разработка методического подхода к такой оценке является весьма актуальной исследовательской задачей.

На наш взгляд, с точки зрения стимулирования реализации бюджетного потенциала региона выбор индикаторов должен осуществляться с учетом возможности определения роли корпораций в формировании бюджетного потенциала региона (индикатор оценки формирования доходов бюджетной системы²¹³), бремени исполнения налоговых обязательств хозяйствующих субъектов (индикатор оценки налоговой нагрузки крупного бизнеса²¹⁴), а также степени использования прибыли корпораций в интересах акционеров и управленцев (индикатор оценки управленческого влияния на финансовые результаты деятельности²¹⁵). Следовательно, данные частные индикаторы агрегированы в интегральный показатель путем использования средней арифметической. Нормативные значения индикаторов установлены на основе ключевых российских нормативно-законодательных актов (Налоговый кодекс РФ; Бюджетный кодекс РФ, ФЗ от 26.12.1995 №208-ФЗ «Об акционерных обществах» (ст. 42 «Порядок выплаты обществом дивидендов», ст. 43 «Ограничения на выплату дивидендов») и др.), регулирующих налогообложение хозяйствующих субъектов, а также экспертных оценок относительно распределительной и дивидендной политики компаний. Интерпретация интегральной оценки означает низкий уровень взаимодействия при значении показателя в интервале [0-0,2), ниже среднего – [0,2-0,4), средний – [0,4-0,6), выше среднего – [0,6-0,8), высокий – [0,8-1,0].

В таблице 5.7 представлены частные индикаторы, по которым можно оценить динамику эффективности финансового взаимодействия государства и

²¹³ Рассчитывается на среднеарифметической основе соотношения выручки к налоговым доходам бюджета региона, а также объема ключевых налогов (налога на прибыль, НДС, НДФЛ, налога на имущество организаций) в доходах бюджета и общем объеме поступлений соответствующих налогов.

²¹⁴ Рассчитывается на среднеарифметической основе доли налога на прибыль в выручке, валовой прибыли и прибыли до налогообложения.

²¹⁵ Рассчитывается на среднеарифметической основе соотношения размера дивидендов и чистой прибыли, объема управленческих расходов в выручке и валовой прибыли.

корпораций на примере исследуемых корпораций черной металлургии за 2012-2020 гг.

Таблица 5.7 – Расчет индикаторов и интегральной оценки уровня эффективности финансового взаимодействия государства и корпораций

Направления оценки	ПАО «Северсталь» (Вологодская область)			ПАО ММК (Челябинская область)			ПАО НЛМК (Липецкая область)		
	2012 г.	2020 г.	2020 г. к 2012 г.	2012 г.	2020 г.	2020 г. к 2012 г.	2012 г.	2020 г.	2020 г. к 2012 г.
I. Роль в формировании бюджетных доходов	0,31	0,43	0,12	0,43	0,45	0,02	0,59	0,63	0,04
II. Налоговая нагрузка крупного бизнеса	0,24	0,12	-0,13	0,28	0,63	0,35	0,28	0,67	0,39
III. Управленческое влияние на финансовые результаты деятельности	0,34	0,54	0,20	0,67	0,69	0,02	0,69	0,44	-0,25
Интерпретация интегральной оценки эффективности взаимодействия	0,30	0,36	0,06	0,46	0,59	0,13	0,52	0,58	0,06
	Ниже среднего		↑	Средняя		↑	Средняя		↑

Источники: авторские расчеты по бухгалтерской отчетности ПАО «Северсталь», ПАО «Магнитогорский металлургический комбинат», ПАО «Новолипецкий металлургический комбинат».

Исходя из расчетов, можно сделать следующие выводы относительно оценки эффективности финансового взаимодействия государства с исследуемыми корпорациями:

- уровень взаимодействия в исследуемом периоде оценивался как средний и ниже среднего;
- уровень взаимодействия ПАО «Северсталь» с государством оценивался ниже среднего, взаимодействие государства и ПАО НЛМК, ПАО ММК оценивалось как среднее, что обусловлено высокой расчетной ставкой налогообложения прибыли и существенной ролью предприятия в формировании бюджетных доходов региона базирования (Липецкая область);
- для всех корпораций в большей или меньшей степени было характерно использование прибыли в интересах собственников, которое заключалось в выплате значительных сумм дивидендов даже при получении убытков. Низкая налоговая нагрузка ПАО «Северсталь» объясняется сильным влиянием введенного института консолидированного налогообложения с 2012 года.

Использование предложенных индикаторов и расчет комплексной оценки дают возможность увидеть «узкие» места взаимодействия и обозначить способы повышения уровня согласования экономических интересов государства и крупных корпораций.

На наш взгляд, повышение эффективности взаимодействия государства и крупных корпораций для стимулирования реализации бюджетного потенциала региона связано с внедрением следующих мер:

- Мониторинг оценки эффективности финансового взаимодействия государства и крупных корпораций.
- Разработка и реализация совместных государственно-частных проектов, способствующих развитию корпорации и решению задач социально-экономического развития регионов их базирования.
- Реализация в практике финансового взаимодействия государства и крупных корпораций принципов повышения конкурентоспособности как корпораций, так и регионов их базирования для обеспечения экономической безопасности и устойчивости в условиях вызовов и угроз, достижения социального партнерства, направленного на согласование интересов сторон, взаимного учета стратегий развития крупных корпораций и приоритетов (программ и проектов) социально-экономического развития регионов их базирования, обеспечения прозрачности государственно-корпоративного взаимодействия для граждан и институтов гражданского общества.
- Контроль способов оптимизации налоговой нагрузки.
- Минимизация зависимости бюджетных и социально-экономических параметров региона от конъюнктурной волатильности результатов деятельности крупных корпораций, в том числе на основе диверсификации экономики.
- Реализация договоров и соглашений о стратегических направлениях взаимодействия и другие.

5.2 Развитие партисипаторного бюджетирования как инновационного механизма реализации резервного бюджетного потенциала региона

Как отмечено в Конституции, Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека²¹⁶. На страницах монографии о построении социального государства в России ученые ВолНЦ РАН рассуждают о данном термине скорее как «об ориентире для государственной политики, неотъемлемыми атрибутами которого являются эффективное перераспределение доходов и высокий уровень гражданской активности»²¹⁷. В социальном государстве, по словам авторов, «кроме экономических точек соприкосновения власти и населения присутствуют и общественные, укрепление которых способствует развитию бюджетного потенциала, что, в свою очередь, существенно влияет на улучшение качества жизни населения»²¹⁸. По мнению нобелевского лауреата А. Дитона, участие в жизни гражданского общества является одной из четырех ключевых составляющих благосостояния наряду с материальным благосостоянием, физическим и психологическим благополучием и образованием²¹⁹. Кроме того, активизация гражданского участия в бюджетном процессе создаст предпосылки для реализации бюджетного потенциала региона. В этом отношении население может играть роль пассивного потребителя и производителя государственных услуг или становиться соучастником процесса территориального управления.

²¹⁶ Конституция Российской Федерации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001>

²¹⁷ Ильин В.А., Морев М.В., Поварова А.И. Социальное государство в России: проблемы и перспективы. Вологда: ВолНЦ РАН, 2018. 229 с.

²¹⁸ 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.

²¹⁹ Deaton A. Measuring poverty in a growing world (or measuring growth in a poor world) /Review of Economics and Statistics. 2005. Pp. 1-19. 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>. Бобков В.Н., Квачев В.Г., Щербакова О.И. Нобелевский лауреат Ангус Дитон и развитие российской науки: исследования уровня и качества жизни, методы оценки и измерения неравенства и бедности //Уровень жизни населения регионов России. 2015. №4. С. 7-26.

Первый случай условно будет назван подходом пассивного гражданина, а второй представляет собой реализацию подхода активного гражданина (рис. 5.2).

Формирование бюджетного потенциала	Использование бюджетного потенциала
Подход «Пассивный гражданин»	
Косвенное и прямое обязательное участие в формировании налогового и неналогового потенциала	Предложенное потребление реализованного бюджетного потенциала
Подход «Активный гражданин»	
Добровольное соучастие граждан в формировании неналогового потенциала, потенциала привлечения бюджетных ресурсов на безвозмездной и возмездной основе	Инициативное потребление в рамках реализации инструментов, предполагающих активное гражданское участие

Рис. 5.2. Подходы к роли населения на стадиях реализации бюджетного потенциала региона

Источник: разработано автором.

Именно инициативность и соучастие положены в основу так называемого «participatory budgeting» или совместного, партисипаторного бюджетирования, имеющего в мировой практике различные форматы реализации.

Развитием теоретико-методологических основ данного механизма вовлечения населения в бюджетный процесс государства занимаются многие зарубежные (например, S. Coleman, N. Dias, C. Herzberg, J. Hwang, K. Koonings, A. Röcke, R. Sampalo, A. Shah, Y. Sintomer, D. Song, B. Wampler) и отечественные ученые (например, И.В. Балынин, К.В. Будник, В.В. Вагин, К.И. Галынис, В.В. Дербенева, А.А. Жемчужников, О.О. Журавлева, Н.Г. Иванова, М.Н. Королева, В.В. Левина, С.М. Миронова, Н.С. Сергиенко, О.В. Сивинцева, Ю.И. Черкасова, А.С. Чулков, Н.В. Фадейкина, В.А. Федосов, М.В. Цуркан, Н.А. Шаповалова).

При этом исследователи особо подчеркивают важное значение партисипаторного бюджетирования в активизации гражданского участия в территориальном управлении и повышении эффективности бюджетной политики.

Для стимулирования реализации бюджетного потенциала региона инициативное участие населения создает социальный, управленческий, экономический и образовательный эффекты (табл. 5.8).

Таблица 5.8 – Возможные эффекты для реализации бюджетного потенциала региона от использования инструментов партисипаторного бюджетирования

Эффект	Реализация бюджетного потенциала на стадии формирования	Реализация бюджетного потенциала на стадии использования
Социальный	<ul style="list-style-type: none"> – Личная заинтересованность и понимание личной роли в развитии своей территории. – Участие граждан в выявлении проблем и определении приоритетных задач территориального развития. – Стимулирование общественной самоорганизованности. 	<ul style="list-style-type: none"> – Строительство необходимых инфраструктурных, социальных объектов. – Формирование мотивации населения к аккуратной эксплуатации реализованных объектов. – Снижение социальной напряженности. – Повышение удовлетворенности граждан от личного участия в создании комфортной среды проживания.
Управленческий	<ul style="list-style-type: none"> – Стимулирование активизации инициативности граждан в делах государства. – Расширение направлений диалога населения и власти. – Совместное определение наиболее важных направлений территориального развития. – Рост уровня доверия населения к действиям власти. – Разделение ответственности между населением и властью за принятые решения. 	
Экономический	<ul style="list-style-type: none"> – Финансовое участие населения как дополнительный источник формирования неналогового потенциала и привлеченного потенциала региона. 	<ul style="list-style-type: none"> – Общественный контроль за ходом и итогами реализации проектов как способ повышения эффективности расходования бюджетных ресурсов. – Рост уровня сохранности реализованных инициативных проектов. – Повышение прозрачности расходования бюджетных средств.
Образовательный	<ul style="list-style-type: none"> – Повышение финансовой (бюджетной) грамотности органов власти, МСУ и населения 	

Источник: составлено автором и опубликовано в статье [Печенская-Полищук М.А. Развитие партисипаторного бюджетирования как фактор роста бюджетного потенциала территории // Проблемы развития территорий. 2020. №5 (109). С. 49–66].

В Российской Федерации партисипаторное бюджетирование выражается в таких ключевых инструментах, как инициативное бюджетирование и самообложение.

Как видно по таблице 5.9, при единой цели они осуществляются по совершенно разным технологиям, что можно рассматривать как дополнительный резерв роста уровня бюджетного потенциала региона.

Таблица 5.9 – Основные признаки используемых в РФ инструментов партисипаторного бюджетирования

Признак	Самообложение	Инициативное бюджетирование
Нормативно-правовая трактовка*	Средства самообложения граждан – «разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения»*	Инициативные платежи – «денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в местный бюджет в целях реализации конкретных инициативных проектов»*
Цель использования	Вовлечение населения в решение вопросов местного значения, повышение эффективности расходования бюджетных средств	
Форма гражданской инициативы	Участие в референдуме	Подача заявки на конкурс
Уровень финансовой грамотности	Не требуются специальные знания, навыки и умения	Итоги конкурса зависят от качества поданной заявки.
Реализация инструмента	Посредством проведения референдума	Посредством подачи заявок на конкурс
Регулярность использования	Однократное проведение референдума	Ежегодность проведения конкурсов

* По Федеральному закону от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Источник: составлено автором и частично опубликовано в статье [Печенская-Полищук М.А. Развитие партисипаторного бюджетирования как фактор роста бюджетного потенциала территории // Проблемы развития территорий. 2020. №5 (109). С. 49–66].

Инструмент самообложения реализуется в России с давних времен, тогда как инициативное бюджетирование стало практиковаться с 2007 года. Это может свидетельствовать о том, что для нового толчка развития самообложения требуется современная модификация устоявшихся норм и правил, а для развития инициативного бюджетирования необходима доработка фундаментальности.

Исследуя практический опыт российских регионов, можно заметить различие предпочтений в использовании данных инструментов. Например, жители Пермского края и Республики Татарстан активно применяют самообложение, поскольку считают этот инструмент понятным, удобным и привычным для решения локальных вопросов. В Вологодской области систематичный характер и ежегодный прирост приобрело инициативное бюджетирование в форме проектов народных бюджетов.

В российской бюджетной классификации строка «средства самообложения граждан» появилась в разделе неналоговых доходов в 2013 году. За 2013-2020 гг. их размер увеличился с 26 до 301 млн. рублей, максимальное значение собранных на территории одного региона сумм – с 7,8 до 264 млн. рублей, а доля в неналоговых доходах бюджетов поселений – с 0,3 до 3,7-5,8% (рис. 5.3). Это свидетельствует о динамичном росте активности россиян в самообложении.



Рис. 5.3. Динамика участия россиян в самообложении

Источник: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ.

Из 85 субъектов РФ данный инструмент партисипаторного бюджетирования стабильно использовали 33-38 регионов (приложение 11).

Нами проведен экспресс-анализ социально-экономического портрета таких территорий по двум показателям: бюджетной обеспеченности собственными доходами консолидированных бюджетов и среднемесячной начисленной заработной плате населения региона.

За 2013-2020 гг. первый показатель характеризовался интервалом 32,4-51,9 тыс. рублей на человека (65-76% от среднего по стране), второй показатель – 24-39 тыс. рублей на человека (75-83% от среднего). Следовательно, можно отметить, что самообложением в основном воспользовались регионы не с самым высоким по стране уровнем бюджетной обеспеченности и размером заработной платы. В большей степени в данных субъектах РФ органы региональной власти и МСУ совместно с жителями показали высокую степень заинтересованности в применении инновационных инструментов повышения эффективности бюджетной политики.

Определено, что при помощи самообложения россияне аккумулировали в бюджетную систему за 2013-2020 гг. 1,6 млрд. рублей (табл. 5.12). При этом по объему собранных средств лидирует Приволжский федеральный округ (60-95%), а по количеству участвующих регионов – Сибирский федеральный округ (10 из 12 регионов).

Таблица 5.10 – Распределение собранных населением средств самообложения по федеральным округам Российской Федерации за 2013-2020 гг.

Год	Показатель	Центральный	Северо-Западный	Южный	Северо-Кавказский	Приволжский	Уральский	Сибирский	Дальневосточный	РФ
2013	Число участвующих регионов	8	-	2	1	7	2	10	3	33
	В % от общего объема собранных средств	10,0	-	6,0	3,6	60,3	2,7	13,7	3,8	100
2014	Число участвующих регионов	9	-	1	2	7	1	9	5	34
	В % от общего объема собранных средств	7,0	-	1,2	0,9	85,1	0,2	4,3	1,2	100
2015	Число участвующих регионов	11	-	4	2	7	1	8	5	38
	В % от общего объема собранных средств	5,1	-	1,0	1,5	89,6	0,2	1,7	1,0	100
2016	Число участвующих регионов	9	1	3	2	6	1	8	5	35
	В % от общего объема собранных средств	3,4	0,1	0,6	0,9	92,2	0,1	1,6	1,2	100
2017	Число участвующих регионов	7	1	3	5	6	1	8	5	36
	В % от общего объема собранных средств	3,0	0,03	0,7	2,2	91,6	0,1	1,2	1,2	100
2018	Число участвующих регионов	7	1	3	5	8	1	9	4	38
	В % от общего объема собранных средств	2,4	0,02	0,6	1,1	93,5	0,1	1,4	1,0	100
2019	Число участвующих регионов	8	2	1	4	8	2	7	4	36
	В % от общего объема собранных средств	2,6	0,1	0,3	0,8	93,7	0,04	1,6	0,9	100
2020	Число участвующих регионов	7	1	1	4	8	1	7	5	34
	В % от общего объема собранных средств	1,9	0,01	0,01	0,7	94,7	0,03	1,9	0,8	100

Источник: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ и [Печенская-Полищук М.А. Развитие партисипаторного бюджетирования как фактор роста бюджетного потенциала территории // Проблемы развития территорий. 2020. №5 (109). С. 49–66].

Инициативное бюджетирование в регионах России реализуется в форме различных проектов. Одни регионы присоединились к программе поддержки местных инициатив Всемирного банка (например, Республика Башкортостан, Ставропольский край, Тверская область, Хабаровский край, Нижегородская

область, Республика Северная Осетия-Алания, Кировская область, Еврейская автономная область), другие создали свои проекты (например, проект «Народная инициатива» в Тамбовской области, «Молодежный бюджет» в Сахалинской области, «Народный бюджет» в Вологодской области и т.д.)

Так, пример инициативного бюджетирования Вологодской области в форме проекта «Народный бюджет» показал поступательный тренд как по числу проектов, так и их стоимости при финансовом участии населения (табл. 5.11).

Таблица 5.11 – Динамика инициативного бюджетирования в регионе (на примере реализации в Вологодской области инициативного проекта «Народный бюджет»)

Год	Количество реализованных проектов	Совокупная проектная стоимость, млн. руб.	Средства бюджета региона		Собранные средства граждан	
			Млн. руб. (доля в совокупной проектной стоимости)	В расчете на душу населения, руб.	Млн. руб.	В расчете на душу населения, руб.
2015	66	14,3	10,0 (53,2%)	6,4	0,7	0,6
2016	155	38,2	20,0 (50%)	16,1	1,9	1,6
2017	373	99,6	48,8 (49,7%)	42,1	5,3	4,5
2018	458	122,0	59,6 (48,9%)	51,1	7,4	6,3
2019	818	177,0	88,7 (50%)	75,8	8,9	7,6
2020	976	210,0	167,3 (70%)	145,4	10,4	9,0
2020 к 2015	14,8	14,7	16,7	22,7	14,9	15,0

Источник: авторские расчеты по отчетности Департамента финансов Вологодской области. Опубликовано в статье автора [Печенская-Полищук М.А. Развитие партисипаторного бюджетирования как фактор роста бюджетного потенциала территории // Проблемы развития территорий. 2020. №5 (109). С. 49–66].

Для более полного анализа, кроме статистического и сравнительного методов, необходимо использование также и социологических методов, поскольку важнейшим фактором развития партисипаторного бюджетирования становится восприятие данного механизма населением. Дело в том, что, «с одной стороны, такие инструменты могут расцениваться в качестве принуждения, с другой стороны, – как гарантия реализации своих прав на участие в самоуправлении»²²⁰. Безусловно, только при одобрительном отношении граждан к реализуемым инструментам партисипаторного бюджетирования возможно их развитие.

²²⁰ Печенская-Полищук М.А. Развитие партисипаторного бюджетирования как фактор роста бюджетного потенциала территории // Проблемы развития территорий. 2020. №5 (109). С. 49–66

Например, по данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) порядка 36% женщин и 46% мужчин готовы принять участие в определении наиболее приоритетных проблем локальных территорий²²¹. Из опроса НИУ Высшей школы экономики выявлено, что 58% россиян согласны направлять 2% годового дохода на территориальное развитие²²². В Пермском крае по результатам проведенного референдума введение самообложения было одобрено в 66% поселений²²³.

В Вологодском научном центре РАН в ноябре 2019 года и в ноябре 2020 года при непосредственном участии автора были проведены массовые анкетные опросы (выборка составила 1500 человек в каждый год, ее репрезентативность обеспечена с помощью соблюдения пропорций между жителями муниципальных образований разного типа и половозрастной структуры взрослого населения). По итогам обработки анкет выявлено, что в 2019 году только 14% жителей высказали согласие на участие в самообложении и почти 31% (в 2020 году – 49,5%) – в проекте «Народный бюджет» (табл. 5.12).

Таблица 5.12 – **Распределение ответов опрошенных вологжан на вопросы «Какую сумму Вы готовы разово выделить для реализации проекта, мероприятия в вашем муниципальном образовании посредством самообложения граждан?» и «Какую сумму Вы готовы внести для реализации в Вашем муниципальном образовании проекта «Народный бюджет»?», в % от числа респондентов**

Варианты ответов	Проект «Народный бюджет»		Самообложение
	2019 г.	2020 г.	2019 г.
[0 – 100] руб.	12,4	11,3	5,1
(100 – 200] руб.	10,1	22,1	3,3
(200 – 300] руб.	5,5	11,1	1,8
(300 и более) руб.	1,4	5,0	3,5
Не готов(а) к внесению средств	70,6	50,5	87,3

Источник: данные социологических опросов ВолНЦ РАН, 2019-2020 гг. Опубликовано в статье [Печенская-Полищук М.А. Развитие партисипаторного бюджетирования как фактор роста бюджетного потенциала территории // Проблемы развития территорий. 2020. №5 (109). С. 49–66].

²²¹ Инициативное бюджетирование: за и против [Электронный ресурс] // ВЦИОМ. 2021. Режим доступа : <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/iniciativnoe-bjudzhetrovanie-za-i-protiv>

²²² Налоги по собственному желанию // Коммерсантъ. 29.06.2017. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3338641>

²²³ Сивинцева О.В., Будник К.В. Партисипаторные инструменты в субъектах РФ: самообложение граждан и инициативное бюджетирование // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Т. 10, №1. С. 96–127. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-1-96-127

По данным таблицы 5.12 можно сделать два важных вывода. Во-первых, вологжане предпочли инициативное бюджетирование, а самообложение в большей степени восприняли как дополнительный обязательный налог. Во-вторых, ограничения, связанные с пандемией коронавируса, не снизили гражданское одобрение и участие в проектах инициативного бюджетирования, что, возможно, обосновывается развитием онлайн-формата реализации инициативных проектов.

Таким образом, проведенный с помощью экономических и социологических методов анализ современной практики применения инструментов инициативного бюджетирования и самообложения позволяет подытожить, что в России, в отличие от зарубежных стран, партисипаторное бюджетирование еще не получило повсеместного распространения. Полагаем, что этому препятствует ряд барьеров, выявление которых обуславливает необходимость дальнейших научных изысканий.

Важным барьером развития партисипаторного бюджетирования является уровень подготовленности организационно-правовой и методологической основы реализации. В данном вопросе в России пока имеется ряд проблем.

Первая из них связана с отсутствием закрепления базовых аспектов партисипаторного бюджетирования в Бюджетном кодексе (самого термина, принципов реализации, детализации денежных поступлений от населения в бюджетной классификации (в частности, исключение их из целевых поступлений), определения порядка и сроков внесения денежных поступлений при самообложении и т.д.).

Вторая – с отсутствием нормативно-правовых документов, содержащих национальные стратегические приоритеты развития инструментов партисипаторного бюджетирования, что создает организационные проблемы при их реализации в регионах. Партисипаторное бюджетирование считается местной инициативой, однако во многих странах ключевые подходы к его реализации принято определять на национальном уровне. В связи с этим, учитывая накопленный опыт и знания в Российской Федерации целесообразно разработать

стратегический документ с определением конкретных целевых показателей на долгосрочный период. К ним, например, можно отнести: количество реализованных проектов; долю выделяемых средств из бюджета субъекта и долю средств софинансирования; количество участников процедур; наличие проектных центров и консультантов в регионе. Такая регламентация создаст условия для дальнейшего развития инструментов партисипаторного бюджетирования и расширения круга субъектов (физических, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей), вовлеченных в реализацию проектов и участвующих в социально-экономическом развитии территорий. Безусловно, это станет методической основой для разработки программ развития и регулирования партисипаторного бюджетирования в российских регионах и муниципальных образованиях.

Недостаточная эффективность построения доверительной коммуникации между участниками партисипаторного бюджетирования становится следующим барьером развития партисипаторного бюджетирования в России.

В этом вопросе нельзя не обратить внимание на уровень информированности населения о возможностях реализации партисипаторного бюджетирования. Так, по данным опроса ВЦИОМ в 2021 году 47% опрошенных не знали о существующих проектах инициативного бюджетирования в своем регионе и только 13% приняли непосредственное участие в их реализации²²⁴.

Например, в Вологодской области ситуация сложилась аналогичным образом, однако заметно снижение с 51,7 до 37,8% доли опрошенных, не владевших информацией о реализации в регионе проекта «Народный бюджет» (табл. 5.13).

²²⁴ Инициативное бюджетирование: за и против [Электронный ресурс] // ВЦИОМ. 2021. Режим доступа: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/iniciativnoe-bjudzhetrovanie-za-i-protiv>

Таблица 5.13 – Распределение ответов опрошенных вологжан на вопросы «Знаете ли Вы о реализованных проектах народного бюджета в Вашем муниципальном образовании?» и «Знаете ли Вы о деятельности градостроительных советов, проходивших в Вашем населённом пункте?», в % от респондентов

Наименование	Год проведения опроса	Вариант ответа		
		Нет, не знаю	Что-то слышал(а)	Да, знаю
Проект «Народный бюджет»	2019	51,7	34,8	13,5
	2020	37,8	34,6	27,7
Градостроительные советы*	2020	66,7	28,4	4,9

* На регулярно проводимых градостроительных советах проходит обсуждение органами власти, местного самоуправления и жителями наиболее насущных вопросов решения острых проблем территориального развития (например, строительство инфраструктурных, социальных, инженерных и объектов, ремонт придомовых территорий и т.д.).

Источник: данные социологических опросов ВолНЦ РАН, 2019-2020 гг. Опубликовано в статье [Печенская-Полищук М.А. Развитие партисипаторного бюджетирования как фактор роста бюджетного потенциала территории // Проблемы развития территорий. 2020. №5 (109). С. 49–66].

В целях формирования ценностных установок и появления мотивации к участию в партисипаторном бюджетировании необходимо формирование комплексного информационного сопровождения населения на федеральном, региональном и местном уровнях. Выбирая способ взаимодействия органов МСУ и населения, необходимо учитывать численность населения муниципального образования. Так, в небольших поселениях наиболее оптимальным вариантом станет очный сход граждан, в больших городах – объединения (ТОСы, градостроительные советы, ТСЖ и др.), а также онлайн голосование, краудфандинг и другие интернет-технологии.

Определенные ограничения в вопросе доверия населения к инструментам партисипаторного бюджетирования создает и недостаточность опыта органов власти и МСУ при их реализации.

В мировой практике выявлена прямая связь развития партисипаторного бюджетирования и эффективности коммуникации населения и органов управления²²⁵. Ряд работ российских ученых подтверждают сложившееся у органов МСУ восприятие партисипаторного бюджетирования не как механизма территориального развития, а как способа контакта с населением в большей

²²⁵ Zhang Y., Liao Y. Participatory Budgeting in Local Government // Public Performance & Management Review. 2011. Vol. 35, № 2. Pp. 281–302. Wampler B. Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability. Pennsylvania State University Press, 2010. 280 p.

степени в предвыборные периоды²²⁶. Тем более, что, например, по опросам глав муниципальных образований Вологодской области на 44% решение вопросов местного значения зависит от федеральной власти (рис. 5.4).



Рис. 5.4. Распределение ответов опрошенных вологжан на вопрос «От чего, на Ваш взгляд, в первую очередь зависит положение дел в Вашем населённом пункте?»
(в % от ответивших)

Источник: данные социологических опросов ВолНЦ РАН, 2020 г. Опубликовано в статье [Печенская-Полищук М.А. Развитие партисипаторного бюджетирования как фактор роста бюджетного потенциала территории // Проблемы развития территорий. 2020. №5 (109). С. 49–66].

Для решения такой проблемы полезным будет создание специальных образовательных материалов, отдельных программ обучения для специалистов в области инициативного бюджетирования, регулярное проведение межрегиональных конференций по обмену опытом.

Экономический барьер также препятствует формированию у населения отношения к инструментам партисипаторного бюджетирования как к проявлению инициативы граждан. Главным образом, это связано с тем, что небольшие суммы денежного вклада населения (100-200 рублей с человека / домохозяйства, в ряде регионов, например, в Республике Татарстан, до 1000 рублей), низкая численность населения многих населенных пунктов, использование льгот для отдельных категорий граждан (многодетных семей, пенсионеров, инвалидов,

²²⁶ Черкасова Ю.И. Самообложение граждан: проблемы и перспективы // Вестник Московского университета МВД России. 2013. №10. С. 221-230.

ветеранов войны и т.д.) не стимулируют органы МСУ к развитию партисипаторного бюджетирования.

Для стимулирования органов местного самоуправления и населения важную роль играет софинансирование из бюджетов вышестоящих уровней. Однако данный механизм пока недостаточно проработан. Стимулами для органов МСУ являются различные формы регионального софинансирования: в форме дотаций, равных объему собранных средств самообложения граждан (как в Ульяновской и Владимирской областях); в форме субсидий по различным пропорциям к средствам граждан (5/1 в Пермском крае, 4/1 в Республике Татарстан, 3/1 в Томской области, 1,5/1 в Кировской области и т.д.). Однако вопрос стимулирования населения остается открытым. В этом случае целесообразно изменение пропорции софинансирования в зависимости от собранных средств граждан. В таблице 5.14 нами рассчитаны возможные объемы инициативных проектов при изменении сумм финансового участия населения и пропорции софинансирования из бюджета субъекта федерации.

Таблица 5.14 – **Возможные объемы инициативных проектов при изменении сумм финансового участия населения и пропорции софинансирования из регионального бюджета**

Пропорция софинансирования из регионального бюджета и средств населения	Количество участников	Сумма собранных средств населения, руб.	Объем софинансирования из регионального бюджета, руб.	Итоговый объем инициативного проекта, руб.
Денежный вклад участника партисипаторного бюджетирования = 100 рублей				
2 / 1	50	5000	10000	15000
3 / 1	100	10000	30000	40000
4 / 1	150	15000	60000	75000
Денежный вклад участника партисипаторного бюджетирования = 200 рублей				
2 / 1	50	10000	20000	30000
3 / 1	100	20000	60000	80000
4 / 1	150	30000	120000	150000
Денежный вклад участника партисипаторного бюджетирования = 500 рублей				
2 / 1	50	25000	50000	75000
3 / 1	100	50000	150000	200000
4 / 1	150	75000	300000	375000
Денежный вклад участника партисипаторного бюджетирования = 1000 рублей				
2 / 1	50	50000	100000	150000
3 / 1	100	100000	300000	400000
4 / 1	150	150000	600000	750000

Источник: авторские расчеты.

Следует отметить, что в мировой практике существуют также материальные стимулы для граждан, принимающих участие в инициативных проектах. Так, в Южной Корее при обращении жителя в специализированный Центр бюджетных расходов с конкретным предложением по обоснованию повышения эффективности бюджетного финансирования предусмотрена стимулирующая премия²²⁷. В Китае оплачивается деятельность членов совещательного совета по вопросам бюджетирования (в частности, оплата составляет 50 юаней, а также предоставляется проезд и питание²²⁸).

Не менее важным барьером при реализации партисипаторного бюджетирования является недостаточная финансовая грамотность населения, поскольку результаты зависят от корректности оформления документов проведения местного референдума, составления заявок и т.д. Для работы с субъектами РФ в 2015 году создан Центр инициативного бюджетирования НИФИ Министерства финансов РФ. Вместе с тем, консультационные, методические, образовательные центры в самих регионах практически отсутствуют. С этой целью, например, в Индии действует Всеобщая кампания грамотности населения²²⁹, в Корее работают бюджетные школы²³⁰.

Ученые²³¹ считают повышение финансовой (бюджетной) грамотности граждан необходимым условием развития партисипаторного бюджетирования в России. Так, д.э.н. Н.Г. Иванова, д.э.н. В.Г. Шубаева, к.э.н. В.А. Федосов, к.э.н. И.Ю. Евстафьева в своих работах отметили, что бюджетная грамотность

²²⁷ D-Brain in South Korea // The World Bank Group. URL: <http://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/d-brain-in-south-korea>

²²⁸ He B. Civic Engagement through Participatory Budgeting in China: Three Different Logics at Work // Public Administration and Development. 2011. Vol. 31. Issue 2. P. 122–133. DOI: <https://doi.org/10.1002/pad.598>.

²²⁹ Justino P. Two Faces of Participation: the Story of Kerala. №19, Sept. 2003. 31 p. URL: <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=wp19.pdf&site=260>

²³⁰ Hwang J., Song D. Participatory Budgeting in Korea: A Focus on Participatory Budgeting in Yeonsu-Gu, Incheon. International Strategy Center. Research Paper 1, 2013. p. 12. URL: https://solidarystorieskr.files.wordpress.com/2013/10/participatory-budgeting_e1848be185a7e186bce18486e185aee186abe1848ee185ace1848ce185a9e186bce18487e185a9e186ab.pdf

²³¹ Цуркан М.В., Любарская М.А., Наумова О.А. Повышение бюджетной грамотности населения сельских территорий в рамках инициативных проектов // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2017. № 2 (148). С. 88-100. Иванова О.Б., Денисенко С.Н. Бюджетная грамотность населения – необходимое условие развития муниципальных образований // Финансовые исследования. 2016. № 2 (51). С. 79-85. Манахова И.В. Финансовая грамотность населения – фактор роста национального благосостояния // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2011. № 5(39). С. 41-44.

неразрывно связана с реализацией принципа открытости публичного управления²³².

В проведенном исследовании нами отмечена целесообразность «организации на региональном и местном уровне обучающих программ, курсов или семинаров для населения на регулярной основе по вопросам информирования и практике составления конкурсной документации, процедуре софинансирования, изучению особенностей распределения бюджетных средств, осуществлению общественного контроля за расходованием бюджетных средств и т.д.»²³³.

Недостаточная финансовая грамотность населения в совокупности с отсутствием должного опыта осуществления проектов партисипаторного бюджетирования у многих органов местного самоуправления создает необходимость формирования новых проектных центров, привлечения сторонних экспертов, тем самым повышая расходы на их сопровождение.

Так, например, в Ленинградской области было подсчитано, что затраты на организацию и проведение референдума по поводу самообложения граждан составили 100 рублей на человека, при этом по итогам референдума было принято решение об установлении разовых платежей также в размере 100 рублей.

Опыт 2020 года с учетом ограничений и ростом инициативных проектов показал возможности и в то же время серьезный барьер реализации партисипаторного бюджетирования посредством использования цифровых технологий. Так, проведение некоторых этапов самообложения и инициативного бюджетирования с помощью современных интернет-технологий позволит сэкономить не только денежные средства, но и решит некоторые другие проблемы: например, повысит явку участников голосования за счёт удобства и доступности. Кроме того, с помощью различных электронных систем обеспечивается масштабируемость инструментов партисипаторного

²³² Иванова Н.Г., Федосов В.А. Целеполагание молодежных практик инициативного бюджетирования // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 2. С. 83-92; Евстафьева И.Ю., Иванова Н.Г., Шубаева В.Г. Разработка концепции программы повышения финансовой грамотности и развития инициативного бюджетирования в Санкт-Петербурге // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2018. № 2 (110). С. 37-43.

²³³ Печенская-Полищук М.А. Развитие партисипаторного бюджетирования как фактор роста бюджетного потенциала территорий // Проблемы развития территорий. 2020. №5 (109). С. 49–66.

бюджетирования и их оперативность. К тому же это позволит наладить диалог между государством и обществом и повысить уровень доверия граждан к власти, поскольку появится новая среда их коммуникации.

Таким образом, исследование позволило определить ключевые барьеры, препятствующие развитию в российских регионах партисипаторного бюджетирования как механизма повышения эффективности формирования и использования бюджетного потенциала. На основе проведенного анализа обоснованы детерминанты развития партисипаторного бюджетирования в разрезе выявленных барьеров для их минимизации и (или) устранения (табл. 5.15).

Реализация обозначенных мер будет способствовать формированию благоприятной среды для развития инструментов партисипаторного бюджетирования в Российской Федерации. В свою очередь, это создаст дополнительные резервы роста неналогового потенциала, повысит эффективность бюджетного финансирования, что будет способствовать реализации резервного бюджетного потенциала региона.

Таблица 5.15 – Ключевые барьеры и детерминанты развития партисипаторного бюджетирования (ПБ)

Барьер	Практический пример проявления барьера	Детерминанты развития ПБ	Эффект
Несовершенство организационно-правовой и методологической основы ПБ	Отсутствие законодательного закрепления базовых терминов реализации партисипаторного бюджетирования (напр., термин «партисипаторное бюджетирование», принципы его реализации, порядок и сроки уплаты платежей граждан и т.д.)	Создание унифицированной нормативно-правовой и методической базы реализации самообложения и инициативного бюджетирования в субъектах федерации: – законодательно определить базовые аспекты партисипаторного бюджетирования в Бюджетном кодексе РФ; – расширить методические рекомендации по организации референдума с учетом правильности формулировки выносимых на голосование вопросов, постановки цели самообложения, обоснования размера платежей и направлений их использования, способов оплаты, наличия льгот и т.д.; – обосновать инструментарий оценки проектов при их отборе; – предусмотреть в законодательстве ответственность за нарушение плана реализации проектов ПБ; – разработать на федеральном уровне стратегию развития ПБ.	1. Формирование дополнительной финансово-экономической базы для удовлетворения потребностей общества и повышение эффективности расходования бюджетных средств (экономический эффект). 2. Активизация гражданского участия в социально-экономическом развитии региона (социальный). 3. Построение конструктивного диалога населения и власти (управленческий). 4. Повышение бюджетной грамотности органов управления и населения (образовательный)
	Недостаточная проработка инструментария оценки проектов при их отборе, а также процедуры общественного контроля за расходованием собранных средств граждан		
	Трудоемкость организации проведения референдума		
	Отсутствие на федеральном уровне системного регулирования стратегического развития ПБ		
Недостаточная эффективность построения доверительной коммуникации между участниками ПБ	Недостаточная транспарентность хода реализации ПБ для населения	Повышение эффективности построения доверительной коммуникации между участниками ПБ: – публично размещать в СМИ информацию о ходе и итогах реализации инициативных проектов; – проводить разъяснительную работу о выгодах и преимуществах реализации инициативных проектов; – развивать механизмы софинансирования ПБ с участием бюджетов разного уровня; – осуществлять финансовое стимулирование граждан.	
	Незначительность собранных средств не создает стимулы для населения, органов власти и МСУ к развитию ПБ.		
	Отсутствие проработанной системы стимулов для населения при участии в ПБ.		
Неподготовленность цифровых платформ к реализации ПБ	Высокие затраты на организацию референдума при самообложении. Признание несостоявшимися итогов голосования из-за невысокой явки.	Активизация использования и развития цифровых технологий при реализации ПБ: – проводить цифровизацию процедуры местного референдума; – разработать цифровую платформу, предполагающую гражданское участие в мониторинге реализации проекта.	
	Отсутствие прозрачной процедуры контроля за расходованием средств		
Недостаточно развитая система образования для реализации ПБ	Сохранение непонимания участниками ПБ отдельных процедур реализации данных инструментов. Незнание или смутное представление органов местного самоуправления и населения о ПБ, а также нежелание участвовать из-за отсутствия достаточных знаний.	Повышение бюджетной грамотности граждан: – организовать на региональном и муниципальном уровнях проведение регулярных обучающих мероприятий по бюджетным вопросам для населения и органов управления.	

Источник: авторская разработка.

5.3 Направления повышения эффективности формирования и использования бюджетного потенциала региона

Проведенное исследование позволило обосновать, что стимулирование реализации бюджетного потенциала региона происходит вследствие повышения эффективности формирования и использования. Из-за динамичности хозяйства и общества уровень и структура бюджетного потенциала также изменяются. Это может проявляться, например, в усилении или ослаблении роли отдельных элементов. При этом, по нашей позиции, автономное функционирование составляющих не обеспечивает априори достижения устойчивого развития бюджетного потенциала.

Для стимулирования социально-экономического развития регионов особое значение приобретает целенаправленное, системное и стратегическое управление реализацией бюджетного потенциала. Согласно полученным в работе выводам, наиболее перспективным в современных условиях мы видим такой подход к управлению, основу которого составляет создание стимулирующих эффектов реализации бюджетного потенциала. Данные эффекты могут быть созданы органами государственной власти в отношении различных субъектов экономических отношений (государства, хозяйствующих субъектов, домохозяйств).

Следует отметить, что в России обращение к проблематике создания стимулов, которые в некоторой мере можно отнести к стимулам развития бюджетного потенциала регионов, озвучивается не только в научных кругах, но и с государственных трибун с конца 90-х годов. Так, одной из задач оздоровления региональных и муниципальных финансов, согласно концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 гг., обозначено стимулирование повышения доходов и сокращения расходов. С 2008 года для стимулирования органов региональной власти и МСУ к наращиванию собственного налогового потенциала на федеральном уровне начали задаваться

нормы²³⁴, подразумевающие комплексную оценку регионов с целью выделения им дополнительных бюджетных средств. Ее основным результатом стала разработка рейтинга эффективности деятельности органов региональной исполнительной власти и рейтинга регионов по объему дополнительных средств из Фонда развития налогового потенциала²³⁵.

Однако исследователи²³⁶ отметили несовершенство методик, по которым составляются подобные рейтинги. Так, например, показатель численности постоянного населения может увеличить рейтинговый балл региона вне зависимости от тенденций роста его экономики. Более того, о нерешенности вопроса стимулирования развития бюджетного потенциала свидетельствовали выступление Председателя Счетной палаты РФ в Совете Федерации в 2012 году и Президента РФ при оглашении ежегодного Послания Федеральному собранию в 2018 году²³⁷.

Также остаются недостаточно проработанными и теоретико-методологические основы стимулирования реализации бюджетного потенциала, что напрямую связано с отсутствием комплексных исследований бюджетного потенциала. В частности, это касается, во-первых, раскрытия сущности стимулирования применительно к развитию бюджетного потенциала, во-вторых, определения условий создания стимулирующих эффектов для развития бюджетного потенциала.

²³⁴ О бюджетной политике в 2014 - 2016 годах: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 13.06.2013. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_147552/; Основные направления бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_133448/; Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149516/. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1199. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx>

²³⁵ Фонд развития налогового потенциала [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.minfin.ru/ru/document/?group_type=&q_4=&DOCUMENT_NUMER_4=&M_DATE_from_4=01.12.2011&M_DATE_to_4=01.12.2011&P_DATE_from_4=&P_DATE_to_4=&t_4=1255818559&order_4=P_DATE&dir_4=DESC; Доклад об эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по итогам 2011 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://econom.novreg.ru/upload/file/PokEffekt/PeOIV/231112_doklad.pdf

²³⁶ Соболева Г.В., Попова И.Н. Стимулирование экономического развития регионов средствами бюджетной и налоговой политики // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2014. Сер. 5. Вып. 1. С. 5-26.

²³⁷ Степашин предлагает поделить налоги поровну между регионами и центром [Электронный ресурс]. Режим доступа:

http://www.vedomosti.ru/politics/news/2012/03/28/schetnaya_palata_predlagaet_podelit_porovnu_nalogovye_dohody/, Послание Президента РФ Федеральному Собранию 01.03.2018 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957>

Итак, базовым аспектом изучения теоретико-методологических основ стимулирования реализации бюджетного потенциала для достижения социально-экономического развития регионов является категория «стимул». При этом, говоря об экономическом стимулировании, ученые и эксперты подразумевают как стимулы, так и ограничения. Например, в работе²³⁸ отмечается парность и невозможность доминирования одной из категорий «стимул» и «ограничение». Также в отдельных теориях в сфере экономики, управления, психологии и т.д. понятие «стимул» приравнивается к положительному стимулу, а термин «ограничение» – к отрицательному стимулу.

По мнению к.ю.н. Л.Л. Бобковой, стимул можно считать эффективным инструментом бюджетного регулирования, поскольку он сопряжен «с позитивной мотивацией органов власти и управления вследствие предоставления расширенного объема возможностей для активизации их поведения, результатом которого могут стать экономический и социальный прогресс»²³⁹. Л.А. Валитова определяет наиболее значимым вопросом бюджетной политики создание у региональных властей стимулов трансформировать финансовую помощь в экономический рост²⁴⁰.

Нобелевский лауреат А. Дитон отмечал, что стимулом для достижения более высокого уровня выступает неравенство, рассматриваемое в то же время с других позиций как препятствие на пути к более справедливому обществу²⁴¹. В экономико-математическом словаре Л.И. Лопатникова к экономическим стимулам относится «предоставление конкретных видов налоговых льгот и бюджетное финансирование, нацеленное на получение высоких

²³⁸ Бобкова Л.Л. Стимулы и ограничения в бюджетном праве как средства бюджетно-правового регулирования // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2015. №3. С. 161-168.

²³⁹ Бобкова Л.Л. Стимулы и ограничения в бюджетном праве как средства бюджетно-правового регулирования // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2015. №3. С. 161-168.

²⁴⁰ Валитова Л.А. Межбюджетные трансферты и экономические стимулы региональных властей // Экономическая наука современной России. 2005. № 2 (29). С. 39-55.

²⁴¹ Бобков В.Н., Квачев В.Г., Щербакова О.И. Нобелевский лауреат Ангус Дитон и развитие российской науки: исследования уровня и качества жизни, методы оценки и измерения неравенства и бедности // Уровень жизни населения регионов России. 2015. №4. С. 7-26; Наследие Ангуса Дитона по изучению благосостояния и неравенства / Бирюкова С.С., Селезнева Е.В. НИУ ВШЭ. 2016. Режим доступа: https://isp.hse.ru/data/2016/07/18/1119304026/2016_%D0%9D%D0%B0%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D0%B5%20%D0%94%D0%B8%D1%82%D0%BE%D0%BD%D0%B0_%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F.pdf

народнохозяйственных результатов»²⁴². Применительно к механизму дотационного выравнивания к.э.н. А.Н. Дерюгин определил стимул как «степень замещения прироста налоговых и неналоговых доходов снижением выравнивающих дотаций, который показывает, как изменился бы размер выравнивающего трансферта в случае, если бы налоговый потенциал региона был другим»²⁴³.

В работе д.э.н., профессора С.Н. Леонова «стимулирующая функция бюджетного перераспределения проявляется в отсутствии внешней помощи бюджету, что заставляет региональные и местные власти наращивать собственный бюджетный потенциал и развивать экономику для исполнения социальных запросов. В таком понимании стимулирующая функция отчетливо просматривается в федеральных бюджетах в силу того, что в них не может поступить безвозвратная финансовая помощь в точной аналогии с региональными и местными бюджетами, за исключением, например, помощи бедным странам или странам, попавшим в чрезвычайную ситуацию»²⁴⁴. Относительно этого высказывался нобелевский лауреат А. Дитон, делая вывод о слабой эффективности предоставления развитыми государствами финансовой помощи бедным странам по целому ряду причин²⁴⁵:

- она позволяет правительствам бедных стран жить «на иждивении», не вкладывая средства в экономику и инфраструктуру;
- она не может заменить внутренние инвестиции, а, напротив, оказывает сдерживающий эффект на их появление и рост;
- она провоцирует разрушение систем государственного социального обеспечения;

²⁴² Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки. М.: Дело. Л.И. Лопатников. 2003. Режим доступа: <http://lopaticnikov.pro/>

²⁴³ Дерюгин А.Н. Выравнивание регионов: сохраняются ли стимулы к развитию // Экономическая политика. 2016. Т. 11. № 6. С. 170-191.

²⁴⁴ Леонов С.Н. Бюджетные стимулы регионального развития // Известия Байкальского государственного университета. 2016. Т. 26, № 5. С. 723–730. DOI: 10.17150/2500-2759.2016.26(5).723-730.

²⁴⁵ Наследие Ангуса Дитона по изучению благосостояния и неравенства / Бирюкова С.С., Селезнева Е.В. НИУ ВШЭ. 2016. Режим доступа: https://isp.hse.ru/data/2016/07/18/1119304026/2016_%D0%9D%D0%B0%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D0%B5%20%D0%94%D0%B8%D1%82%D0%BE%D0%BD%D0%B0_%D0%BF%D1%80%D0%B5%DB7%D0%B5%D0%BD%DD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F.pdf

- она имеет высокую степень политизированности;
- она замещает налоговые средства, ослабляя обратную связь государства и населения.

Обобщая вышесказанное, делаем вывод, что стимулирование реализации бюджетного потенциала региона должно:

- предполагать внешнее воздействие,
- иметь целевую установку,
- усиливать активность экономических агентов (органов власти, хозяйствующих субъектов, населения и т.д.),
- приобретать форму дополнительных ресурсов (финансовых, информационных и т.д.), необходимых для обеспечения социально-экономического развития регионов,
- предполагать создание условий развития резервного и скрытого бюджетного потенциала.

Таким образом, суть предлагаемого нами подхода стимулирования заключается в реализации бюджетного потенциала региона посредством комплексного и целенаправленного государственного воздействия на повышение эффективности его формирования и использования с помощью широкого спектра организационно-правовых, экономических и иных стимулов и ограничений. То есть комплексные преобразования должны затронуть условия развития, структуру и стадии реализации бюджетного потенциала. Поэтому выделим четыре ключевых концептуальных направления стимулирования реализации бюджетного потенциала.

1. Создание и поддержание благоприятных условий реализации бюджетного потенциала.
2. Повышение эффективности формирования налогового и неналогового потенциалов.
3. Повышение эффективности формирования привлеченного на безвозмездной и возмездной основе бюджетного потенциала.
4. Повышение эффективности использования бюджетного потенциала.

Первое направление – создание и поддержание благоприятных условий реализации бюджетного потенциала региона.

Согласно разработанному интегративному подходу к формированию и использованию бюджетного потенциала региона, условиями его реализации являются наличие и развитие ресурсной базы, устойчивость и гибкость к конъюнктурному воздействию и институциональная эффективность (см. рис 1.5).

Конъюнктурное воздействие в рамках интегративного подхода рассматривается с точки зрения внешней среды (т.е. курс валют, уровень инфляции и др.), влияние субъектов экономических отношений на которую ограничено. Вместе с тем, крайне важными становятся меры по нивелированию рисков и угроз конъюнктурного воздействия, а также обеспечению адаптации к внешним вызовам и угрозам. Главным образом, по мнению многих исследователей, это касается повышения уровня монетизации российской экономики (до 130-150% ВВП), установления соответствия сроков предоставления кредитов в зависимости от производственного цикла (например, в обрабатывающей промышленности не менее 7 лет), обеспечения стабильности валютного курса и т.д.²⁴⁶

При этом институциональная эффективность, включающая в себя нормативно-правовую основу, инструменты, механизмы и т.д., необходима на каждой стадии реализации бюджетного потенциала в отношении всех его составляющих, поэтому будет рассмотрена более детально в рамках каждого направления стимулирования реализации бюджетного потенциала региона. Для совершенствования институционального фундамента устойчивого развития бюджетного потенциала целесообразно возвращение к используемой ранее практике разработки стратегических документов развития бюджетного

²⁴⁶ Смыслов Д.В. История отношений России с международными финансовыми организациями. Режим доступа: <http://ru-90.ru/node/1215>. Ивантер В.В. Восстановление экономического роста в России: научный доклад. М., 2016. 32 с. Ивантер В.В. Стратегия перехода к экономическому росту // Проблемы прогнозирования. 2016. № 1. С. 3-8. Губанов С.С. Системный кризис и выбор пути развития России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2015. № 2 (38). С. 23-41. Глазьев С.Ю. Санкции США и политика Банка России: двойной удар по национальной экономике // Вопросы экономики. 2014. № 9. С. 13-29.

федерализма в России²⁴⁷ на качественно ином уровне на долгосрочный период. При этом должен быть осуществлен полный отказ самоизоляции бюджетных задач от общего хода экономического реформирования в стране, а, следовательно, требуется четкая увязка данной программы с документами стратегического и бюджетного планирования.

Представляется необходимым в рамках первого направления особое внимание уделить ресурсной основе региона. Как показало исследование, многие проблемы в вопросе развития ресурсной базы остаются нерешенными, но при этом органы власти различного уровня имеют возможности для их решения. В этой связи обозначим ряд ключевых мер, которые будут стимулировать различных экономических агентов (предприятия, организации, коммерческие банки, домохозяйства и т.д.) к проведению модернизации, созданию новых предприятий и рабочих мест, инвестированию капиталов в отечественную экономику, реализации скрытых источников роста.

1. Стимулирование проведения технологической и организационной модернизации реального сектора экономики:

- ▶ путем повышения инвестиционной активности хозяйствующих субъектов с помощью создания стабильных в долгосрочной перспективе налоговых условий, а также увеличения форм и объемов государственного субсидирования предприятий (например, субсидий на компенсацию части затрат на научное сопровождение, закупку сырья, материалов, запчастей и комплектующих, уплату процентов по кредитам при проведении технического перевооружения и реализации инновационных проектов по реконструкции и созданию новых предприятий);

- ▶ расширения возможностей развития производств с помощью увеличения максимальных размеров кредитов, выдаваемых в рамках целевых программ кредитования на цели модернизации производств, а также увеличения объёма льготных (под 2% годовых) кредитных линий, рефинансируемых ЦБ РФ.

²⁴⁷ Например, Программа развития бюджетного федерализма до 2005 года, Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ в 2006 – 2008 гг., Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях до 2013 года.

2. Стимулирование создания и развития малого и среднего предпринимательства:

- ▶ с помощью устранения бюрократических преград и барьеров со стороны органов власти и местного самоуправления;
- ▶ совершенствования системы налогообложения субъектов малого и среднего предпринимательства в направлении снижения налогового бремени для приоритетных отраслей экономики и социально значимых видов деятельности, а также для микропредприятий в первые годы их деятельности;
- ▶ отнесения к компетенции органов местного самоуправления установления некоторых элементов налогообложения в отношении микро- и малых предприятий;
- ▶ активизация имущественной поддержки субъектов малого и среднего бизнеса в виде предоставления государственного и муниципального имущества во владение или пользование на возмездной, безвозмездной основе или на льготных условиях;
- ▶ организация совместного обсуждения органами государственной власти, МСУ и бизнесменами неблагоприятных условий предпринимательской деятельности и путей снижения их влияния;
- ▶ совершенствование системы информационного обеспечения функционирования малых предприятий (например, регулярное освещение в доступной форме сведений о мерах финансовой поддержки, о конкурсах и программах обучения, об изменениях нормативно-правовой базы и т.д.);
- ▶ оказание помощи в поиске рынков сбыта и налаживании производственно-технологических связей, кооперации и интеграции мелких хозяйств.

3. Стимулирование внутреннего потребительского спроса и прироста денежных доходов населения путем обеспечения повышения заработных плат работникам бюджетной сферы, совершенствования условий и повышения производительности труда, внедрения социальных инноваций, удержания

квалифицированных кадров, стимулирования населения к предпринимательской деятельности и т.д.

Второе направление – стимулирование повышения эффективности формирования налогового и неналогового потенциалов региона.

Повышение эффективности формирования **налогового потенциала**, главным образом, следует базировать на таком совершенствовании системы налогообложения, налогового администрирования и механизма налогового распределения, которое позволит создать дополнительные стимулы к обеспечению прироста основных макроэкономических показателей и повышению собираемости бюджетных доходов. Выделим несколько методов в рамках данного направления.

1. Введение законодательной норм локализации налоговых платежей с доходов²⁴⁸ для усиления взаимосвязи между налоговой нагрузкой и получаемыми государственными услугами.

Налоговый кодекс РФ предусматривает уплату в бюджет налога на доходы физических лиц по месту работы налогоплательщика (регистрации налогового агента) и уплату налога на прибыль не только по месту нахождения основных фондов, но и обособленных подразделений. Важнейшими аргументами «против» такого механизма выступает снижение уровня бюджетного потенциала в силу:

- выпадения части налоговых доходов при осуществлении налоговых вычетов в ситуациях несовпадения места проживания и работы у налогоплательщиков;
- финансирования государственных полномочий по развитию инфраструктуры и предоставлению социальных услуг по месту проживания, в том числе исчисляемых по нормативу, зависящему от численности зарегистрированного на определенной территории населения;
- выпадения налоговых доходов из-за возврата сумм налога, производимого из бюджета, в который он не поступал.

²⁴⁸ Под локализацией налогов в данном исследовании понимаем зачисление налогов в бюджет той территории, на которой размещены основные производственные фонды предприятий и организаций и проживают работающие граждане, являющиеся субъектами налогообложения.

Это создает для субнациональных органов власти и управления дестимулирующий эффект «экспорта» бюджетных расходов и «импорта» бюджетных доходов. Зарубежные страны давно осознали недостатки такого способа перераспределения налога.

Считаем, что учет успешного опыта развитых федераций при адаптации к российским реалиям механизма зачисления налога в бюджет по месту жительства налогоплательщика (нахождения основных фондов предприятия) создаст стимулы для органов региональной власти и МСУ к проведению активной политики народосбережения, привлечения на территорию квалифицированных кадров и талантливой молодежи, а также повышения инвестиционной привлекательности региона. Это вытекает из той закономерности, что чем больше работающих жителей (предприятий) и чем выше их экономический доход (прибыль), тем больше налоговый потенциал территории.

Безусловно, внедрение данного механизма в России потребует организационно-правового совершенствования системы налогового администрирования и поэтапной реализации принципа резидентства налогоплательщика. Вместе с тем, компетенции Пенсионного фонда контролировать отчисления с заработной платы работающих и использование в России идентификационных номеров налогоплательщиков уже создают благоприятные условия для перерегистрации налогоплательщиков. Данная мера является наиболее привлекательной и актуальной для тех регионов и муниципальных образований, для которых характерна трудовая миграция. Примерами могут быть: среди регионов – Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область и др., среди муниципальных образований – Вологда и Грязовец, Сокол и др.

В дополнение к стимулирующим эффектам реализация обозначенного направления позволит повысить эффективность формирования бюджетного потенциала с точки зрения пространственного распределения налоговой базы и усиления взаимосвязи между налоговой нагрузкой и получаемыми государственными услугами.

2. Расширение налогового потенциала региона путем усиления доходной децентрализации.

Налог как собственность может рассматриваться с экономических и психологических сторон наиболее высокоинтернализированным стимулом, поскольку образует дополнительные экономические эффекты и обеспечивает наиболее полную свободу для хозяйственных действий.

Согласно экономической теории, наиболее эффективному наполнению бюджетов регионов и муниципальных образований способствует закрепление таких налоговых источников, которые подразумевают немобильную или формируемую на месте налоговую базу, позволяющую минимизировать проявления негативных внешних эффектов. По этому поводу высказывалась, будучи министром экономического развития РФ, Э.С. Набиуллина, отмечая, что «налоги на имущество, недвижимость, потребление должны быть субъектовые и муниципальные»²⁴⁹.

Исследование показало, что действующий механизм вертикального перераспределения налогов содержит в себе спектр дестимулирующих элементов. Так, согласно опросу, проведенному фондом «Общественное мнение»²⁵⁰, 50% респондентов считают, что положение дел в регионе только на 28% зависит от действий региональной власти и на 50% – от федеральной. По данным социологического опроса ВолНЦ РАН, проведенного в 2020 году, в Вологодской области такой ответ дали 44 и 24% соответственно (см. рис. 5.4), что сопоставимо с общероссийскими ощущениями.

Особенно остро дестимулирующие эффекты проявляются для регионов, в бюджетах которых преобладают федеральные налоги, а положительные тенденции экономического развития не всегда приводят к соответствующему росту уровня бюджетного потенциала. На это указали существенные расхождения региональных рейтингов по взаимосвязанным показателям – объему подушевого валового регионального продукта и объему подушевых налоговых доходов. Так,

²⁴⁹ М. Жебит. Власти намерены отдать часть налогов регионам / Известия, 21.11.2011 г. // Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://www.izvestia.ru/news/507396>

²⁵⁰ Горяшко С. Граждане РФ не понимают слова «федерация» и страдают от невнимания государства // Коммерсантъ. 2014. №5(17.01.2014). С. 2. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/2385287>

по итогам 2018 г., согласно данным Федерального Казначейства и Росстата, можно отметить Астраханскую область, которая по ВРП находилась на 21 месте в стране, а по налоговым доходам – лишь на 53, Оренбургскую область – 25 и 43 места соответственно, Тамбовскую область – 55 и 69 места и другие примеры.

Согласимся с мнением члена-корреспондента РАН С.Д. Валентея о том, что за субъектами федерации необходимо закрепить такую доходную базу, чтобы критически не возростала долговая нагрузка регионов²⁵¹. Однако принципиальный вопрос заключается в том, на сколько размер отводимых регионам ресурсов достаточен для исполнения их обязательств. Судя по динамике региональной финансово-экономической статистики последних лет, разрыв между обязанностями регионов и количеством бюджетных средств, выделяемых для их исполнения, постоянно растёт. Многочисленные обсуждения данной проблематики научным сообществом указывают на необходимость реформирования системы распределения налогов между бюджетными уровнями. Это, главным образом, вызвано отменой ряда налогов и сокращением нормативов отчислений в субнациональные бюджеты, незначительностью поступлений по закреплённым налогам, наличием льгот, предоставленных Правительством РФ по региональным и местным налогам, и т.д.

Проведённое исследование показало необходимость постепенной децентрализации источников бюджетных доходов, основанной на согласованности федерального, регионального и местного уровней. Более того бюджетно-налоговые корректировки следует ориентировать не на встречное движение финансовых потоков, а на создание действенных стимулов для региональных органов власти и МСУ по расширению их налоговой базы и наиболее полному использованию бюджетного потенциала в целях стимулирования социально-экономического развития регионов.

Предлагаемый нами в таблице 5.16 вариант совершенствования механизма распределения налогов основан на следующих тезисах:

²⁵¹ 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.

Таблица 5.16 – Совершенствование механизма вертикального распределения ключевых налогов в Российской Федерации, %

	Акцизы на спирт этиловый из пищевого или непищевого сырья, спиртосодержащую продукцию	Налог на добычу полезных ископаемых	Земельный налог	Налог по патентной системе	Единый сельскохозяйственный налог	Налог по упрощенной системе	Налог на доходы физических лиц	Налог на добавленную стоимость	Налог на имущество организаций	Налог на имущество физических лиц	Налог на прибыль	Транспортный налог
Действующее законодательство												
Бюджет субъекта федерации	100	100	0	0	0	100	85	0	100	0	100 по ставке 17%	100
Местные бюджеты	0	0	100	100	50-100	0	5-15	0	0	100	0	0
Предлагаемый вариант												
Бюджет субъекта федерации	100	0	0	0	0	100	60	20	75	0	100 по ставке 15%	100
Местные бюджеты	0	0	100	100	100	0	40	0	25	100	100 по ставке 3%	0

Источник: составлено автором.

- для повышения максимально достижимого уровня бюджетного потенциала регионов необходимо увеличение существующего перечня источников налоговых доходов, зачисляемых в субнациональные бюджеты;
- для минимизации риска резкого сокращения бюджетных доходов и обеспечения ритмичности налоговых поступлений в периоды экономической нестабильности необходимо включение в структуру доходов бюджетов регионов налогов с недвижимой или формируемой на месте налоговой базой, что позволяет избежать проблем с управлением этими налогами, в том числе в случае воздействия негативных внешних эффектов;
- для стимулирования региональных органов власти и органов МСУ к проведению политики повышения предпринимательской активности

целесообразно закрепление налогов с доходов субъектов малого бизнеса, зарегистрированных на территории;

- для повышения солидарной ответственности органов власти и МСУ за показатели социально-экономического развития регионов и реализацию бюджетного потенциала целесообразно расширение механизма распределяемых налогов.

Расчет точного количественного эффекта в виде дополнительных налоговых поступлений затруднен вследствие ограниченности данных, представленных в открытом доступе региональной и муниципальной статистики, а также высокой вариативности возможных результатов по расширению бюджетного потенциала из-за наличия разных нормативов отчислений по разным типам муниципальных образований. Однако предложенный вариант совершенствования распределения налогов по бюджетным уровням оценен нами на примере консолидированного бюджета Вологодской области по данным Департамента финансов области, Вологдастата и УФНС России по Вологодской области за 2020 год и показал 14%-ный прирост собственных доходов региона.

Также детальные пояснения приведем на примере оценки эффективности задействия на региональном уровне потенциала налога на добавленную стоимость. С учётом метода коллективных оценок экспертной группы²⁵² определена возможная доля зачисления НДС в региональные бюджеты в размере 20%.

Расчеты вариантов повышения коэффициента покрытия расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ при зачислении 0, 15, 20, 50% НДС в региональные бюджеты проведены на данных Федерального казначейства РФ и ФНС России за 2019 и 2020 годы в приложениях 12-13.

Если сопоставить полученные результаты с матрицей регионов в разнонаправленных межбюджетных потоках (см. рис. 2.3), то наибольший эффект

²⁵² Экспертами выступили 102 человека: научные специалисты ФГБУН ВолНЦ РАН (17 человек), специалисты Департамента финансов Правительства Вологодской области и Администрации г. Вологды (54 сотрудника), профессора ВоГУ, ЧГУ, ВГМХА им. Н.В. Верещагина, Вологодского филиала РАНХиГС (31 профессор). Экспертный опрос осуществлялся в форме анкетирования. Эксперты отбирались последующим критериям: профессиональные знания бюджетных проблем государства, навыки анализа бюджетных показателей, умение обсуждать творческие задачи, опыт экспертной деятельности и объективность.

от этой меры получают регионы с высокой долей федеральных налогов в структуре собственных доходов и невысокой трансфертозависимостью (Ямало-Ненецкий АО, Ханты-Мансийский АО, Томская, Самарская, Оренбургская области и др.). При этом важно отметить, что дополнительные налоговые доходы поступят и в регионы, находящиеся в середине вышеобозначенной матрицы, то есть зависящие от федеральной финансовой помощи на 20-40% (Костромская и Омская области, республики Карелия, Марий Эл, Чувашия, Алтайский и Ставропольский края и др.). Это означает возможность создания определенного выравнивающего эффекта. Кроме того, НДС является тем налогом, который проще прогнозируется и быстрее собирается в отличие от налога на прибыль и НДФЛ.

Однако наиболее важным аргументом в пользу передачи части НДС регионам является стимулирование тем самым региональных органов власти к переходу на инновационно ориентированную экономику с высокой добавленной стоимостью, обозначенной в Стратегии научно-технологического развития РФ²⁵³.

Вместе с тем, передача доли НДС на региональный уровень имеет ряд сложностей, требующих детальной проработки, что может стать отдельным исследовательским полем. Во-первых, это касается регионов, у которых поступления НДС отрицательны, то есть имеет место возврат данного налога (по итогам 2019 года таких субъектов в России было 15, в 2020 году – 11, в 2021 году – 13). Во-вторых, это связано с механизмом компенсации выпадающих доходов федерального бюджета, например, за счет сокращения дотаций. При этом важен обоснованный выбор тех дотаций, предоставляемых из федерального бюджета в региональные, которые могут быть сокращены. В-третьих, при передаче доходных источников целесообразно сопоставить их с расходными полномочиями. В-четвертых, в случае изменения позиций в уровне дифференциации регионов по налоговым доходам необходим детальный расчет возможностей федерального центра обеспечить сглаживание бюджетной обеспеченности территорий с помощью создания налоговых стимулов для роста

²⁵³ О Стратегии научно-технологического развития РФ: Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642.

инвестиций (например, льготное налогообложение, государственно-частное партнерство, инвестиционные зоны и т.д.).

Пример подобного механизма с положительным эффектом имеется на региональном уровне в России. В ряде регионов практиковалась замена дотаций муниципальным образованиям дифференцированными нормативами от федеральных, региональных налогов и налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (чаще всего от налога на имущество организаций, НДФЛ и налогов на совокупный доход). Более того подобный механизм замены дотаций муниципальным образованиям предусматривал возможность сохранения в местном бюджете разницу между фактическим и расчетным объемом доходов.

Так, в Вологодской области налоги, переданные по дифференцированным нормативам в бюджеты муниципальных районов, составили порядка 48% налоговых и неналоговых доходов в 2008 году (табл. 5.17). В целом по муниципальным образованиям региона дополнительные доходы составили свыше 2 млрд. руб. или 19% собственных доходов.

Таблица 5.17 – Результат замены дотаций муниципальным образованиям дифференцированными нормативами от налогов (опыт Вологодской области в 2008 г.)

Тип муниципального образования	Дополнительные доходы, полученные по дифференцированным нормативам	
	Сумма, млн. руб.	Доля в собственных доходах, %
Муниципальные образования, всего	2171	19
Городской округ	357	5
Муниципальный район	1752	48
Городское и сельское поселение	62	8

Источник: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ, Департамента финансов Вологодской области.

Поскольку нормативы замены устанавливались непосредственно субъектами федерации, существовали разные эффекты от ее реализации. Например, в Ставропольском крае за 2008 год дополнительный доход в результате замены дотаций составил 240,7 млн. рублей или 2% собственных доходов местных бюджетов.

Отметим, что Налоговый кодекс содержит крайне узкий перечень территориальных налогов, но и в этих рамках в него могут быть внесены поправки, направленные на расширение полномочий регионов, в частности за счёт снятия ограничений по установлению ставок и определению налоговых баз.

Реализация данной меры позволит реализовать бюджетный потенциал региона не только за счет дополнительных налоговых источников, но и благодаря активизации региональной политики по переходу на инновационно ориентированную экономику с высокой добавленной стоимостью, повышению солидарной ответственности органов власти и МСУ за показатели социально-экономического развития регионов.

В целях развития *неналогового потенциала* считаем целесообразной реализацию комплекса следующих важных мероприятий:

1. Инвентаризация и актуализация законодательных актов, регулирующих использование государственного и муниципального имущества:

- введение четких механизмов оценки земли, разработка и внедрение объективных методик расчёта арендных ставок, установление платы на неиспользуемые земельные участки и т.д.;

- совершенствование градостроительного размежевания земель, свободных в обороте, в целях усиления контроля за распределением земельных участков под строительство в связи с сохранением значительных площадей с неопределёнными и, соответственно, неоформленными правами, сокращающими имущественную базу для сбора земельных платежей;

2. Стимулирование эффективного использования государственного и муниципального имущества:

- предоставление земельных участков под коммерческое строительство с применением схем компенсационных выплат для более полного учета конъюнктуры рынка недвижимости и создаст равные условия для всех инвесторов, осуществляющих коммерческое строительство;

- усиление претензионно-исковой работы по взысканию арендной задолженности за имущество;

- своевременное принятие новых решений о продлении сроков аренды или приватизации имущества с целью установления актуальных ставок арендной платы или проведения оценки стоимости имущества.

3. Расширение прав органов местного самоуправления при управлении бюджетными остатками.

По Бюджетному кодексу РФ, органы местного самоуправления не имеют права размещать свободные денежные остатки на банковских депозитах. Вместе с тем, как показали результаты исследования в параграфе 2.3 настоящей диссертации, в современных условиях возросших рисков и угроз целесообразна корректировка механизма использования временно свободных денежных средств для городских округов как наиболее финансово обеспеченных типов муниципальных образований. Нами предлагается организационно-экономический механизм взаимодействия городских администраций и коммерческих банков, который позволит повысить ликвидность банков и бюджетный потенциал городских округов (рис. 5.5).

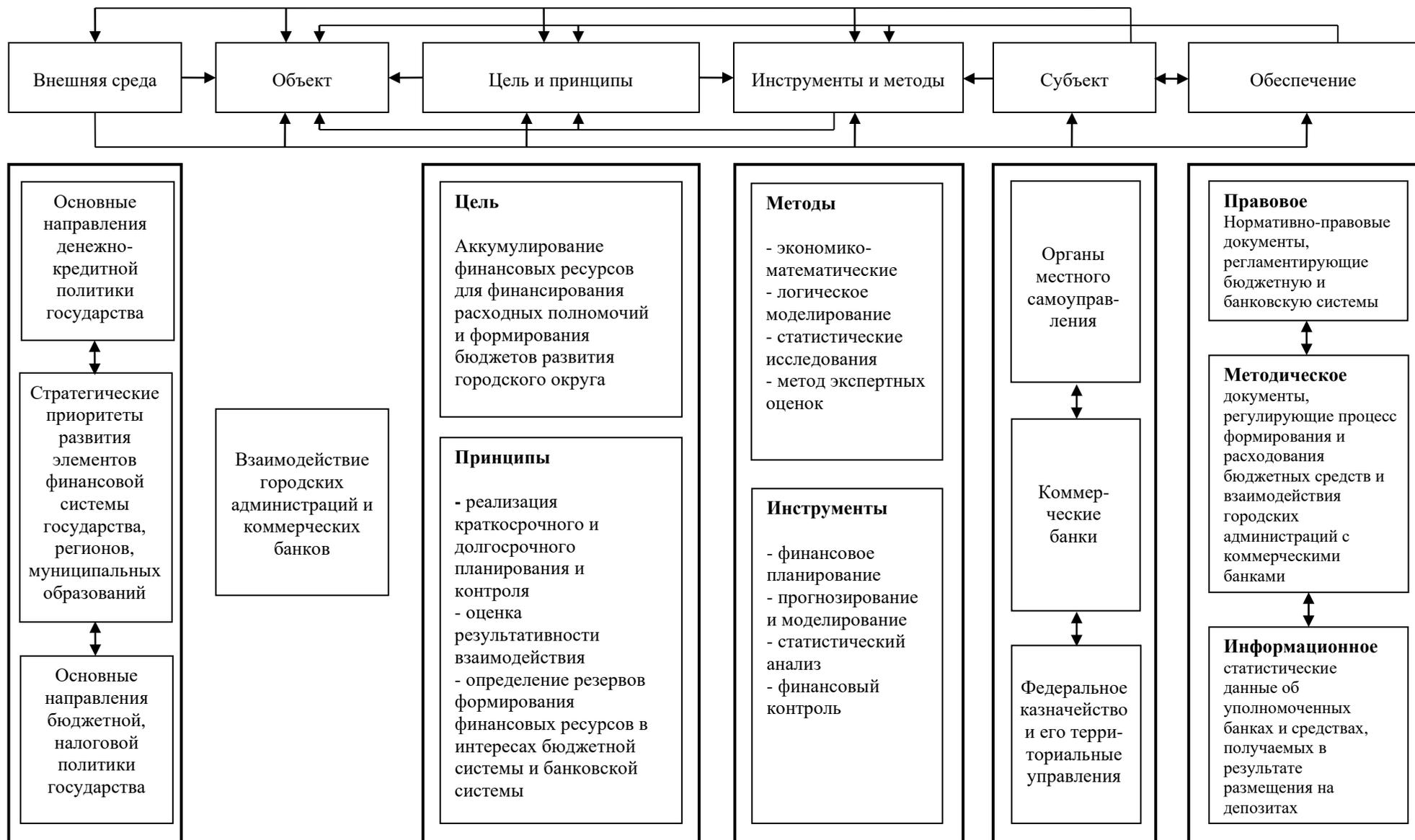


Рис. 5.5. Схема организационно-экономического механизма взаимодействия бюджетной и банковской систем (на муниципальном уровне)

Источник: составлено автором и опубликовано в статье автора [Печенская М.А. Бюджетная и банковско-кредитная системы городского округа: точки взаимодействия, проблемы и пути решения // Финансы и кредит. 2018. Т. 24, № 10. С. 2255–2272].

С целью оценки экономической эффективности данного механизма предлагается использование трех ключевых индикаторов: неналоговой доходности бюджетных остатков (значение индикатора 1 прямо пропорционально ставке банковских депозитов); собственной доходности бюджетных остатков (значение индикатора 2 прямо пропорционально ставке банковских депозитов); покрытия расходов бюджетными остатками (в динамике приближение значения индикатора 3 к единице показывает положительную тенденцию взаимодействия).

В таблице 5.18 представлены результаты исчислений данных индикаторов на примере девяти городских округов регионов СЗФО. Выявлено, что реализация данной меры будет способствовать росту бюджетного финансирования социально значимых как в СЗФО (на 2,58%), так и в России (3,95%)²⁵⁴.

Таблица 5.18 – Расчет предложенных индикаторов оценки эффективности взаимодействия бюджетной и банковской систем (на примере городских округов)

Субъект	Сумма бюджетных остатков		Предложенные индикаторы оценки		
	Млн. руб.	С учетом дохода от размещения*, млн. руб.	Индикатор 1, %**	Индикатор 2, %***	Индикатор 3, %****
1	2	3	4	5	6
Российская Федерация	66033	69467	45,2	9,4	3,95
СЗФО	2185	2298	22,7	4,1	1,88
Калининградская область	594	625	31,1	5,6	2,58
Мурманская область	495	521	25,7	4,0	2,01
Республика Коми	365	384	25,5	5,4	2,02
Архангельская область	261	274	16,8	2,9	1,44
Вологодская область	184	194	15,9	3,3	1,49
Ленинградская область	140	147	69,6	13,0	6,46
Новгородская область	77	81	21,7	4,6	1,51
Республика Карелия	37	39	5,6	1,4	0,63
Псковская область	32	34	8,0	1,4	0,52

* Начисленные проценты рассчитаны по формуле простых процентов по депозиту, предлагающему ставку под 5,2% годовых (данная ставка взята исходя из условий денежно-кредитной политики до 28.02.2022 года, когда ключевая ставка ЦБ РФ была изменена с 9,5 до 20%, при такой ключевой ставке и установлении депозитных ставок в размере 15-22% годовых эффект от данной меры был бы существеннее).

** Графа 3 / Неналоговые доходы бюджета.

*** Графа 3 / Собственные доходы бюджета.

**** Графа 3 / Расходы бюджета.

Источник: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ.

²⁵⁴ Авторские расчеты на основании отчетности Федерального казначейства РФ за 2020 год.

Третье направление – стимулирование повышения формирования привлеченного на безвозмездной и возмездной основе бюджетного потенциала.

Особое внимание в данном направлении следует уделить усилению ответственности и заинтересованности органов власти и управления в улучшении результатов деятельности, а также повышению эффективности формирования *привлеченных на безвозмездной основе бюджетных ресурсов*. Это может быть осуществлено с помощью следующих мер:

1. Развитие инструментов, ориентированных на премирование органов региональной власти и МСУ при улучшении результатов хозяйственной деятельности региона.

Практика федеративных государств указывает на то, что невозможно исключить наличие дотационных территорий, и, как следствие, упразднить институт выравнивающей финансовой помощи. Выравнивающие дотации получает немалое количество российских регионов (72 региона в 2020 году) (рис. 5.6).

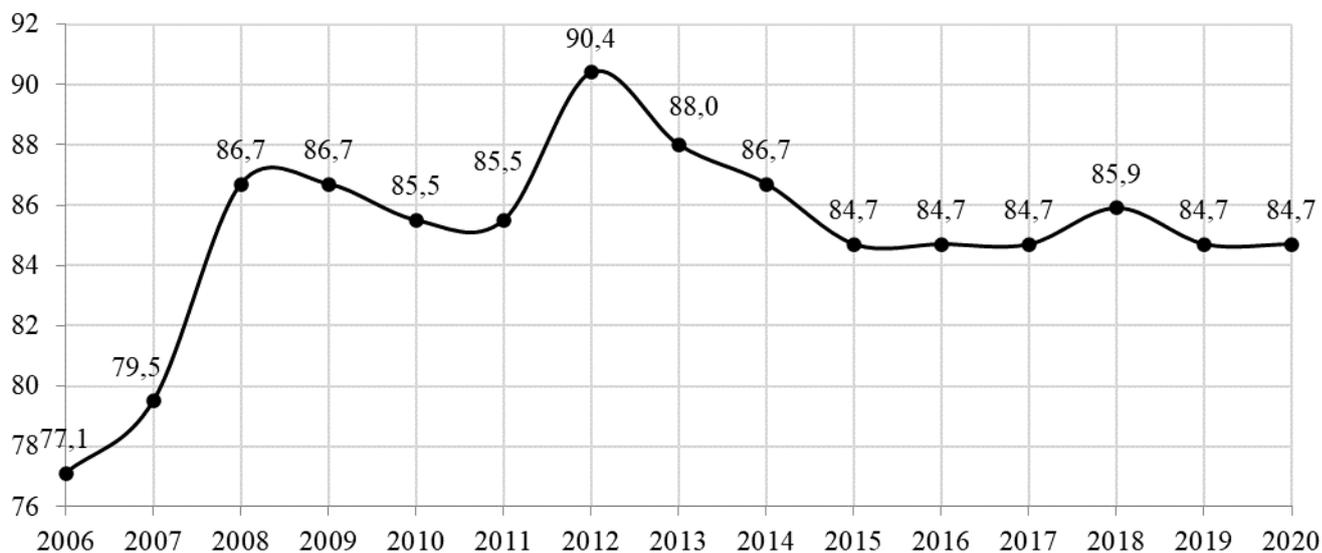


Рис. 5.6. Динамика доли регионов РФ, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, % от общего количества субъектов федерации

Источник: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ.

Вместе с тем, экономические расчеты и обоснования в работе выявили назревшую необходимость смещения акцента бюджетной политики с выравнивающей на стимулирующую функцию межбюджетных отношений,

которая призвана заинтересовать органы региональной власти и МСУ в реализации бюджетного потенциала территорий²⁵⁵.

Следовательно, условия для появления стимулирующих эффектов должны быть созданы с учетом результатов социально-экономического развития региона.

С этой точки зрения показательным к рассмотрению и применению в России может служить опыт Бразилии и Индии, в которых при осуществлении финансовой поддержки регионам учитываются показатели экономического развития, полученные вследствие предпринятых органами исполнительной власти усилий по сокращению бюджетной задолженности. Как показало исследование в 3 главе работы подхода премирования к предоставлению межбюджетных трансфертов, первые шаги в этом направлении уже принимаются, вместе с тем они весьма незначительны и фрагментарны.

По нашему мнению, относительно муниципального уровня вопрос стимулирования должен рассматриваться совместно с задачей повышения эффективности деятельности органов МСУ. В этом плане целесообразна инвентаризация существенно не меняющихся с 2008 года целей, минимальных показателей эффективности глав муниципальных образований и ожидаемых результатов, которые будут сопоставимы с имеющимися полномочиями, в особенности с финансовыми источниками органов местного самоуправления. Так, многолетний международный опыт показывает вполне эффективную систему критериев оценки по сферам городского хозяйства, что соответствует принципам муниципального управления и вопросам местного значения. При этом целесообразна вариативность последствий низких результатов оценки глав муниципальных районов. При выявлении обоснованных причин низкой оценки возможна разработка и реализация программы повышения результативности органов местного самоуправления.

Важнейшим показателем эффективности работы глав муниципальных районов должно оставаться мнение жителей. В мировой практике эффективность

²⁵⁵ Печенская М.А. Потенциал местных бюджетов Европейского Севера России: теоретические и методические аспекты // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2018. №5. С. 155–167.

деятельности органов местного самоуправления оценивается по двум типам показателей: объективным (статистическим) и субъективным (результатам социологических опросов). В США, например, разработан так называемый подход оценки качества жизни сообщества – Community Quality of Life (CQOL), который учитывает результаты анализа объективных показателей и субъективные мнения жителей. Крайне важно, чтобы усиление ответственности, с одной стороны, не превысило объем финансовых полномочий, с другой стороны, не стало формальностью, ради которой меняются методики расчетов показателей.

2. Повышение своевременности и полноты предоставления безвозмездных бюджетных ресурсов для расширения возможностей их освоения.

Одна из ключевых проблем в данном вопросе связана с несоответствием фактических значений финансирования плановым показателям и создает риски полноты решения тех задач, на которые привлекались безвозмездные бюджетные ресурсы. Особенно острым это видится с точки зрения межбюджетных трансфертов в виде субвенций, поскольку они перечисляются на решение делегированных полномочий, а, следовательно, предполагают полное финансовое покрытие. Однако, как показало исследование в главе 3, нефинансируемые мандаты до сих пор присутствуют на практике.

Вторая проблема заключается в значительной временной неравномерности предоставления бюджетных ресурсов безвозмездного характера и создает препятствия для освоения или ухудшающую качество освоения полученных ассигнований. Более подробно останавливаясь на исследовании данной проблемы, отметим, что исследование *ex post* ежемесячной динамики перечисления межбюджетных трансфертов указало на значительную долю предоставления трансфертов в конце года (рис. 5.7).

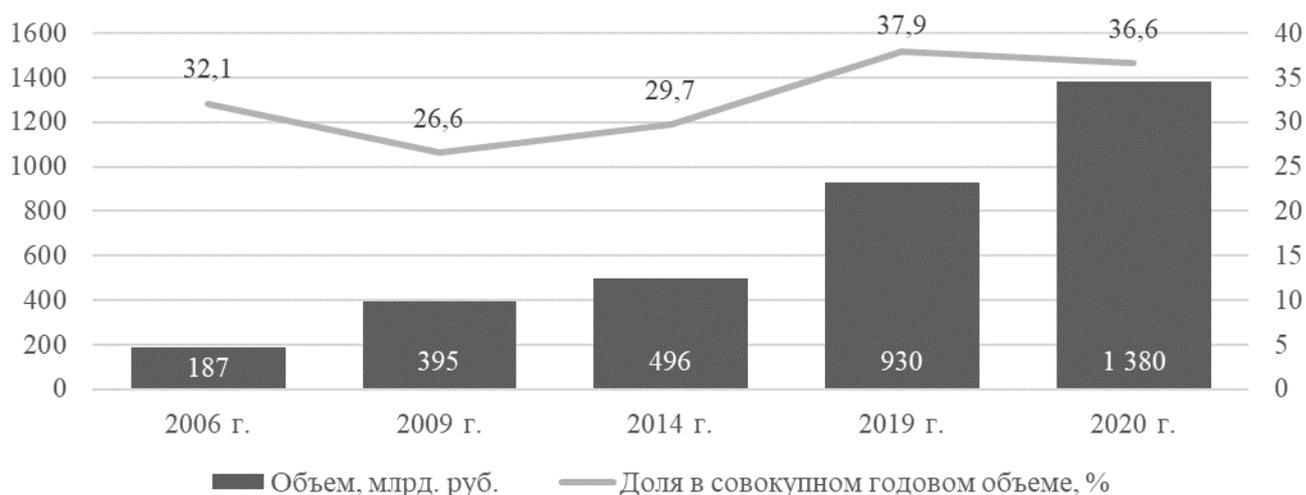


Рис. 5.7. Некоторые количественные характеристики привлечения в регионы РФ безвозмездных бюджетных ресурсов в последнем квартале финансового года

Источники: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ, Росстата.

Так, в IV квартале 2020 г. регионам РФ в среднем предоставлено порядка 37% годовых трансфертов, в 19 регионах этот показатель превысил 40%, а максимальное значение находилось на уровне 56% (для сравнения, в 2006 г. превышение наблюдалось в 8 регионах, максимальная доля составила 67,5%). Сокращение сроков освоения такого объема бюджетных ресурсов провоцирует серьезные трудности. Подобная ситуация в совокупности с ценовым, временным, сезонным и другими факторами приводит к неполному и несвоевременному использованию бюджетного потенциала, а также может отражаться на его формировании вследствие уменьшения поступлений из вышестоящих бюджетов по сравнению с первоначальными значениями и сокращением межбюджетных трансфертов будущих периодов по причине неосвоения в текущем году.

Проведенное исследование показало, что причины в появлении вышеобозначенной проблемы кроются, главным образом: «в несвоевременности заключения контрактов по работам / услугам; несоблюдении поставщиками сроков поставки; длительности сроков документооборота; организационных недостатках проведения конкурсных процедур по государственным и муниципальным контрактам и др. На наш взгляд, для устранения обозначенных проблем должны быть приняты следующие меры повышения эффективности формирования привлеченного на безвозмездной основе потенциала: исключение

субсидиарной поддержки из списка целевых межбюджетных трансфертов, возвращаемых в случае неосвоения; ограничение объема переданных на субнациональный уровень федеральных полномочий, например, посредством установления предела в виде определенного процента от расходов бюджета, свыше которого передаваемые полномочия могут быть реализованы на добровольной основе; четкое установление целей предоставления субвенций и уточнение методики определения их размера; проведение регулярной инвентаризации нефинансируемых делегированных полномочий»²⁵⁶.

Относительно *привлеченного на возмездной основе бюджетного потенциала* в мировой практике основной акцент сделан не на уровне долговой нагрузки, а на характеристиках структурной деформации (нерыночный, рыночный и условный²⁵⁷ элементы долга). Не случайно задача эффективного управления самовоспроизводящимся долгом поставлена экспертами Глобального института McKinsey выше задачи сокращения долговой нагрузки²⁵⁸. Данный вывод сделан даже при наличии достаточно высокого уровня долговой нагрузки ряда регионов зарубежных стран (напр., более 100% в ряде земель и муниципалитетов ФРГ, более 200% в испанских провинциях Каталония и Валенсия²⁵⁹).

Однако особенность структуры государственного долга в развитых странах заключается в ее построении таким образом, что наибольшую долю портфеля занимают долгосрочные займы, что позволяет поддерживать оптимальный уровень бюджетных расходов на погашение кредитов и процентные платежи на уровне 3-5% собственных доходов²⁶⁰.

В то же время для российских регионов структурная деформация долговых заимствований заключается на протяжении 2006-2020 гг. в таких ключевых

²⁵⁶ Печенская М.А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. 164 с.

²⁵⁷ Под нерыночным долгом понимаем бюджетные кредиты. Под рыночным долгом понимаем совокупность кредитов кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций и государственных ценных бумаг. Под условным долгом понимаем гарантийные обязательства.

²⁵⁸ Dobbs R., Lund S., Woetzel J., Mutafchieva M. Debt and (not much) deleveraging. McKinsey Global Institute. February. 2015.

²⁵⁹ Сенинский С. Регионы – у долговой черты. // Радио Свобода. 11 марта 2016. Режим доступа: <https://www.svoboda.org/a/27605535.html>

²⁶⁰ Там же.

тенденциях, которые не позволяют оставлять без внимания вопрос сокращения уровня долговой нагрузки.

Во-первых, произошло приращение краткосрочного заемного капитала нерыночного характера, чему способствовало проведение мягкой бюджетной политики относительно беспрецедентного увеличения бюджетных кредитов в структуре государственного долга регионов РФ.

Во-вторых, возникло преобладание рыночной составляющей государственного долга с высокой долей коммерческих кредитов и незначительным использованием эмиссии ценных бумаг и гарантий.

Говоря о приращении доли бюджетных кредитов, следует отметить, что научное сообщество разделилось во мнении относительно их роли.

Так, одни исследователи отмечают, что предоставление бюджетных кредитов является дополнительным инструментом бюджетного регулирования и ориентировано на осуществление выравнивания²⁶¹.

Другие – называют бюджетное кредитование паллиативным выходом из долгового кризиса²⁶². На практике удельный вес бюджетных кредитов в совокупной финансовой помощи регионам многократно увеличился за 2006-2020 гг. (табл. 5.19).

²⁶¹ Левина В.В. Особенности управления сбалансированностью местных бюджетов в условиях финансовой нестабильности // Управленец. 2015. №3 (55). С. 12-17.

²⁶² Лыкова Л.Н., Крылова Н.Б., Чебанова А.Б. Долговая политика регионов. Российская практика и мировые тенденции. Москва: Наука. 2006. 266 с.

Таблица 5.19 – Динамика нерыночных инструментов привлечения финансовых ресурсов в консолидированные бюджеты субъектов РФ

Год	Сумма, млрд. руб.	Доля в возмездной и безвозмездной финансовой помощи (за исключением субвенций), %
2006	40,4	7,7
2007	29,8	6,3
2008	41,1	4,1
2009	175,8	12,8
2010	340,1	25,0
2011	419,4	24,3
2012	426,2	24,2
2013	470,9	27,6
2014	647,5	32,3
2015	808,7	38,7
2016	990,5	44,3
2017	1010,3	42,3
2018	940,0	34,9
2019	886,2	20,6
2020	1102,9	31,5

Источники: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства, Министерства финансов России.

Замещение рыночного долга субъектов бюджетными кредитами вводилось как антикризисная мера в условиях ограниченности привлечения рыночных заимствований из-за роста кредитных ставок, трудностей размещения облигаций на фондовом рынке и другим причинам. При этом стоимость их обслуживания для субъектов федерации ниже банковских более чем в 90 раз²⁶³. В связи с этим в 2018-2019 гг. наблюдалось смена федерального курса на сокращение прямого бюджетного кредитования. Однако коронакризис 2020 года спровоцировал новый виток существенного роста поступлений в регионы федеральных бюджетных средств на возмездной основе. В то же время стоит отметить неоднозначные подходы к выделению финансовой помощи регионам в форме бюджетных кредитов. Так, в СЗФО в 2009–2011 гг. они преобладали в структуре заимствований тех субъектов, которые уже в 2010 г. имели бездефицитный бюджет или минимизировали его размеры (в частности, г. Санкт-Петербург, Мурманская, Ленинградская и Калининградская области). Напротив, доля

²⁶³ По данным за 2019 г. ставка банковских кредитов составляла 9,2-9,3%, плата за пользование бюджетными кредитами установлена Федеральным законом от 29.11.2018 №459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» в размере 0,1% годовых.

бюджетных кредитов в остродефицитных бюджетах Вологодской и Архангельской областей составила 23–35% (табл. 5.20).

Таблица 5.20 – Структура кредитов, привлечённых субъектами СЗФО в 2009 – 2011 гг.

Субъект	Дефицит бюджета, %*			Получено кредитов в 2009 – 2011 гг.			
				Коммерческие		Бюджетные	
	2009 г.	2010 г.	2011 г.	Млрд. руб.	%**	Млрд. руб.	%**
г. Санкт-Петербург	2,6	4,1	1,1	0	0	5,5	100,0
Мурманская область	7,7	0	0	3,0	28,8	7,3	71,2
Ленинградская область	8,6	0	0	1,0	42,9	1,4	57,1
Калининградская область	0	11,2	0,1	5,7	44,5	7,1	55,5
Псковская область	6,5	5,3	3,0	2,5	57,2	1,9	42,8
Вологодская область	23,2	19,1	19,0	15,5	65,4	8,2	34,6
Новгородская область	10,3	20,3	0	7,3	68,5	3,4	31,5
Архангельская область	21,7	15,1	13,5	29,6	76,7	9,0	23,3
Республика Коми	3,0	2,4	2,6	6,3	81,6	1,4	18,4
Республика Карелия	20,1	2,2	0,6	14,8	87,3	2,1	12,7
СЗФО	6,2	3,5	1,9	85,9	64,4	47,4	35,6
РФ	7,8	2,0	0,6	1151	71,1	468,5	28,9

* В объеме собственных доходов бюджета. ** В общем объеме полученных кредитов.

Источник: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ.

Касаясь данного вопроса, исследователи РЭУ им. Г.В. Плеханова указали на высокую неоднородность принципов долговой политики российских регионов, успех которой зависит от взаимоотношений с федеральным центром²⁶⁴.

С точки зрения рыночно ориентированной экономики, непреложным условием которой является инвестиционная привлекательность, преобладание рыночных инструментов заимствований позитивно сказывается на кредитном рейтинге территорий. Однако это суждение справедливо, если в структуре рыночного долга преобладают не дорогие коммерческие кредиты, а ценные бумаги. Такая ситуация не была характерна для регионов РФ в силу преобладания в структуре государственного рыночного долга коммерческих кредитов, которая, к слову сказать, имела позитивную тенденцию снижения (табл. 5.21).

Использование эмитированных облигаций, действительно, дает ряд преимуществ, связанных с их большей ликвидностью в сравнении с коммерческими кредитами, а также независимостью от ситуации с федеральным бюджетом в отличие от бюджетных кредитов.

²⁶⁴ Домашенко Д.В., Гусева И.А. Регионы жонглируют долгами // Федерализм. 2017. № 4 (88). С. 151-154.

Таблица 5.21 – Динамика рыночных инструментов привлечения финансовых ресурсов в бюджеты субъектов РФ

Год	Выпуск ценных бумаг, млрд. руб.	Коммерческие кредиты, млрд. руб.	Доля рыночного долга в объеме государственного долга, %
2006	168,5	108,5	70,6
2007	190,9	139,8	72,1
2008	268,9	167,6	72,6
2009	377,8	216,9	66,8
2010	407,2	232,7	58,4
2011	343,9	300,0	54,9
2012	375,4	438,2	60,2
2013	450,7	691,5	65,7
2014	442,1	888,1	63,7
2015	432,8	965,4	60,3
2016	457,5	808,5	53,8
2017	548,5	667,0	52,5
2018	551,4	636,0	53,8
2019	588,5	575,8	55,1
2020	769,9	568,1	53,6

Источник: авторские расчеты по отчетности Министерства финансов России.

Тем не менее, в РФ сегмент рынка публичного долгового финансирования, состоящий из ценных бумаг субъектов федерации и муниципальных образований, пока несущественен: около 9% в структуре облигаций ММВБ²⁶⁵.

По мнению авторов²⁶⁶, слабая развитость рынка региональных и муниципальных облигаций, а также недостаточность опыта эмиссии осложняют переход к рыночному финансированию социально-экономического развития.

Следовательно, стимулирование повышения эффективности формирования привлеченного на возмездной основе бюджетного потенциала требует системной работы в сфере долговой политики по следующим направлениям, которые были систематизированы на основе изучения и обобщения передового опыта в сфере управления долгом зарубежных стран и российских регионов, имевших в наиболее кризисные периоды самый низкий уровень госдолга, или сумевшие существенно сократить долговую нагрузку (в частности, Вологодской области, Пермского края, г. Санкт-Петербурга, Тюменской области и других регионов):

²⁶⁵ Обзор российского финансового сектора и финансовых инструментов: Аналитический материал. Режим доступа: http://www.cbr.ru/collection/collection/file/40903/overview_2021.pdf

²⁶⁶ Ларина О.И., Морыженкова Н.В. Влияние эмиссии ценных бумаг на социально-экономическое развитие региона // Управление. 2017. №4(18). С. 8-16.

1. Стимулирование трансформации структуры государственного долга в сторону инструментов с более длительными сроками обращения, низкой стоимостью обслуживания, а также способствующими социально-экономическому развитию региона:

▶ стимулирование регионов к активизации инновационно-инвестиционной деятельности путем сокращения объемов кредитования из федерального бюджета и возврата к субсидиарному финансированию, предполагающего не разработку и реализацию мер по сбалансированности бюджета или оптимизации бюджетных расходов, а создание инновационных проектов, способствующих социально-экономическому развитию регионов.

▶ замещения банковских кредитов иными рыночными заимствованиями (напр., выпуском облигационных займов), которые отличаются более длительными сроками и конкурентной стоимостью обслуживания²⁶⁷.

2. Повышение эффективности взаимодействия различных сторон при привлечении в регион бюджетных ресурсов на возмездной основе:

▶ создание единой системы, объединяющей государственные органы, кредитные учреждения и специализированные организации в целях исключения дублирования полномочий финансовых органов управления долгом (Минфина РФ, Банка России, ВЭБ и т.д.), повышения эффективности привлечения средств и управления долгом, снижения общих операционных издержек, повышения прозрачности управления государственным долгом;

▶ активизация усилий региональных органов власти по заключению соглашений с кредитными учреждениями об улучшении условий кредитования²⁶⁸;

▶ обеспечение соблюдения принципа преемственности обязательств при смене органов власти, что повысит доверие инвесторов к долговой политике региона и его кредитный рейтинг.

²⁶⁷ Например, в Вологодской области, замена кредитов коммерческих банков путём осуществления эмиссии государственных ценных бумаг в 2011 г. на сумму 2,5 млрд. руб. позволила достичь экономии процентных расходов в 2012 – 2014 гг. порядка 140 млн. руб.

²⁶⁸ Заключение подобных соглашений в Вологодской области позволило в 2009 – 2011 гг. сократить расходы по обслуживанию банковских кредитов на 350 млн. руб. или на 25% от их общего объёма.

3. Изменение приоритетов долговой политики с подхода дополнения на подход приращения собственного бюджетного потенциала, а также с дополняющего на стимулирующий тип влияния привлеченных бюджетных ресурсов на собственный бюджетный потенциал региона:

- ▶ привлечение на возмездной основе бюджетных ресурсов на развитие территориальных инвестиционных зон, строительство объектов региональной и муниципальной инфраструктуры, в частности, объектов региональной и муниципальной собственности, характеризующихся короткими сроками окупаемости (гостиницы, торгово-офисные центры, станции техобслуживания);

- ▶ стимулирование активной инвестиционной политики с использованием заемных ресурсов федеральными грантами.

Четвертое направление – стимулирование повышения эффективности использования бюджетного потенциала региона.

1. Стимулирование повышения эффективности расходов бюджета.

Уровень эффективности многих бюджетных расходов остается низким. По данным Минфина и Федерального казначейства РФ, общая сумма неэффективно используемых средств консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2019 гг. составила порядка 5,5% в объеме финансирования. Поэтому для развития бюджетного потенциала крайне важно принятие целенаправленных мер по повышению эффективности государственных расходов. Такие меры должны включать:

- ▶ комплексную инвентаризацию бюджетных обязательств, направленную на выработку предложений по отмене тех нормативных актов, исполнение которых не способствует развитию социальной сферы, не отвечает критериям адресности и нуждаемости;

- ▶ развитие государственно-частного партнерства;

- ▶ привлечение организаций негосударственного сектора к предоставлению государственных (муниципальных) услуг для роста конкуренции между поставщиками данных услуг и, следовательно, повышения качества их предоставления.

▶ интегрирование программ повышения эффективности государственных расходов в процесс долгосрочного бюджетного планирования, что позволит учитывать при распределении бюджетных ресурсов как приоритеты социально-экономического развития, так и потенциал решения важнейших задач с использованием меньшего объема бюджетных средств.

▶ стимулирование кооперационных связей и межтерриториального сотрудничества путем законодательного определения концептуальных основ их целеполагания, механизмов, приоритетов и направлений.

2. Стимулирование повышения эффективности реализации государственных программ.

Исследование научных трудов показало, что основными проблемами реализации государственных программ являются:

- низкая точность планирования ресурсного обеспечения программных мероприятий;
- большое количество вносимых изменений в программные проекты;
- отсутствие прогноза развития проблемных областей без применения программного подхода и расчета ряда ключевых целевых показателей и методик расчета показателей, по которым нет статистической информации;
- отсутствие комплексного мониторинга реализации программных мероприятий в увязке с базовым планом и финансированием их выполнения;
- отсутствие подробного анализа причин невыполнения мероприятий и недостижения целевых показателей реализации;
- выделение планирования бюджетов развития в отдельный блок при составлении и исполнении бюджетов;
- отсутствие расчета эффекта от реализации государственной программы для развития бюджетного потенциала и экономического развития.

Предложенные в исследовании основные направления стимулирования реализации резервного бюджетного потенциала региона систематизированы в таблице 5.22.

Таблица 5.22 – Основные концептуальные направления стимулирования реализации резервного бюджетного потенциала региона

Направление стимулирования	Детализация направления	Ожидаемый эффект	Результат
1. Стимулирование благоприятных условий реализации бюджетного потенциала региона	<p>Сбережение и восстановление природно-ресурсной базы; обеспечение социально-экономического развития территории; нивелирование рисков и угроз конъюнктурного воздействия, обеспечение адаптации к внешним вызовам и шокам; совершенствование институциональной основы реализации бюджетного потенциала, в т.ч.:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ стимулирование проведения технологической и организационной модернизации реального сектора экономики; ▶ усиление контроля за уровнем легализации оплаты труда; ▶ стимулирование создания и развития малого и среднего предпринимательства; ▶ стимулирование внутреннего потребительского спроса и прироста денежных доходов населения. 	Создание и поддержание благоприятных условий развития бюджетного потенциала региона	Реализация резервного бюджетного потенциала региона и появление возможностей перехода скрытого бюджетного потенциала региона в категорию резервного
2. Стимулирование повышения эффективности формирования налогового и неналогового потенциалов региона	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Локализация налоговых платежей с доходов для усиления взаимосвязи между налоговой нагрузкой и получаемыми государственными услугами. ▶ Снижение недоимки по налоговым и неналоговым платежам в бюджет. ▶ Расширение налогового потенциала региона путем усиления налоговой децентрализации. ▶ Инвентаризация и актуализация законодательных и ведомственных актов, регулирующих использование государственного и муниципального имущества. ▶ Ликвидация неэффективных налоговых льгот. ▶ Стимулирование эффективного использования государственного и муниципального имущества. ▶ Создание условий для вовлечения временно свободных денежных средств в хозяйственный оборот территории. 	Повышение эффективности формирования собственного бюджетного потенциала региона	
3. Стимулирование повышения эффективности формирования привлеченного на возмездной и безвозмездной основе бюджетного потенциала региона	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Развитие инструментов, ориентированных на премирование органов региональной власти и местного самоуправления при улучшении результатов хозяйственной деятельности региона. ▶ Повышение своевременности и полноты предоставления на безвозмездной основе бюджетных ресурсов для расширения возможностей их освоения. ▶ Стимулирование трансформации структуры государственного долга в сторону инструментов с более длительными сроками обращения, низкой стоимостью обслуживания. ▶ Изменение приоритетов долговой политики с подхода дополнения на подход приращения собственного бюджетного потенциала, а также с дополняющего на стимулирующий тип влияния привлеченных бюджетных ресурсов на собственный бюджетный потенциал региона. 	Повышение эффективности формирования привлеченного на возмездной и безвозмездной основе бюджетного потенциала региона	
4. Стимулирование повышения эффективности использования бюджетного потенциала региона	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Стимулирование повышения эффективности реализации государственных программ. ▶ Комплексная инвентаризация бюджетных обязательств, направленная на отмену тех нормативных актов, исполнение которых не способствует развитию социальной сферы, не отвечает критериям адресности и нуждаемости. ▶ Стимулирование кооперационных связей и межрегионального (межмуниципального) сотрудничества путем законодательного определения концептуальных основ их целеполагания, механизмов, приоритетов и направлений. ▶ Привлечение организаций негосударственного сектора к предоставлению государственных (муниципальных) услуг для роста конкуренции между поставщиками данных услуг и повышения качества их предоставления. 	Повышение эффективности использования бюджетного потенциала региона	

Источник: составлено автором.

Следовательно, по результатам главы можно сделать важные выводы:

1. Стимулированию реализации бюджетного потенциала региона способствует повышение активности гражданского участия в деятельности государства путем вовлечения населения и их финансовых ресурсов в бюджетный процесс на основе развития партисипаторного бюджетирования.

2. Крупные корпорации оказывают существенное влияние на реализацию резервного бюджетного потенциала регионов базирования. Для ее стимулирования на основе эффективного взаимодействия государства и крупных корпораций необходимы: организационно-экономический механизм, базирующийся на системном подходе и включающий: инструменты, правовое, методическое и информационное обеспечение, а также принципы взаимодействия, позволяющие при сочетании общественных и частных интересов повысить вклад корпоративных финансов в формирование и использование бюджетного потенциала региона; оценка уровня эффективности налогового взаимодействия государства и крупных корпораций, методический подход к которой позволяет комплексно определить на основе интегрального показателя роль крупного бизнеса в формировании бюджетного потенциала региона базирования, налоговую нагрузку крупного бизнеса, а также управленческое влияние на финансовые результаты деятельности.

3. Ключевые направления стимулирования реализации резервного бюджетного потенциала региона должны охватывать создание и поддержание благоприятных условий его реализации, повышение эффективности его формирования и использования.

4. С одной стороны, ключевой государственной задачей является эффективное сглаживание путем подтягивания уровня бюджетного потенциала менее обеспеченных территорий, с другой стороны, требуются эффективные государственные стимулы для формирования целеустремленности, а не чувства несправедливости. Исходя из проведенного исследования, можно подтвердить тезис о том, что при прочих равных внешних факторах условие создания мотивации органов власти и управления путем оптимального сочетания стимулов и ограничений будет способствовать реализации бюджетного потенциала.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключении проведенного исследования обозначим основные научные результаты и практические выводы, состоящие в следующем.

Автором предложен интегративный теоретико-методологический подход к формированию и использованию бюджетного потенциала региона на основе наиболее полной мобилизации созданных, привлеченных бюджетных ресурсов и резервов для обеспечения социально-экономического развития регионов. С этой целью создана концептуальная модель формирования максимально достижимого / достигнутого бюджетного потенциала.

Разработана методология формирования собственного бюджетного потенциала региона, заключающаяся в обосновании социально-экономических факторов и рисков формирования; методических положений формирования налогового потенциала; организационно-экономических предпосылок и принципов формирования неналогового потенциала.

Предложен подход к оценке вертикального распределения налогов. По итогам апробации на 85 субъектах Российской Федерации за 2006-2020 гг. определены наибольшие резервы реализации бюджетного потенциала на уровне налоговой централизации 30-40%.

Построены оценки для субъектов Российской Федерации за период с 2006 по 2024 гг. и измерено соотношение стимулирующего и дополняющего типов в субъектах РФ и выявлено преобладание последнего (в 1,6–4,2 раза). На основе авторского подхода рассчитано, что увеличение собственного бюджетного потенциала региона на 1% оказывает на динамику валовой региональный продукт и фонд оплаты труда более сильное воздействие, чем привлечение на безвозмездной основе аналогичного размера дополнительных бюджетных ресурсов, тогда как привлечение 1% возмездных бюджетных ресурсов снижает валовой региональный продукт и фонд оплаты труд на 0,34 и 0,07% соответственно.

Разработан методический инструментарий оценки использования бюджетного потенциала региона, который позволяет измерять и корректировать соотношение направлений и приоритетов его использования в зависимости от целей и условий его социально-экономического развития. На данных субъектов Российской Федерации за 2006-2020 гг. по авторскому инструментарию определено, что инвестиционный приоритет в использовании реализованного бюджетного потенциала региона был менее значимым, чем текущий приоритет использования их бюджетных ресурсов на краткосрочные цели стабилизации.

Развит инструментарий оценки перераспределения бюджетных ресурсов в регионе путем обоснования авторского индекса центrorегionalной дифференциации по уровню бюджетной обеспеченности для измерения бюджетного соразвития центральных и периферийных муниципальных образований. Результаты расчета индекса на примере модельного региона (Вологодская область) за 2006-2020 гг. показали тенденцию его снижения с 0,86 до 0,55, свидетельствующую о сближении уровней бюджетной обеспеченности регионального центра и периферийных муниципальных образований за счет усиления выравнивающей функции межбюджетных отношений.

Разработана алгоритмическая модель определения типа бюджетного обеспечения муниципальных образований, отличительной особенностью которой выступает авторская методика комплексной оценки уровня бюджетного потенциала муниципальных образований. При апробации на модельном регионе за 2006-2020 гг. получены результаты, свидетельствующие о наличии существенных нереализованных резервов и о сближении уровня бюджетного потенциала муниципальных образований.

Предложен организационно-экономический механизм реализации резервного бюджетного потенциала региона на основе эффективного финансового взаимодействия по линии «государство – корпорации» и обоснован методический инструментарий оценки его уровня. При апробации на российских корпорациях черной металлургии, базирующихся в Вологодской, Липецкой и Челябинской областях, определен средний и ниже среднего уровень

взаимодействия (0,36 – 0,59). С помощью использования экономических методов и проведения социологических опросов населения в 2019-2021 гг. обоснованы ключевые барьеры и аргументированы детерминанты развития инструментов партисипаторного бюджетирования в субъектах Российской Федерации.

Научная новизна диссертации заключается в решении крупной научной задачи, имеющей существенное значение для народнохозяйственного комплекса страны, – разработке методологии формирования и методического инструментария оценки использования бюджетного потенциала региона, что позволяет обосновать перспективные направления его реализации, в том числе на основе взаимодействия экономических агентов, для обеспечения социально-экономического развития региона.

Полученные в ходе работы результаты и выводы вносят вклад в развитие теоретической науки и формируют фундамент для прикладного использования органами власти и управления при разработке и реализации направлений финансово-экономической политики, стратегий и программ социально-экономического развития регионов; могут использоваться в учебном процессе и дальнейших научных исследованиях.

Таким образом, можно утверждать, что поставленная в диссертационном исследовании цель достигнута, задачи решены.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативно-правовые документы

- 1) Конституция Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.constitution.ru/>
- 2) О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 21.07.2020 №474. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63728>
- 3) О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 02.07.2021 №400. Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107030001>
- 4) Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 16.01.2017 N 13. Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201701160039>

Список источников на русском языке

- 5) Абалкин Л.И. Новый тип экономического мышления. М.: Экономика, 1987. 192 с.
- 6) Абалкин Л.И. Выступление на Круглом столе по теме: «Консолидация финансовых ресурсов государства и бизнеса: возможности и перспективы» // Научные труды Вольного экономического общества России. 2007. Т. 87. С. 82-83.
- 7) Аганбегян А.Г. Как госбюджет может стать локомотивом социально-экономического развития страны // Вопросы экономики. 2015. №7. С. 142-151.
- 8) Агапова Т.А. Расходы федерального бюджета до 2010 г. и экономический рост в России // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2008. № 3. С. 70-79.
- 9) Акбердина В.В. Подходы к разработке сценариев долгосрочного развития региона // Экономика региона. 2008. № S4. С. 7-15.

- 10) Александрова А., Гришина Е. Неравномерность развития муниципальных образований // Вопросы экономики. 2005. № 8. С. 97-105.
- 11) Астапов К.Л., Мусаев Р.А., Малахов А.А. Оценка эффективности политики бюджетных расходов // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 6. С. 9-24.
- 12) Афанасьев М.П., Афанасьев Я.М. Методологические и теоретические основы формулировки закона А. Вагнера. подходы к его тестированию // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 3. С. 47-70.
- 13) Афонцев С.А. От исследований к рекомендациям: политико-экономический алгоритм // Журнал Новой экономической ассоциации. 2017. № 3(35). С. 192-197.
- 14) Балацкий Е.В. Инфляционное равновесие и бюджетная сбалансированность // Мировая экономика и международные отношения. 1997. №3. С. 34–44. Режим доступа: <http://nonerg-econ.ru/cat/6/254/>
- 15) Баранов А.О. Время не ждет: экономическая политика как инструмент преодоления рецессии в России // ЭКО. 2016. №4. С. 5-23.
- 16) Бастейбл Ч.Ф. Общественные финансы / под ред. канд. экон. наук С.П. Захарченкова [пер. с англ.]. Х.: Виват, 2016. 808 с.
- 17) Белоусова С.В. Ресурсные регионы: экономические возможности и финансовая справедливость // ЭКО. 2015. № 6. С. 40-56.
- 18) Беркович М.И., Антипина Н.И. Особенности воздействия крупных корпораций на социально-экономическое развитие региона // Региональная экономика. 2016, №11. С. 38-54.
- 19) Бобков В.Н., Квачев В.Г., Щербакова О.И. Нобелевский лауреат Ангус Дитон и развитие российской науки: исследования уровня и качества жизни, методы оценки и измерения неравенства и бедности // Уровень жизни населения регионов России. 2015. №4. С. 7-26.
- 20) Бобкова Л.Л. Стимулы и ограничения в бюджетном праве как средства бюджетно-правового регулирования // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2015. №3. С. 161-168.

- 21) Боровикова Е.В. Финансовый потенциал как комплексный показатель эффективности финансово-бюджетной политики // Экономический анализ: теория и практика. 2008. № 18. С. 25-28.
- 22) Бочко В.С. Формирование территории муниципального образования как интеллектуально-инновационного пространства // Вестник УГТУ-УПИ. Серия: Экономика и управление. 2008. № 4. С. 58-72.
- 23) Брижань В.В., Строгонова Е.И. Крупные корпорации в процессе развития региональных экономических систем // Terra Economicus. 2009. Т. 7. № 4-2. С. 224-226.
- 24) Буданов И.А. Влияние макроэкономических изменений на динамику производства металла в России // Проблемы прогнозирования. 2015. №6. С. 108-123.
- 25) Буданов И.А. Управление развитием металлургии и глобальным рынком металла // Проблемы прогнозирования. 2020. №6. С. 104-118.
- 26) Букина И.С. Приоритеты бюджетно-налоговой политики Российской Федерации в 2017 году // Федерализм. 2018. №1. С. 42-61.
- 27) Буклемишев О. Фискальное стимулирование и российские бюджетные фонды // Вопросы экономики. 2013. №12. С. 74-85.
- 28) Буфетова А.Н. Неравномерность пространственного развития: региональные центры и региональная периферия // Регион: экономика и социология. 2009. № 4. С. 55-68.
- 29) 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.
- 30) Важенин С.Г., Берсенев В.Л., Важенина И.С., Татаркин А.И. Территориальная конкуренция в экономическом пространстве. Екатеринбург: изд. ИЭ УрО РАН, 2011. С. 185-202.

31) Валентей С.Д. Распределение налоговых доходов между федеральным и субфедеральным уровнями // Устойчивость региональных бюджетов: аналитический вестник Совета Федерации. 2017. №4. С. 17-21.

32) Валитова Л.А. Межбюджетные трансферты и экономические стимулы региональных властей // Экономическая наука современной России. 2005. № 2 (29). С. 39-55.

33) Виноградова К.О., Ломовцева О.А. Сущность и структура потенциала развития региона // Современные проблемы науки и образования. 2013. №3. Режим доступа: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_20909323_47513863.pdf

34) 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.

35) Воробьева В.А. Проблемы формирования бюджетного потенциала муниципалитетов в реализации финансовой политики региона // Управленческое консультирование. 2002. № 2. С. 58-62;

36) Ворошилов Н.В., Губанова Е.С. Внутрорегиональная социально-экономическая дифференциация. Вологда. 2019. 187 с.

37) Ворошилов Н.В., Губанова Е.С. Дифференциация территорий и механизм ее снижения // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 6. С. 57-72.

38) Глазьев С.Ю. Санкции США и политика Банка России: двойной удар по национальной экономике // Вопросы экономики. 2014. № 9. С. 13-29.

39) Гоббс Т. О происхождении государства // соч. в 2 томах. М.: Мысль, 1991.

40) Голованова Н.В. Межбюджетные трансферты: многообразие терминов и российская практика // Финансовый журнал. 2018. №2. С. 24-35.

41) Головнин М.Ю., Лыкова Л.Н., Букина И.С. Реакция денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики России на вызовы глобализации // Финансы: теория и практика. 2017. Т. 21. № 5 (101). С. 6-21.

42) Головнин М.Ю. Трансформация глобальной финансовой системы в первые два десятилетия XXI века // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2020. Т. 13, № 4. С. 74-96.

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

44) Голодова Ж.Г. Финансовый потенциал региона: сущность и элементы управления // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. 2010. № 4. С. 13-21.

45) Гольбах П.А. Естественная политика, или Беседы об истинных принципах управления // соч.: в 2 т. М.: Мысль, 1963.

46) Гончаренко Л.И. Проблемы консолидации налогоплательщиков и их решение в условиях совершенствования налогового законодательства // Инновационное развитие экономики. 2016. №3-2(33). С. 131-138.

47) Гончаренко Л.И., Малис Н.И. Налоговая политика государства: нужна ли смена модели в условиях современного экономического кризиса? // Экономика. Налоги. Право. 2015. № 3. С. 152-156.

48) Горлов И.Я. Теория финансов. Казань: Университетская тип., 1841. 339 с.

49) Гранберг А.Г., Суслов В.И., Суспицын С.А. Подходы к анализу финансового положения регионов и их финансово-экономических отношений с федеральным центром // Регион: экономика и социология. 1996. № 4. С.73-106.

50) Григорьев В.Ю. Синергетический эффект интеграции интересов отраслевых корпораций и регионального бизнеса как фактор их конкурентоспособности // Проблемы современной экономики. 2012. № 1. С. 270-273.

51) Гришина О.А., Слепов В.А., Чалова А.Ю. Бюджетная политика в 2019-2021 гг.: между Сциллой и Харибдой // Вестник Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова. 2019. № 1 (103). С. 5-18.

- 52) Губанов С.С. Неоиндустриализация плюс вертикальная интеграция (о формуле развития России) // Экономист. 2008. № 9. С. 3-27.
- 53) Губанов С.С. Системный кризис и выбор пути развития России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2015. № 2 (38). С. 23-41.
- 54) Губанова Е.С. Инвестиционная деятельность в регионе. Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2002. 137 с.
- 55) Губанова Е.С., Клещ В.С. Методологические аспекты анализа уровня неравномерности социально-экономического развития регионов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. Т.10. № 1. С. 58-75.
- 56) Гурвич Е.Т., Краснопеева Н.А. Анализ взаимосвязи доходов и расходов российских региональных бюджетов // Вопросы экономики. 2020. №2. С. 5-29.
- 57) Данилов Ю.А. Современное состояние глобальной научной дискуссии в области финансового развития // Вопросы экономики. 2019. №3. С. 29-47.
- 58) Дерюгин А.Н. Выравнивание регионов: сохраняются ли стимулы к развитию? // Экономическая политика. 2016. Т. 11. № 6. С. 170-191.
- 59) Дидро Д. Собрание сочинений в десяти томах. Серия: философское наследие. М.: Мысль, 1986.
- 60) Добролежа Е.В. Вовлечение финансовых ресурсов крупных корпораций в социально-экономический потенциал российских регионов // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. №36(129). 2011. С. 59-63.
- 61) Добсон Э. Долг и инвестиции для субъектов Российской Федерации. М: Институт экономики переходного периода, 2000.
- 62) Долан Э. Дж. Об угрозе гиперинфляции в течение переходного периода // Экономика и математические методы. 1991. Т. 27. В. 2. С. 288-296.
- 63) Долговая проблема как феномен XXI века: монография / под ред. А.А. Пороховского; Экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. М.: МАКС Пресс, 2014. 288 с.

64) 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.

65) Домащенко Д.В., Гусева И.А. Регионы жонглируют долгами // Федерализм. 2017. № 4 (88). С. 151-154.

66) Домбровский Е.А. Десять шагов к сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации // Финансы и кредит. 2015. №37. С. 52-64.

67) Дорошенко С.В. Принцип целевой ответственности в основе институционализации отношений государства и предпринимательства // Журнал экономической теории. 2015. № 4. С. 121-137.

68) Дробышевский С., Казакова М. Декомпозиция темпов роста ВВП в 2016–2019 гг. // Экономическое развитие России. 2016. №6. С. 3-7.

69) Дубинин С.К. Ключевые задачи развития российской финансовой системы // Журнал Новой экономической ассоциации. 2013. № 3 (19). С. 124-127.

70) Дядик В.В. О проблемах стратегического планирования на муниципальном уровне: российские реалии и скандинавский опыт // Региональная экономика: теория и практика. 2014. №6. С. 53-62.

71) Евстафьева И.Ю., Иванова Н.Г., Шубаева В.Г. Разработка концепции программы повышения финансовой грамотности и развития инициативного бюджетирования в Санкт-Петербурге // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2018. № 2 (110). С. 37-43.

72) Ершкова Л.А. Особенности бюджетного стратегирования на региональном уровне // Горизонты экономики. 2016. № 6 (33). С. 76-79.

73) Ершов М.В. О финансовых механизмах экономического роста // Вопросы экономики. 2002. № 12. С. 4-16.

74) Ершов М.В. Потенциал стабилизации роста: большие неиспользуемые возможности // Научные труды Вольного экономического общества России. 2017. Т. 204. № 2. С. 57-62.

75) Журавлева О.О. Правовая природа самообложения // Финансовое право. 2012. №10. С. 2-7.

76) Захарченков С.П. Трактовка финансов в зарубежной литературе // Бизнес-Информ. 2011. №4. С. 122-128.

77) Зелинская М.В., Мортова А.В. Развитие региональных экономических систем под воздействием трансформации отношений корпоративной собственности в регионе. – Краснодар: Изд-во Южного ин-та менеджмента, 2011. 150 с.

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

79) Золотарева А.Б. Некоторые направления совершенствования законодательства о консолидированной группе налогоплательщиков // Экономическое развитие России. 2017. Т. 24. №1. С. 74-81.

80) Зотова А.И., Кириченко М.В. Новое в механизме межбюджетных трансфертов // Финансы и кредит. 2013. №35 (563). С. 14-20.

81) Зубаревич Н.В. Города как центры модернизации экономики и человеческого капитала // Общественные науки и современность. 2010. №5. С. 5-19.

82) Зубаревич Н.В. Российские города как центры роста // Управленческое консультирование. 2006. № 2(22). С. 113-118.

83) Иванова О.Б., Денисенко С.Н. Бюджетная грамотность населения – необходимое условие развития муниципальных образований // Финансовые исследования. 2016. № 2 (51). С. 79-85.

84) Иванова Н.Г., Федосов В.А. Целеполагание молодежных практик инициативного бюджетирования // Финансовый журнал. 2021. Т.13. №2. С. 83-92.

85) Ивантер В.В. Восстановление экономического роста в России: научный доклад. М., 2016. 32 с.

86) Ивантер В.В. Стратегия перехода к экономическому росту // Проблемы прогнозирования. 2016. № 1. С. 3-8.

87) Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. Формирование предпосылок долгосрочного роста: как их понимать? // Вопросы экономики. 2014. №3. С. 4-20.

- 88) Илларионов А. Платить или не платить? Альтернативные стратегии снижения бремени государственного внешнего долга // Вопросы экономики. 2001. №10. Режим доступа: http://www.iea.ru/article/publ/vopr/2001_10.pdf
- 89) Иловайский С.И. Учебникъ финансового права. Одесса: Типо-хромолитограф. А.Ф. Соколовскаго, 1904. 383 с.
- 90) Ильин В.А., Морев М.В., Поварова А.И. Социальное государство в России: проблемы и перспективы. Вологда: ВолНЦ РАН, 2018. 229 с.
- 91) Ильин В.А., Поварова А.И. Проблемы регионального развития как отражение эффективности государственного управления // Экономика региона. 2014. № 3 (39). С. 48-63.
- 92) Ильин В.А., Поварова А.И. Проблемы эффективности государственного управления. Бюджетный кризис регионов: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. 128 с.
- 93) Ильин В.А., Поварова А.И. Эффективность государственного управления. 2000-2015. Противоречивые итоги – закономерный результат. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. 304 с.
- 94) Ильин В.А., Поварова А.И. Крупнейшие металлургические корпорации и их роль в формировании бюджетных доходов: монография / Вологда, 2019. 204 с.
- 95) Ильин В.А., Поварова А.И. Консолидированное налогообложение и его последствия для региональных бюджетов // Экономика региона. 2019. Т. 15. №1. С. 70-83.
- 96) Ильин В.А., Поварова А.И., Сычев М.Ф. Влияние интересов собственников металлургических корпораций на социально-экономическое развитие. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. 104 с.
- 97) Илюхин А.А., Пономарева С.И., Илюхина С.В. Макроэкономический анализ прогноза бюджета Свердловской области в условиях роста российской экономики // Управленец. 2017. №6(70). С. 72-79.
- 98) Иншаков О.В., Фролов Д.П. Эволюционная перспектива экономического институционализма // Вопросы экономики. 2010. №9. С. 63-77.

99) Исаев А.Г. Распределение финансовых ресурсов в бюджетной системе РФ и экономический рост российских регионов // Пространственная экономика. 2016. №4. С. 61-74.

100) Истомина Н.А. Субвенции в системе межбюджетных отношений субъекта РФ и муниципальных образований // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2011. № 36 (78). С. 11-17.

101) Истомина Н.А. Субсидии как форма межбюджетных трансфертов: сущность, виды и влияние на социально-экономическое развитие территорий // Финансы и кредит. 2013. № 16 (544). С. 33-38.

102) Истомина Н.А. О бюджетном перераспределении и его роли в социально-экономическом развитии регионов // Финансы и кредит. 2013. №11(539). С. 12-19.

103) Истомина Н.А., Заборовская А.Е., Заборовский В.Е. Консолидация инвестиционных интересов хозяйствующих субъектов и органов государственной власти субъектов РФ как основа развития экономики региона // Вестник Северо-Осетинского государственного университета имени К.Л. Хетагурова. 2018. № 4. С. 92-97.

104) Кадомцева С., Палочкина В. Влияние федерального бюджета на инновационное развитие России // Социальная политика и социальное партнерство. 2014. № 2. С. 26-39.

105) Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И., Шкробела Е. Влияние межбюджетных трансфертов на фискальное поведение региональных властей в Российской Федерации. М.: Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара, 2001. 134 с.

106) Калинина О.В., Огороков Р.В. Налоговый потенциал региона: теория и методы оценки. СПб.: С.-Петербург. политехн. ун-т, 2007. 228 с.;

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

108) 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.

109) Картаев Ф.С., Полунин К.Е. Влияет ли рейтинг инвестиционного климата на экономическое развитие региона? // Вопросы экономики. 2019. № 5. С. 90-102.

110) Кириченко И.А., Смирнов А.В. Активизация инвестиционных процессов как необходимое условие обеспечения экономической безопасности страны // Экономическая безопасность. 2018. Т. 1. № 2. С. 117-121. doi: 10.18334/ecsec.1.2.100502

111) Кирова Е.А. Методология определения налоговой нагрузки на хозяйствующие субъекты // Финансы. 1998. № 9. С. 32.

112) Клейнер Г.Б. О взаимной ответственности государства - общества - бизнеса // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2010. Т. 3. № 2. С. 101-102.

113) Климанов В.В., Михайлова А.А. Бюджетная децентрализация в пандемию и постпандемийных условиях // Журнал Новой экономической ассоциации. 2021. № 3 (51). С. 218-225.

114) Клисторин В.И. Межуровневые финансовые потоки в бюджетной системе Российской Федерации // Регион: экономика и социология. 2018. №2(98). С. 33-51.

115) Клисторин В.И. Методология анализа налогово-бюджетной и региональной политики на субфедеральном уровне. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2004. 239 с.

116) Коломак Е. Неравномерное пространственное развитие в России: объяснения новой экономической географии // Вопросы экономики. 2013. № 2. С. 132-150.

117) Колчин С.П., Бесфамильный А.С. Трансфертное ценообразование: интересы государства и бизнеса // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2016. № 4. С. 106-111.

118) Колчин С.П., Бушинская Т.В. Концепция региональной налоговой политики // Экономика. Налоги. Право. 2013. № 6. С. 102-107.

119) Кириллова О.С. Особенности формирования и оценки бюджетного потенциала территорий в контексте муниципальной реформы России // Финансы и кредит. 2006. №25(229). С. 32-37.

120) Кондратьев В.Б. Корпоративный сектор и государство в стратегии глобальной конкурентоспособности // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 3. С. 24-31.

121) Конищева Т.И. Управление привлечением инвестиций: региональный аспект экономической безопасности // Экономическая безопасность. 2018. Том 1. № 3. С. 207-214.

122) Королева М.Н. Эволюция правового регулирования самообложения граждан // Финансовое право. 2011. №2. С. 23-29.

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

124) Крюков В.А. Российские вертикально-интегрированные компании и межрегиональное перераспределение финансовых ресурсов // Проблемы прогнозирования. 2000. № 2. С. 101-110.

125) Кувалин Д.Б. Инвестиционная политика российских регионов // Проблемы прогнозирования. 1999. №1. С. 77-87.

126) Куцури Г.Н. Управление неналоговыми доходами муниципального образования // Управление экономическими системами. 2012. №2(38). Режим доступа: <http://uecs.ru/uecs-38-382012/item/1017-2012-02-09-10-43-43>

127) Лавровский Б.Л., Горюшкина Е.А., Шильцин Е.А. Моделирование бюджетной обеспеченности регионов // Вестник Российской академии наук. 2022. Т. 92. №1. С. 35-45.

128) Лавровский Б.Л., Горюшкина Е.А. Бюджетный федерализм в России: быть или не быть? // Вопросы экономики. 2021. № 1. С. 143-160.

- 129) Лаженцев В.Н. Экономический федерализм и региональная политика // Федерализм. 2004. № 3. С. 37-50.
- 130) Лаженцев В.Н. Оценка уровней социально-экономического развития регионов (на примере Республики Коми, Архангельской и Вологодской областей) // Экономические и социальные проблемы: факты, тенденции, прогноз. 2011. № 6 (18). С. 54-65.
- 131) Лаженцев В.Н. Социально-экономические проблемы Севера России // ЭКО. 2010. № 12. С. 40-53.
- 132) Ламетри Ж. Анти-Сенека, или Рассуждения о счастье // соч. 2-е изд. М.: Мысль, 1983.
- 133) Ларина О.И., Морыженкова Н.В. Влияние эмиссии ценных бумаг на социально-экономическое развитие региона // Управление. 2017. №4(18). С. 8-16.
- 134) Левина В.В. Особенности управления сбалансированностью местных бюджетов в условиях финансовой нестабильности // Управленец. 2015. №3 (55). С. 12-17.
- 135) Левина В.В. Формирование и развитие механизмов инициативного бюджетирования // Финансы и кредит. 2016. № 30(702). С. 16-32.
- 136) Лексин В.Н., Швецов А.Н. Реформы и регионы: системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного. Рос. акад. наук, Ин-т системного анализа. М.: Ленанд, 2012. 1024 с.
- 137) Леонов С.Н. Бюджетные стимулы регионального развития // Известия Байкальского государственного университета. 2016. Т. 26. № 5. С. 723-730.
- 138) Литвин М.И. Налоговая нагрузка и экономические интересы предприятий // Финансы. 1998. № 5. С. 29-31.
- 139) Локк Дж. Опыт о человеческом разумении // соч. в 3 томах. М.: Мысль, 1985.
- 140) Лопатников Л.И. Общеэкономический и экономико-математический объяснительный словарь. М.: Дело. 2003. 1450 с. Режим доступа: <https://lopaticnikov.pro/>

- 141) Лушникова М.В., Лушников А.М. Российская школа финансового права: портреты на фоне времени / Ярославль: ЯрГУ, 2013. 800 с.
- 142) Лыкова Л.Н. Финансовый потенциал субъектов Федерации // Федерализм. 2008. № 3 (51). С. 41-59.
- 143) Лыкова Л.Н., Крылова Н.Б., Чебанова А.Б. Долговая политика регионов. Российская практика и мировые тенденции. М.: Наука, 2006. 266 с.
- 144) Майбуров И.А. Эффективность инвестирования и человеческий капитал в США и России // Мировая экономика и международные отношения. 2004. № 4. С. 3-13.
- 145) Майбуров И.А., Иванов Ю.Б., Киреенко А.П. Перспективы совершенствования фискального федерализма // Инновационное развитие экономики. 2015. № 4 (28). С. 3-11.
- 146) Малый и средний бизнес как фактор экономического роста России / Ин-т экон. политики им. Е.Т. Гайдара. М.: Ин-т Гайдара, 2019. 308 с.
- 147) Макаров И.Н. Государственно-частное партнерство в системе взаимодействия бизнеса и государства: институциональный подход // Российское предпринимательство. 2013. № 24 (246). С. 18-29.
- 148) Максимова Т.В. Расчет налоговой нагрузки хозяйствующего субъекта: теория и практика // Вестник ЮУрГУ. Серия «Экономика и менеджмент». 2015. Т. 9, № 2. С. 110-116.
- 149) Манахова И.В. Финансовая грамотность населения – фактор роста национального благосостояния // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2011. № 5(39). С. 41-44.
- 150) Маслова Д.В. Влияние бюджетно-налоговой политики на социально-экономическое положение южных регионов России // Финансы и кредит. 2016. № 37. С. 14-29.
- 151) Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: в 50 т. Т. 46. М.: Государственное издательство политической литературы, 1968. Т. 46. 560 с.
- 152) Маршавина Л.Я. Налоги в системе межбюджетных отношений // Финансы и кредит. 2012. № 15 (495). С. 5-10.

153) Маршавина Л.Я., Князева А.В. Налоги как стимулирующий фактор инновационного развития // Вестник Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова. 2014. № 10 (76). С. 53-64.

154) Мацкуляк Д.И., Мацкуляк И.Д. Перемена политико-экономических отношений и безопасность. М.: ГУУ, 2016. 335 с.

155) Мацкуляк И.Д., Мацкуляк Д.И., Нагдалиев Н.З.О. Существующая модель бизнес отношений исчерпала себя: переустройство на научной основе в условиях перемен // Вестник университета. 2022. № 2. С. 124-131.

156) Милль Д. Основы политической экономии. М.: Эксмо, 2007. 1040 с.

157) 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.

158) Мингалева Ж.А., Паздникова Н.П. Развитие методов управления бюджетным потенциалом региона // Экономика региона. 2007. №2. С. 263-267.

159) Мински Х. Стабилизируя нестабильную экономику / пер. с англ. Ю. Каптуревского; под. науч. ред И. Розмаинского. М.; СПб: Ин-т Гайдара, 2017. 624 с.

160) Миронова С.М. Формы участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований и практика их реализации // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2017. № 3. С. 30-35.

161) Миронова С.М., Жемчужников А.А. Нормативное закрепление принципа участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2017. № 3 (42). С. 15-23.

162) 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.

163) Михайлова А.А., Тимушев Е.Н. Бюджетная система: насколько устойчива? // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2020. Т. 24. № 4. С. 572-597.

164) Михеева Н.Н. Факторы роста российских регионов: адаптация к новым условиям // Регион: экономика и социология. 2017. № 4. С. 151-176.

165) Мусаев Р.А., Малахов А.А. Влияние бюджетных расходов на динамику внутреннего спроса в экономике России // Вестник Института экономики РАН. 2019. № 1. С. 27-46.

166) Назаров В.С. Международный опыт эволюции методик распределения выравнивающих трансфертов. Москва, 2013. 97 с. Режим доступа: https://www.researchgate.net/publication/256063215_Mezdunarodnyj_Opyt_Evolucii_Metodik_Raspredelenia_Vyavnivausih_Transfertov_International_Experience_the_Evolution_of_Techniques_Distribution_of_Equalization_Transfers

167) Некипелов А.Д. Кризис в России: логика развития и варианты экономической политики // Общество и экономика. 2009. № 8-9. С. 5-21.

168) Нестерова И.В. Потенциал территории как объект стратегического государственного управления // Государственное управление Югры сегодня. Т. 2: Технологии стратегического управления. Ханты-Мансийск, 2008. 156 с.

169) Нешитой А.С. Финансы и торговля в воспроизводственном процессе: монография. М.: Дашков и К, 2017. 560 с.

170) Новиков Н.И., Подъяпольский Д.В., Новикова Г.В. Роль черной металлургии в развитии национальной и региональной экономики // Вестник КемГУ. 2014. №2 (58). С. 254-258.

171) Обзор российского финансового сектора и финансовых инструментов: Аналитический материал. Режим доступа: http://www.cbr.ru/collection/collection/file/40903/overview_2021.pdf

172) Одинцова А.В. Местное самоуправление как институт развития // Федерализм. 2015. № 2(78). С. 87-100.

173) Одинцова А.В. Пространственная экономика в работах представителей французской школы регуляции // Пространственная экономика. 2011. № 3. С. 56-70.

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

175) Оперативный доклад об исполнении федерального бюджета за январь – июнь 2020 года. Режим доступа: <https://ach.gov.ru/audit/>

176) Определение модели российского финансового сектора на основе межстранового анализа / М.И. Столбов, И.О. Голощапова, О.Г. Солнцев, Р.Р. Ахметов, В.А. Панкова, Е.А. Цепилова // Вопросы экономики. 2018. № 5. С. 5-24.

177) Ордынская Е.В. Налоговые инструменты обеспечения социально приемлемого компромисса в распределении доходов // Экономика. Налоги. Право. 2012. № 3. С. 68-74.

178) Орлов С.Н. Регулирование развития потенциала банковской системы региона в банковской системе РФ. Институт экономики УрО РАН. Курган: ООО МАК энд МАК, 2003. 66 с.

179) Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой, Н.П. Кучерявенко. Москва; Харьков: Право, 2012. 512 с.

180) Павлов В.И. Налоговые инструменты обеспечения экономической безопасности России // Развитие и безопасность. 2022. № 2 (14). С. 80-87.

181) Павлов В.И. Прогрессивное налогообложение доходов физических лиц и формирование доходов бюджета бюджетной системы страны, обеспечивающие минимальное налоговое администрирование // Вестник Международного института менеджмента ЛИНК. 2017. № 15 (44). С. 79-87.

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

183) Панфилов В.С., Говтвань О.Дж. Финансовая политика России в перспективном периоде // Проблемы прогнозирования. 2012. №6(135). С. 35-52.

184) Панфилов В.С., Говтвань О.Дж., Моисеев А.К. Финансы и кредит в стратегии экономического развития РФ и структурно-инвестиционной политике // Проблемы прогнозирования. 2017. №6(165). С. 3-16.

185) Панфилов В.С. Финансовое и экономическое прогнозирование: методология и практика. М.: МАКС Пресс, 2009. 472 с.

186) Парфенова Л.Б., Пугачев А.А. Налоговый потенциал региона: проблемы качественной и количественной оценки // Вестник Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова. Серия Гуманитарные науки. 2011. № 4 (18). С. 134-142.

187) Пачина Т.М., Почивалова Г.П. Экстерриториальность капитала сырьевых корпораций: региональный аспект // Проблемы прогнозирования. 2005. № 5. С. 85-96.

188) Петров М.Б. Геополитический аспект ресурсной специализации и ресурсной обеспеченности региона // Вестник УГТУ-УПИ. Серия: Экономика и управление. 2010. № 2. С. 113-124.

189) Петров Ю.А. Селективная финансовая политика: повышение собираемости налогов, увеличение налогового потенциала и стимулирование развития экономики // Российский экономический журнал. 1999. № 4. С. 44-46.

190) Петросян Д.С. Институциональные патологии национальной экономики // Аудит и финансовый анализ. 2007. №2. С. 372-391.

191) Печенская М.А. Актуальные вопросы формирования бюджетного потенциала территории: факторы, принципы, структурные элементы // Проблемы развития территории. 2018. №6 (98). С. 149-161.

192) Печенская М.А., Ускова Т.В. Актуальные вопросы совершенствования межбюджетных отношений в системе местного самоуправления // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции и прогноз. 2012. №1(19). С. 136-146.

193) Печенская М.А. Бюджеты региональных центров Северо-запада: инструменты модернизации или выживания? // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. Т. 12. № 3. С. 77-90.

194) Печенская-Полищук М.А. Влияние процессов централизации и децентрализации на формирование налогового потенциала территорий // Экономика региона. 2021. Т. 17. Вып. 2. С. 658-672.

195) Печенская М.А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. 164 с.

196) Печенская М.А. Бюджетная и банковско-кредитная системы городского округа: точки взаимодействия, проблемы и пути решения // Финансы и кредит. 2018. Т. 24, № 10. С. 2255-2272.

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

198) Печенская М.А. Исследование концептуальных вопросов развития финансовой системы в меняющихся геополитических и геоэкономических условиях // Вопросы территориального развития. 2019. №2. Режим доступа: https://elibrary.ru/download/elibrary_37529718_92581155.pdf

199) Печенская М.А. Развитие межбюджетных отношений в России в 2000 – 2015 гг. // Проблемы прогнозирования. 2017. №2. С.117-130.

200) 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.

201) Печенская М.А. Бюджетный потенциал муниципальных образований: оценка и направления развития (на примере Вологодской области) // Проблемы прогнозирования. 2019. №4 (175). С. 120-131.

202) Печенская М.А. Вопросы качества управления бюджетом регионального центра // Проблемы развития территорий. 2019. №6 (104). С. 87-101.

203) Печенская М.А. Потенциал местных бюджетов Европейского Севера России: теоретические и методические аспекты // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2018. № 5. С. 155-167.

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

205) Печенская-Полищук М.А. Инструменты и принципы перераспределения бюджетных ресурсов в регионе // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. № 2. С. 71-88.

206) Печенская-Полищук М.А. Развитие партисипаторного бюджетирования как фактор роста бюджетного потенциала территории // Проблемы развития территорий. 2020. №5 (109) С. 49-66.

207) Печенская-Полищук М.А. Социально-экономические факторы формирования бюджетов территорий: о диверсификации, зависимости от крупных налогоплательщиков и условиях ведения бизнеса // Экономическая безопасность. 2021. Т. 4. №4. С. 1153-1166.

208) Печенская-Полищук М.А. Цели и формы предоставления бюджетных ресурсов регионам из федерального центра на безвозмездной основе // Вопросы экономики. 2021. №11. С. 108-126.

209) Печенская-Полищук М.А., Малышев М.К. Ключевые факторы формирования налога на прибыль в региональные бюджеты от российских корпораций черной металлургии // Регионология. 2021. Т. 29. № 1 (114). С. 10-36.

210) Печенская-Полищук М.А. Привлечение в бюджетную систему заемных ресурсов. Эволюция научных взглядов и особенности практической реализации // Финансовый журнал. 2022. Т. 14. № 2. С. 26-42.

211) Пивоваров И.С. Антикризисный опыт Финляндии: структурно-институциональные реформы в промышленности // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2012. № 6 (78). С. 69-75.

212) Пикетти Т. Капитал в XXI веке. Ad Marginem, Москва, 2015. 592 с.

213) Пинская М.Р. Инструменты гармонизации налоговых отношений в федеративном государстве // Федерализм. 2010. № 2 (58). С. 101-112.

214) Пинская М.Р. Какой быть налоговой политике Российской Федерации в ближайшей перспективе // Налоги и финансы. 2016. № 4 (32). С. 7-15.

215) Подпорина И.В. Современная финансовая политика Российской Федерации. М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2014. 320 с.

216) Полбин А.В., Синельников-Мурылев С.Г., Трунин П.В. Экономический кризис 2020 г.: причины и меры по его преодолению и дальнейшему развитию России // Вопросы экономики. 2020. №6. С. 5-21.

217) Полежарова Л.В. Проблема двойного налогообложения и противодействие уклонению от налогообложения // Финансы. 2013. № 12. С. 19-23.

218) Полежарова Л.В., Лукьянец К.В. Деофшоризация российской экономики: прогноз налоговых поступлений от контролируемых иностранных компаний // Экономика. Налоги. Право. 2016. Т. 9. № 3. С. 128-134.

219) Политика. Наука об управлении государством. Серия антология мысли. Платон, Аристотель. М.: ЭКСМО, 2003. 864 с.

220) Полтерович В.М. Кризис экономической теории: доклад на научном семинаре Отделения экономики и ЦЭМИ РАН «Неизвестная экономика». 2011. 53 с.

221) Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. 1999. Т. 35. № 2. С. 3-20.

222) Полюса и центры роста в региональном развитии: сборник статей / отв. ред. Ю.Г. Липец. М.: Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт географии Российской академии наук, 1998. 228 с.

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

224) Почивалова Г.П. Анализ направленности государственного регулирования корпоративного сектора в целях устойчивого развития северных регионов (на примере Мурманской области) // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2018. № 2 (58). С. 67-81.

225) Предоставление блочных трансфертов: опыт США, Австралии и Канады / И.Ю. Арлашкин, А.С. Ганган, А.Н. Дерюгин, К.А. Прока // Научно-

исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. №1 (29). С. 41-49.

226) Примаков Е.М. Важнейшая проблема экономической политики [Электронный ресурс] // Российская газета. 2014. №6383 (111). Режим доступа: <https://rg.ru/2014/05/20/primakov.html>

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

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

229) Протопопова Н.И. Идеино-мировоззренческие истоки согласования экономических интересов государства и частного капитала // Вестник Таганрогского института управления и экономики. 2015. № 1 (21). С. 50-56.

230) Пугачев А.А. Налоговый потенциал регионов: динамика развития // Финансы. 2017. № 3. С. 39-42.

231) Пчелинцев О.С. Региональная экономика в системе устойчивого развития. М.: ИНП РАН, 2004. Режим доступа: <https://ecfor.ru/publication/ekonomika-v-sisteme-ustojchivogo-razvitiya/>

232) Пчелинцев О.С., Минченко М.М. Как соединить в формуле для расчетов трансфертов принципы выравнивания и стимулирования? // Финансы. 1998. № 7. С. 21-22.

233) Пчелинцев О.С., Минченко М.М. Направления развития финансового федерализма и проблема трансфертов // Проблемы прогнозирования. 2000. №3. С. 89-97.

234) Пыткин А.Н., Глезман Л.В., Пыткина С.А. Финансовые аспекты развития пространственно-отраслевой структуры регионов России // Финансовые исследования. 2019. №4(65). С. 168-176.

235) Ратьковская Т.Г. Условия инновационного развития в Сибирском федеральном округе: региональная дифференциация // ЭКО. 2007. №4 (394). С. 51-69.

236) Реанович Е.А. Смысловые значения понятия «потенциал» // Международный науч.-исслед. журн. 2012. № 7-2. С. 14-15.

237) Региональное и муниципальное управление: диагностика, планирование и мониторинг социально-экономического развития регионов Сибири / под ред. А.С. Новосёлова, В.Е. Селиверстова. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2016. 487 с.

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

239) Розанова Н., Назаренко А. Влияние фондового рынка на экономическую динамику в модели перекрывающихся поколений // Вопросы экономики. 2007. № 4. С. 60-69.

240) Романова О.А. Теория и практика развития частно-государственного партнерства // Вестник УГТУ-УПИ. Серия: экономика и управление. 2007. №3. С. 39-50.

241) Рябов И.В., Смирнова О.О., Агапова Е.В. Влияние институциональных факторов на экономический рост // Economics: Yesterday, today and tomorrow. 2013. №5-6. С. 39-46.

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

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

244) Сектор малого и среднего предпринимательства: Россия и Мир [Электронный ресурс] / Институт экономики роста им. П.А. Столыпина. Июль 2018. Режим доступа: <https://stolypin.institute/research/our/sector-malogo-i-srednego-predprinimatelstva-rossiya-i-mir>

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

246) Сивинцева О.В., Будник К.В. Партисипаторные инструменты в субъектах РФ: самообложение граждан и инициативное бюджетирование // *Arg Administrandi* (Искусство управления). 2018. Том 10. № 1. С. 96-127.

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

248) Сиднина В.Л. Вклад крупных корпораций в развитие российской экономики // Известия Саратовского университета. Новая серия. Сер. Экономика. Управление. Право. 2012. Т. 12. № 1. С. 13-17.

249) 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.

250) 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.

251) Слепов В.А., Шуба В.Б., Бурлачков В.К. Приоритетные направления развития межбюджетных отношений // Финансы. 2009. № 3. С. 25-29.

252) Слепов В.А. Финансовые ресурсы для инновационного развития российской экономики // Финансы, деньги, инвестиции. 2011. № 1 (37). С. 6-8.

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

254) Смыслов Д.В. История отношений России с международными финансовыми организациями [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ru-90.ru/node/1215>

255) Соболева Г.В., Попова И.Н. Стимулирование экономического развития регионов средствами бюджетной и налоговой политики // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2014. Сер. 5. Вып. 1. С. 5-26.

256) Стародубцев А.В. Политическая лояльность или экономическая эффективность? Политические и социально-экономические факторы распределения межбюджетных трансфертов в России. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2009. 28 с.

257) Сугарова И.В. Управление финансами и выбор приоритетов бюджетной политики в обеспечении оптимизационных решений. Владикавказ: Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова, 2016. 207 с.

258) Суглобов А.Е., Черкасова Ю.И. Анализ налогового потенциала муниципальных образований в целях совершенствования механизма внутрирегионального бюджетного выравнивания // Финансовый менеджмент. 2009. №1. С. 105-124.

259) Суглобов А.Е., Слободчиков Д.Н. Экономическое содержание налогового потенциала в современных моделях экономического развития // Налоги и налогообложение. 2009. № 7. С. 24-35.

260) Сумская Т.В. Укрепление бюджетного потенциала муниципальных образований (на примере Новосибирской области). Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2006. 240 с.

261) Сухарев О.С. Бюджетные расходы, эффективность и приоритеты развития экономики // Финансовый журнал. 2015. №1. С.17-28.

262) Сценарный прогноз основных параметров макроэкономического развития и бюджетной сферы в России в 2020-2022 гг. / Белёв С.Г., Ведев А.Л., Дробышевский С.М., Каукин А.С., Кнобель А.Ю., Миллер Е.М., Трунин П.В. // Экономическое развитие России. 2020. Т. 27. № 7. С. 4-24.

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

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

265) Татаркин Д.А., Сидорова Е.Н. Оценка влияния процесса социального воспроизводства на экономическое развитие региона (на примере Свердловской области) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2014. №4(34). С. 100-112.

266) Тимушев Е.Н. Бюджетная децентрализация в России и мире: тенденции и эффекты // Вопросы экономики. 2021. № 11. С. 89-107.

267) 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.

268) 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.

269) Толкачева Н.А. Налоговый потенциал: подходы к трактовке и структура // Российское предпринимательство. 2010. Т. 11. № 12. С. 172-177.

270) Толстолесова Л.А. Финансово-инвестиционный потенциал сырьевых регионов: теория и практика. – Санкт-Петербург : Изд-во Политехнического ун-та, 2011. – ISBN 978-5-7422-3049-6.

271) Троянская М.А., Ермакова Е.А. Консолидированная группа налогоплательщиков: сочетание интересов государства и налогоплательщиков // Экономическое возрождение России. 2015. № 1 (43). С. 56-64.

272) Тюрина Ю.Г. Современные подходы к определению налогового потенциала региона // Проблемы современной экономики. 2014. № 3 (51). С. 248-251.

273) Управление частными капиталами в системе социальных финансов: монография // Ахвледиани Ю.Т., Ивашкин Е.И., Маршавина Л.Я., Пещанская И.В., Хоминич И.П. М.: Финансы и статистика, 2008. 609 с.

274) Ускова Т.В., Поварова А.И., Орлова В.С. *Общественные финансы регионов: приоритеты модернизации*. Вологда : ИСЭРТ РАН. 2010. 168 с.

275) Ускова Т.В., Поварова А.И. *Состояние и проблемы бюджетной обеспеченности субъектов Северо-Запада Российской Федерации: отчет о НИР*. Вологда: ИСЭРТ РАН. 2012. 132 с.

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

277) *Финансовые риски социально-экономической безопасности, формируемые системой государственного управления в современной России / И.В. Караваева, А.Г. Коломиец, М.Ю. Лев, И.А. Колпакова // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика*. 2019. № 2. С. 45-65.

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

279) Химичева Н.И. *Основные принципы финансовой деятельности государства и муниципальных образований*. М, 1999. 77 с.

280) Хилько Н.А., Каргинова В.В. *Корпоративная модернизация экономики – необходимое условие повышения ее конкурентоспособности // Terra Economicus*. 2009. Т. 7. № 2-3. С. 45-49.

281) Хоминич И.П., Саввина О.В., Асяева Э.А. *Офшорные центры: страновая структура капитала и международные регулятивные инициативы // Финансы, деньги, инвестиции*. 2018. № 1 (65). С. 18-23.

282) Цуркан М.В., Любарская М.А., Наумова О.А. *Повышение бюджетной грамотности населения сельских территорий в рамках инициативных проектов // Вестник Самарского государственного экономического университета*. 2017. №2 (148). С. 88-100.

283) Черкасова Ю.И. *Самообложение граждан: проблемы и перспективы // Вестник Московского университета МВД России*. 2013. №10. С. 221-230.

284) Черник Д.Г. *К вопросу об офшорных зонах // Экономика. Налоги. Право*. 2014. № 2. С. 96-99.

285) Чужмарова С.И. Методология согласования федеральной и региональной налоговой политики // Региональная экономика: теория и практика. 2009. № 15. С. 34-43.

286) Чужмарова С.И. Методология взаимосвязей налоговой политики и региональной составляющей налоговой политики и их влияния на развитие северных регионов // Международный бухгалтерский учет. 2013. № 32 (278). С. 33-43.

287) Шалмуев А.А. Основные составляющие потенциалов регионального развития // Экономическое возрождение России. 2006. №4. С. 57-61.

288) Шеломенцев А.Г., Фархтдинов Р.Т., Гончарова К.С. Инициативное бюджетирование: ключевые термины и понятия // Теория и практика мировой науки. 2020. № 9. С. 2-8.

289) Шепенко Р.А. Правовые основы бюджетного устройства и бюджетного процесса Великобритании // Правоведение. 1999. № 2. С. 107-122.

290) Шувалова Е.Б., Юрченкова Н.В. Особенности налогового контроля по консолидированной группе налогоплательщиков // Экономика, статистика и информатика. Вестник УМО. 2014. № 6-2. С. 370-374.

291) Шумпетер Й. Теория экономического развития. М.: Эксмо, 2007. 864 с.

292) Юткина Т.Ф. Методология налогового права // Налоги и финансовое право. 2011. № 5. С. 158-165.

293) Юшков А.О., Одинг Н.Ю., Савулькин Л.И. Судьбы российских регионов-доноров // Вопросы экономики. 2017. №9. С. 83-97.

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

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

296) Яшина Н.И. Совершенствование методологии управления территориальными бюджетами в современных социально-экономических условиях: монография / Н. Новгород: ВГИПУ, 2011. 198 с.

297) Яшина Н.И., Кашина О.И., Прончатова-Рубцова Н.Н. Анализ бюджетного потенциала регионов с учетом уровня их инновационного развития // Экономический анализ: теория и практика. 2019. Т. 18. № 12 (495). С. 2207-2222.

298) Яшина Н.И., Поющева Е.В. Совершенствование методологии оценки налогового потенциала территорий с учетом риска // Региональная экономика: теория и практика. 2007. № 6. С. 132-138.

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

Список источников на английском языке

300) Ansolabehere S., Snyder J.M. Party control of state government and the distribution of public expenditures // Scandanavian Journal of Economics. 2006. Vol.108, issue 4. Pp. 547-569.

301) Bahl R. Conditional VS. Unconditional Grants: The Case of Developing Countries / In General Grants versus Earmarked Grants: Theory and Practice: the Copenhagen Workshop 2009.

302) Baranov A., Pavlov V., Suslov V. The System of Dynamic Input-output Models for Forecasting the Development of Russian Economy at the National and Regional Levels. URL: <http://lib.ieie.nsc.ru/docs/2014/DevelopOfMacro&InterindMethods/Baranov.pdf>

303) Beck, T., Levine, R. Finance, inequality and the poor // Journal of Economic Growth. 2007. Vol. 12, issue 1. Pp. 27-49.

304) Berben, R., Brosens, T. The impact of government debt on private consumption in OECD countries // Economics Letters. 2007. Vol. 94, issue 2. Pp. 220-225.

- 305) Bhattacharya S., Boot A., Thakor A. Credit, intermediation and the macroeconomy. Oxford University Press. 2004. P. 916.
- 306) Bird R., Smart M. Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries // World Development. 2002. Vol. 30, issue. 6. Pp. 899-912.
- 307) Bird R., Martinez-Vazquez J., Torgler B. Societal institutions and tax effort in developing countries // IMF Working Paper, 2004.
- 308) Bradford D., Oates W. Towards A Predictive Theory of Intergovernmental Grants // American Economic Review, 1971. Vol. 61, issue 2. Pp. 440-448.
- 309) Breton A. An Introduction to Decentralization Failure // Department of Economics, University of Toronto and International Centre. 2000. Pp. 7-10.
- 310) Brigham E., Besley S. Principles of Finance. Mason: Cengage Learning, 2009. P. 163.
- 311) Bullock Ch. Selected Readings In Public Finance. Boston. Ginn&Co, 1906. P. 357.
- 312) Barns E. Modern Finance. London: Oxford University Press, 1920. P. 102.
- 313) Coleman S., Sampalo R. C. Sustaining a Democratic Innovation: a Study of Three E-participatory Budgets in Belo Horizonte // Information, Communication & Society. 2017. Vol. 20, issue 5. Pp. 754-769.
- 314) Creedy J., Gemmell N. Corporation tax asymmetries: effective tax rates and profit shifting. International Tax and Public Finance, 2011. Vol. 18. Pp. 422-435.
- 315) Dalton H. Principles of Public Finance. London: Macmillan&Co, 1922. P. 479.
- 316) D-Brain in South Korea // The World Bank Group. URL: <http://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/d-brain-in-south-korea>
- 317) Deaton A. Counting the world's poor: problems and possible solutions // World Bank research Observer. 2001. Pp. 125-147. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/17125/766640JRN0WBRO00Box374385B00PUBLIC0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

318) Deaton A. Great escape: health, wealth, and the origins of inequality. Oxford: Princeton University Press, 2014. P. 376.

319) Deaton A. Measuring poverty in a growing world (or measuring growth in a poor world) / Review of Economics and Statistics. 2005. Pp. 1-19.

320) Deaton A. Price Indexes, Inequality, and the Measurement of World Poverty. American Economic Review. 2010. Vol. 100, issue 1. Pp. 5-34.

321) Dias N. Hope for the Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide. URL: https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/Studie_Hope_for_democracy_-_25_years_of_participatory_budgeting_worldwide.pdf;

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

323) Do institutions cause growth? / E. Glaeser, R. La Porta, F. Lopez de Silanes, A. Shleifer // Journal of Economic Growth. 2004. issue 9. Pp. 271-303.

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

325) Fisher R. State and Local Public Finance. Routledge, 2016. P. 722.

326) Friederich P., Kaltschütz A., Nam C.W. Recent Development of Municipal Finance in Selected European Countries. Oporto: The 44th Congress of the European Regional Science Association (ERSA), 2004. 53 p. URL: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/117090/1/ERSA2004_288.pdf

327) Fujita M., Krugman P., Venables F.J. The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade. Cambridge (Mass.), 2000.

328) Garmann S. Elected or appointed? How the nomination scheme of the city manager influences the effects of government fragmentation // Journal of Urban Economics. 2015. issue 86. Pp. 26-42.

329) Goldsmith R. Financial structure and economic growth in advanced countries: An experiment in comparative financial morphology. In: Capital formation and economic growth. Princeton University Press. 1955. Pp. 112-167.

330) Guiso L., Sapienza P., Zingales L. Does local financial development matter? // Quarterly Journal of Economics. 2004. Vol. 119, issue 3. Pp. 929-969.

331) 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. URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/90166/1/775700908.pdf>

332) He B. Civic Engagement through Participatory Budgeting in China: Three Different Logics at Work // Public Administration and Development. 2011. Vol. 31, issue 2. Pp. 122-133.

333) Higgs H. Primer of National Finance. L: Methuen&Co Ltd, 1919. P. 347.

334) Hwang J., Song D. Participatory Budgeting in Korea: A Focus on Participatory Budgeting in Yeonsu-Gu, Incheon. International Strategy Center. 2013. issue 10, P. 15. URL: https://solidaritystorieskr.files.wordpress.com/2013/10/participatory-budgeting_e1848be185a7e186bce18486e185aee186abe1848ee185ace1848ce185a9e186bce18487e185a9e186ab.pdf

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

336) Intergovernmental reforms in the Russian Federation / Da Silva M. et al. Washington, DC: The World Bank. 2009.

337) Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending / D. Bergvall, C. Charbit, Dirk-Jan Kraan, O. Merk // OECD Working Papers on Fiscal Federalism. 2006. issue 3.

338) Is There a Debt-Threshold Effect on Output Growth? / Chudik A. et al. // Review of Economics and Statistics. 2017. Vol. 99, issue 1. Pp. 135-150.

339) Justino P. Two Faces of Participation: the Story of Kerala. №19, Sept. 2003. 31 p. URL: <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=wp19.pdf&site=260>

340) Keynes J. The General Theory of Employment, Interest and Money. 1936. P. 352.

341) Koonings K. Strengthening Citizenship in Brazil's Democracy: Local Participatory Governance in Porto Alegre // Bulletin of Latin American Research. 2004. Vol. 23, issue 1. Pp. 79-99.

342) Krätke S. Die globale Vernetzung von Medienzentren. Zur Diversity von Geographien der Globalisierung // Geographische Zeitschrift. 2002. issue 90. Pp. 103-123;

343) Lockner A. Steps to Local Government Reform: A Guide to Tailoring Local Government Reforms to Fit Regional Governance Communities in Democracies. USA, Bloomington: iUniverse, 2013. P. 621.

344) Marques I., Nazrullaeva E., Yakovlev A. A. From Competition to Dominance: Political Determinations of Federal Transfers in Russian Federation // NRU Higher School of Economics. Series EC «Economics». 2011. issue 12. P. 49.

345) Martinez-Vazquez J., Boex J. Fiscal Capacity: an overview of concepts and measurement issues and their applicability in the Russian Federation. Atlanta: Georgia State University, 1997. P. 23. URL: <https://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp9703.pdf>

346) Miller M. Financial Markets and Economic Growth // Journal of Applied Corporate Finance. 1998. №11. Pp. 8-14.

347) Miller M., Modigliani F. Dividend Policy, Growth and the Valuation of Shares // The Journal of Business. 1961. Vol. 34. No. 4. Pp. 411-433.

348) Minsky H., Arestis P., Skouras T. The Financial Instability Hypothesis: A Restatement. Post-Keynesian Economic Theory. A Challenge to Neo Classical Economics. 1985. Pp. 24-55.

349) 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.

350) Musgrave R. The Theory of Public Finance. New York: McGraw Hill, 1959. P. 628.

351) Nordhaus W. The Political Business Cycle // Review of Economic Studies. 1975. Vol. 42, issue 2. Pp. 169-190.

352) Oates W. An essay on fiscal federalism // *Journal of Economic Literature*, 1999. Vol. 37, issue 3, Pp. 1120-1149.

353) Park J., Lee Y. Corporate income taxes, corporate debt, and household debt Additional contact information // *International Tax and Public Finance*. 2019. Vol. 26, issue 3. Pp. 506-535.

354) Participatory budgeting / ed. by A. Shah. 2007. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6640/39498.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

355) Pechenskaya M. Development of Interbudgetary relations in Russia in 2000-2015 // *Studies on Russian Economic Development*. 2017. Vol. 28, issue 2. Pp. 213-224.

356) Pechenskaya-Polishchuk M. Tools and testing of the assessment of budget capacity of the municipal level (case study of the Russian Federation) // *Regional Science Inquiry*. 2021. Vol. 13. No.2. Pp. 43-52.

357) *Public Finance and International Trade* / T. Jain, A. Gupta, S. Kaur, S. Gupta // New Delhi, 2008. P. 245.

358) Puente-Ajovín M., Sanso-Navarro M. Granger causality between debt and growth: Evidence from OECD countries // *International Review of Economics and Finance*. 2015. issue 35. Pp. 66-77.

359) Reito F., Spagano S. Joint liability taxation and group auditing // *Economia Politica*. 2017. Vol. 34. Pp. 305-327.

360) Robinson J. *The accumulation of capital*. L., 1956.

361) Romer P. Increasing Returns and Long-Run Growth // *The Journal of Political Economy*. 1986, Vol. 94, №5. Pp. 1002-1037. URL: <http://www.parisschoolofeconomics.eu/docs/darcillon-thibault/paul-romer-increasing-returns-and-long-run-growth.pdf>

362) Samuelson P. *The Development of Economic Thought*. NY: Wiley, 1952. P. 767.

363) Seligman E. *The Shifting and Incidence of Taxation*. LONDON: MACMILLAN & CO., LTD, 1899. P. 334.

364) 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.

365) Sharma C.K. The Federal Approach to Fiscal Decentralisation: Conceptual Contours for Policy Makers // Loyola Journal of Social Sciences. 2005. Vol. XIX, issue 2. Pp. 169-178. URL: http://mpira.ub.uni-muenchen.de/178/1/MPRA_paper_178.pdf

366) Silem A., Fontanel J., Pecqueur B., Bensahel-Perrin L. L'économie territoriale en questions. Paris: l'Harmattan, 2014.

367) Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A. Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges // International Journal of Urban and Regional Research. 2008. Vol. 32, issue 1. Pp. 164-178.

368) Slack E. Guide of municipal finance. Nairobi: UN-HABITAT, 2009. P. 81.

369) Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions. 2011. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020.pdf

370) The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Interior and Health / Ed. by Kim J., Lotz J., Mau N. 2010. P. 421.

371) The New Urban Agenda. United Nations. 2017. URL: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>

372) Tiebout C. A pure Theory of Local Expenditures // The Journal of Political Economy. 1956. Vol. 64, issue 5. Pp. 416-424.

373) Todaro M., Smith S. Economic development / Michael P. Todaro, London: Longman. 2014. P. 862. URL: <https://mediasrv.ua.gr/eclass/modules/document/file.php/AOA215/Economic%20Development%20-%20Todaro%20and%20Smith.pdf>

374) Vaishnav M., Sircar N. Core or swing? The role of electoral context in shaping pork barrel // Working Paper. 2012. URL: https://nsircar.files.wordpress.com/2013/02/vaishnav_sircar_03-12-12.pdf

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

376) Wampler B. Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability. Pennsylvania State University Press, 2010. P. 280.

377) Weingast B. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development // Law, Economic and Organization, 1995. Vol.11, issue 1. Pp. 3-31.

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

379) Wray L. Money and Credit in Capitalist Economies. The Endogenous Money Approach. Aldershot: Edward Elgar, 1990. P. 326.

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

381) Yilmaz S., Bindebir S. Intergovernmental Transfers: Concepts and Policy Issues / World Bank Institute and Korea Development Institute, 2003.

382) Zhang Y., Liao Y. Participatory Budgeting in Local Government // Public Performance & Management Review. 2011. Vol. 35, issue 2. Pp. 281-302.

383) Zouhaier H., Fatma M. Debt and Economic Growth // International Journal of Economics and Financial Issues. 2014. Vol. 4, issue 42. Pp. 440-448.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Типы регионов по уровню централизации налоговых поступлений*

Тип	Уровень налоговой централизации $C_{ТАХ}$, %	2018 г.		2019 г.	
		Субъект Российской Федерации	Количество регионов	Субъект Российской Федерации	Количество регионов
Первый	$C_{ТАХ} \geq 50$	Республика Коми, Томская область, Калининградская область, г. Санкт-Петербург, Ленинградская область, Пермский край, Астраханская область, Ненецкий АО, Удмуртская Республика, Республика Башкортостан, Иркутская область, Республика Татарстан, Оренбургская область, Самарская область, Тюменская область, Ханты-Мансийский АО – Югра, Ямало-Ненецкий АО, Саратовская область, Красноярский край	19	Ханты-Мансийский АО – Югра, Ямало-Ненецкий АО, Ненецкий АО, Оренбургская область, Томская область, Удмуртская Республика, Астраханская область, Калининградская область, Республика Татарстан, Республика Коми, Тюменская область, Самарская область, Иркутская область, Пермский край, Красноярский край, Ленинградская область, г. Санкт-Петербург, Сахалинская область, Саратовская область	19
Второй	$40 \leq C_{ТАХ} < 50$	Волгоградская область, г. Москва, Калужская область,	3	Республика Башкортостан, Республика Саха (Якутия), Московская область, Рязанская область, Калужская область, г. Москва, Волгоградская область	7
Третий	$30 \leq C_{ТАХ} < 40$	Владимирская область, Брянская область, Краснодарский край, Московская область, Республика Калмыкия, Рязанская область, Чувашская Республика, Курганская область, Смоленская область, Челябинская область, Ярославская область, Свердловская область, Ставропольский край, Омская область, Республика Адыгея, Сахалинская область, Республика Саха (Якутия), Ростовская область, Республика Алтай, Республика Марий-Эл, Пензенская область, Ульяновская область, Нижегородская область Республика Мордовия	24	Владимирская область, Костромская область, Ярославская область, Брянская область, Республика Марий Эл, Чувашская Республика, Ставропольский край, Омская область, Челябинская область, Свердловская область, Республика Карелия, Республика Крым, Республика Алтай, Смоленская область, Белгородская область, Курганская область, Алтайский край, Ульяновская область, Краснодарский край	18

* Формирование типов не предполагает отрицательных значений показателя, поэтому в 2019 году не включены 6 регионов (Республика Хакасия, Еврейская автономная область, Кемеровская область, Мурманская область, Магаданская область, Амурская область), в 2018 году – 6 регионов (Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ, Амурская область, Липецкая область, Магаданская область, Забайкальский край).

Продолжение приложения 1

Тип	Уровень налоговой централизации $C_{ТАХ}$, %	2018 г.		2019 г.	
		Субъект Российской Федерации	Количество регионов	Субъект Российской Федерации	Количество регионов
Четвертый	$20 \leq C_{ТАХ} < 30$	Архангельская область, Новосибирская область, Республика Северная Осетия-Алания, Алтайский край, Белгородская область, Воронежская область, Ивановская область, Костромская область, Вологодская область, Хабаровский край, Курская область, Кировская область, г. Севастополь, Республика Крым, Орловская область, Карачаево-Черкесская Республика, Мурманская область, Республика Дагестан, Тверская область	19	Ростовская область, Воронежская область, г. Севастополь, Архангельская область, Пензенская область, Тверская область, Курская область, Псковская область, Кировская область, Новосибирская область, Республика Калмыкия, Республика Мордовия, Республика Адыгея, Ивановская область, Нижегородская область, Хабаровский край, Орловская область, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Дагестан, Новгородская область	21
Пятый	$10 \leq C_{ТАХ} < 20$	Кабардино-Балкарская Республика, Новгородская область, Тамбовская область, Псковская область, Республика Ингушетия, Камчатская область, Приморский край, Республика Тыва, Кемеровская область, Республика Карелия, Республика Хакасия	11	Республика Ингушетия, Тамбовская область, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия-Алания, Приморский край, Республика Бурятия, Вологодская область, Камчатский край, Липецкая область	9
Шестой	$C_{ТАХ} < 10$	Чеченская Республика, Тульская область, Республика Бурятия	3	Республика Тыва, Чеченская Республика, Тульская область, Забайкальский край, Чукотский автономный округ, Республика Хакасия, Еврейская автономная область, Кемеровская область, Мурманская область, Магаданская область, Амурская область	5

Источник: авторские расчеты и [Печенская-Полищук М.А. Влияние процессов централизации и децентрализации на формирование налогового потенциала территорий // Экономика региона. 2021. Т.17. В. 2. С. 658-672].

Приложение 2. Ключевые социально-экономические параметры регионов РФ с разным уровнем централизации налогов

Тип региона	Стаж, %	Инвестиции в основной капитал, тыс. руб. на чел.	Уровень безработицы, %	Объем отгруженных товаров, выполненных работ и услуг, тыс. руб. на чел.	Заработная плата, руб. на чел.	Бюджетная обеспеченность, тыс. руб. на чел.	Уровень трансферто-зависимости	Уровень долговой нагрузки, %	Уровень дефицита бюджета, %	Темп роста социальных расходов бюджета, %
Первый	67,1	1149,0	55425	3,7	281,2	138,9	-0,6	32,9	106,4	Регионы с мощным сырьевым потенциалом, наименьший прирост бюджетных расходов на социальную сферу, решение задачи сбалансированности бюджета за счет заемных ресурсов
Второй	42,3	772,9	39822	4,9	188,2	71,1	-1,2	32,5	107,1	Верна закономерность: чем меньше доля перечисленных в федеральный бюджет налогов, тем выше темп роста расходов бюджета и ниже уровень долговой нагрузки. Показатель дефицита на экономически безопасном уровне, что указывает на возможности формирования бюджета развития
Третий	34,4	432,5	43214	5,0	148,1	69,1	-2,1	32,3	107,5	
Четвертый	26,1	234,0	30938	5,3	62,7	37,5	-3,4	29,1	107,7	
Пятый	15,1	227,4	41162	6,5	85,8	51,3	-3,6	28,4	108,6	
Шестой	6,4	223,7	35748	10,6	103,8	48,4	-4,5	32,5	109,1	
Ср. значение	31,4	589,0	41535	5,7	161,3	73,9	-2,6	31,3	107,7	

Источники: авторские расчеты по отчетности Росстата, Федерального казначейства РФ, Минфина России за 2019 г.

Приложение 3. Матрица соизмерения встречных потоков «налоги – трансферты» по типам регионов РФ, 2018 г.

Признак типологизации	Уровень зависимости региона от финансовой помощи из федерального центра, в % к объему доходов бюджета*						
	≥50%	[40-50%)	[30-40)	[20-30)	[10-20)	<10	
Уровень централизации налоговых поступлений, в % к объему собранных в регионе налогов	≥50%				Республика Башкортостан Удмуртская Республика Калининградская область Саратовская область Томская область	г. Санкт-Петербург, Республика Коми, Республика Татарстан, Ямало-Ненецкий АО, Ненецкий АО, Ханты-Мансийский АО, Тюменская область, Ленинградская область, Красноярский край, Пермский край, Астраханская область, Оренбургская область, Иркутская область, Самарская область	
	[40 – 50%)				Волгоградская область	г. Москва, Калужская область	
	[30 – 40%)	Республика Алтай		Республика Калмыкия, Курганская область, Брянская область	Республика Саха (Якутия), Республика Марий-Эл, Республика Адыгея, Чувашская Республика, Пензенская область, Ставропольский край	Республика Мордовия Краснодарский край, Рязанская область, Ульяновская область, Смоленская область, Ростовская область, Владимирская область, Омская область	Московская область, Сахалинская область, Ярославская область, Свердловская область, Челябинская область, Нижегородская область
	[20 – 30%)	Республика Крым, Республика Дагестан, г. Севастополь, Карачаево-Черкесская Республика,		Республика Северная Осетия-Алания	Орловская область, Алтайский край, Кировская область, Ивановская область	Хабаровский край, Тверская область, Белгородская область, Воронежская область, Костромская область, Архангельская область, Курская область	Мурманская область, Вологодская область, Новосибирская область
	[10 – 20%)	Республика Тыва, Республика Ингушетия, Камчатская область	Кабардино-Балкарская Республика	Тамбовская область	Республика Карелия, Псковская область	Новгородская область, Приморский край, Республика Хакасия	Кемеровская область
	<10	Чеченская Республика		Республика Бурятия			Тульская область

* В объеме финансовой помощи учитывались только формализовано распределяемые трансферты, которые предоставляются на реализацию собственных полномочий.

Источники: авторские расчеты по отчетности ФНС России и Федерального казначейства РФ.

Приложение 4. Матрица соизмерения встречных потоков «налоги – трансферты» по типам регионов РФ, 2019 г.

Признак типологизации	Уровень трансфертозависимости, %*						
	≥50%	[40-50%)	[30-40%)	[20-30%)	[10-20%)	<10%	
Уровень централизации налоговых поступлений, %	$C_{ТАХ} \geq 50$	Калининградская область			Саратовская область	Ненецкий автономный округ, Удмуртская Республика, Оренбургская область, Астраханская область, Иркутская область, Томская область	Ханты-Мансийский АО - Югра, Ямало-Ненецкий АО, Ленинградская область, г. Санкт-Петербург, Тюменская область, Красноярский край, Сахалинская область, Республика Коми, Краснодарский Край, Республика Татарстан, Самарская область, Пермский край
	$40 \leq C_{ТАХ} < 50$				Рязанская область, Волгоградская область, Республика Саха (Якутия)	Калужская область, Республика Башкортостан	Московская область, г. Москва
	$30 \leq C_{ТАХ} < 40$	Республика Крым, Республика Алтай	Брянская область, Курганская область	Костромская область, Республика Карелия, Республика Марий Эл, Чувашская Республика, Алтайский Край	Ставропольский край, Омская область	Белгородская область, Владимирская область, Смоленская область, Ярославская область, Ульяновская область, Челябинская область	Свердловская область
	$20 \leq C_{ТАХ} < 30$	Республика Калмыкия, г. Севастополь, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Дагестан	Республика Адыгея	Ивановская область, Орловская область, Псковская область, Республика Мордовия, Кировская область	Курская область, Архангельская область, Новгородская область, Пензенская область, Хабаровский край	Воронежская область, Тверская область, Ростовская область, Новосибирская область, Нижегородская область	
	$10 \leq C_{ТАХ} < 20$	Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия-Алания	Республика Бурятия, Камчатский край	Тамбовская область		Липецкая область, Вологодская область, Приморский край	
	$C_{ТАХ} < 10$	Чеченская Республика, Чукотский автономный округ, Республика Тыва	Еврейская автономная область	Забайкальский край	Республика Хакасия, Амурская область, Магаданская область	Мурманская область, Кемеровская область	Тульская область

* Рассчитывался как удельный вес финансовой помощи из федерального центра в объеме доходов бюджета. В объеме финансовой помощи учитывались только трансферты, которые предоставляются на реализацию собственных полномочий.

Источники: авторские расчеты по отчетности ФНС России и Федерального казначейства РФ.

Приложение 5. Результаты типологизации регионов РФ по уровню максимально достигнутого бюджетного потенциала

	I тип	II тип	III тип	IV тип	V тип
2006 год	Еврейская автономная область, Республика Калмыкия, Республика Адыгея, Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика, Ненецкий автономный округ, Республика Тыва, Республика Хакасия, Чукотский автономный округ, Республика Алтай, Республика Марий Эл, Псковская область, Кабардино-Балкарская Республика, Новгородская область, Республика Северная Осетия-Алания, Костромская область, Орловская область, Курганская область, Смоленская область, Тамбовская область, Ивановская область, Магаданская область, Республика Карелия, Республика Мордовия, Астраханская область, Курская область, Рязанская область, Калужская область, Ульяновская область, Пензенская область, Владимирская область, Чувашская Республика, Брянская область, Республика Бурятия, Калининградская область, Кировская область, Камчатский край, Сахалинская область, Тверская область, Тульская область, Республика Дагестан, Удмуртская Республика, Томская область, Амурская область, Архангельская область, Мурманская область, Липецкая область, Вологодская область, Воронежская область, Ярославская область, Чеченская Республика, Республика Коми, Ставропольский край, Белгородская область, Алтайский край	Саратовская область, Хабаровский край, Ленинградская область, Оренбургская область, Забайкальский край, Волгоградская область, Омская область, Пермский край, Приморский край, Иркутская область, Ростовская область, Новосибирская область, Нижегородская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Челябинская область, Кемеровская область	Самарская область, Краснодарский край, Республика Башкортостан, Республика Саха (Якутия), Красноярский край	Свердловская область, Республика Татарстан, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Тюменская область	г. Санкт-Петербург, Московская область, г. Москва
	[4,9-36,7)	[36,7-68,4)	[68,4-100,2)	[100,2-163,7)	[163,7-852,8]
	Невысокий	Средний	Выше среднего	Высокий	Очень высокий
2020 год	Еврейская автономная область, Республика Калмыкия, Ненецкий автономный округ, Республика Алтай, Республика Ингушетия, Республика Адыгея, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Тыва, Республика Марий Эл, Республика Хакасия, Республика Северная Осетия-Алания, Псковская область, Кабардино-Балкарская Республика, Орловская область, Костромская область, Новгородская область, Магаданская область, Республика Мордовия, Ивановская область, Смоленская область, Курганская область, Тамбовская область, Чукотский автономный округ, Республика Карелия, Астраханская область, Чувашская Республика, Пензенская область, Ульяновская область, Рязанская область, Кировская область, Брянская область, Липецкая область, Курская область, Владимирская область, Томская область, Республика Бурятия, Тверская область, Ярославская область, Амурская область, Калужская область, Забайкальский край, Камчатский край, Удмуртская Республика, Чеченская Республика, Республика Коми, Тульская область, Мурманская область, Вологодская область, Архангельская область, Омская область	Оренбургская область, Саратовская область, Белгородская область, Алтайский край, Волгоградская область, Калининградская область, Хабаровский край, Республика Дагестан, Ставропольский край, Воронежская область, Приморский край, Ленинградская область, Пермский край, Кемеровская область, Новосибирская область, Сахалинская область, Самарская область, Нижегородская область, Челябинская область, Ростовская область	Иркутская область, Республика Башкортостан, Тюменская область, Республика Саха (Якутия), Ямало-Ненецкий автономный округ, Свердловская область, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	Красноярский край, Республика Татарстан, Краснодарский край	г. Санкт-Петербург, Московская область, г. Москва
	[15,0-118,5)	[118,5-222,0)	[222,0-325,4)	[325,4-532,4)	[532,4-2641,5]
	Невысокий	Средний	Выше среднего	Высокий	Очень высокий

Источник: авторские расчеты.

**Приложение 6. Апробация результатов оценки эластичности использования бюджетного потенциала
консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 2007-2020 гг.**

Год	БЮДЖЕТ- НЫЕ РАСХОДЫ	Общегосу- дарственные вопросы	Образо- вание	Здрраво- охранение	Социаль- ная политика	Физическая культура и спорт	СМИ	Обслу- живание долга	Национа- льная оборона	Национальная безопасность и правоохрани- тельная деятельность	Национа- льная экономика	ЖКХ	Охрана окружающей среды	Культура, кинемато- графия
2007	-5,00	-2,97	-4,21	-3,41	-5,32	-9,12	-3,61	1,58	-6,24	-2,27	-7,83	-6,88	0,40	-6,00
2008	0,50	0,42	0,36	-0,20	0,61	0,70	0,36	-0,04	0,56	0,49	0,80	0,39	0,07	0,36
2009	1,03	0,73	0,60	1,58	-1,76	1,37	2,18	-5,76	-0,02	1,78	2,04	3,20	3,87	1,33
2010	-0,87	-0,98	-0,32	-1,09	3,92	-2,26	-2,24	1,55	-0,79	-1,15	-3,78	-3,65	-6,98	-0,09
2011	1,02	-1,01	1,36	5,68	-0,45	3,37	-4,59	0,02	0,19	0,53	1,38	1,03	3,85	2,49
2012	7,73	8,63	41,74	25,99	1,21	5,46	18,32	-30,85	33,24	-454,30	53,17	-61,75	-26,26	10,76
2013	0,70	-0,40	-5,55	11,78	2,66	-2,10	0,50	-11,16	-2,16	-4,59	-0,97	3,21	-5,29	-4,19
2014	2,72	2,97	3,34	4,11	1,87	-0,14	3,57	-10,44	10,00	5,93	5,25	6,27	4,76	0,40
2015	2,12	1,53	2,22	1,51	1,27	2,13	1,83	-1,58	3,65	2,28	1,22	3,40	5,05	2,88
2016	-2,83	-8,82	-11,89	-56,77	24,68	20,63	-31,41	-10,96	79,51	0,94	9,42	19,95	-26,55	20,39
2017	1,56	0,67	0,79	-11,51	6,93	4,10	-0,16	-4,27	-2,30	0,15	2,85	4,24	5,25	4,25
2018	0,77	1,31	1,06	1,07	0,70	0,97	0,66	-3,29	-1,36	1,94	0,50	0,46	5,17	0,45
2019	2,45	2,02	1,84	4,19	1,82	2,25	1,45	-1,96	0,39	1,29	3,58	2,32	11,64	1,31
2020	2,16	1,45	0,21	11,75	3,92	1,86	-1,15	-2,36	2,30	1,24	0,70	-1,99	-1,30	-0,87
Периоды достижения национальных целей														
2007	-5,00	-2,97	-4,21	-3,41	-5,32	-9,12	-3,61	1,58	-6,24	-2,27	-7,83	-6,88	0,40	-6,00
2008-2011	0,42	-0,21	0,50	1,50	0,58	0,80	-1,07	-1,06	-0,02	0,41	0,11	0,24	0,20	1,02
2012-2017	2,00	0,76	5,11	-4,15	6,44	5,01	-1,23	-11,54	20,32	-74,93	11,82	-4,11	-7,17	5,75
2018-2020	1,79	1,59	1,04	5,67	2,15	1,70	0,32	-2,54	0,44	1,49	1,59	0,26	5,17	0,30
Среднее 2007-2020	1,00	0,40	2,25	-0,38	3,00	2,09	-1,02	-5,68	8,35	-31,84	4,88	-2,13	-1,88	2,39

Источник: авторские расчеты.

**Приложение 7. Апробация результатов оценки эластичности использования бюджетного потенциала
консолидированного бюджета Вологодской области за 2007-2020 гг.**

Год	БЮДЖЕТ- НЫЕ РАСХОДЫ	Общегосу- дарственные вопросы	Образо- вание	Здрaво- охранение	Социаль- ная политика	Физическая культура и спорт	СМИ	Обслу- живание долга	Национа- льная оборона	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	Национа- льная экономика	ЖКХ	Охрана окружающей среды	Культура, кинемато- графия
2007	-12,39	-11,09	-8,74	-21,29	-26,91	-31,70	-18,21	49,49	-129,09	-18,59	-28,59	25,81	4,82	-17,04
2008	0,19	0,41	-0,11	-1,62	0,41	0,88	1,49	-2,21	-0,17	0,32	0,55	0,73	1,33	-0,43
2009	1,38	1,28	1,23	1,65	-0,68	3,46	4,05	-14,71	-0,42	1,64	2,03	2,788	2,93	3,57
2010	0,26	-0,11	0,31	0,23	0,73	1,48	-0,25	5,44	-1,07	-0,14	-0,59	0,72	-0,65	0,36
2011	0,36	-0,49	0,11	4,23	-0,74	6,06	-2,47	3,76	-1,07	-0,09	-0,21	1,35	2,65	2,29
2012	-2,13	-2,16	1,58	4,39	-3,30	-24,12	-15,77	15,05	-1,20	-48,61	7,05	-21,65	-2,09	-6,79
2013	1,25	0,63	-0,97	7,16	1,74	0,52	-2,29	-5,00	0,77	2,62	-1,38	7,12	8,34	1,45
2014	1,67	-0,44	1,73	2,12	1,27	7,61	0,78	-0,33	0,95	3,07	2,04	5,86	-6,57	-0,15
2015	1,23	1,78	2,06	0,59	0,17	0,18	1,36	1,50	1,66	1,42	2,11	-3,00	3,86	1,91
2016	-0,50	0,65	-1,79	0,22	3,32	-20,22	-2,55	-21,73	-4,38	14,42	3,52	-7,61	-21,02	-5,38
2017	-0,42	-0,18	-0,95	17,94	-6,74	2,25	1,43	13,34	2,70	-6,62	-0,21	-3,61	-2,49	-3,25
2018	0,97	1,48	2,17	3,85	0,15	3,56	0,30	-3,84	0,13	2,22	0,29	-5,53	2,17	1,15
2019	3,40	1,02	1,62	3,47	1,91	6,67	2,38	-13,06	0,09	0,54	8,12	10,12	1,63	3,61
2020	5,43	4,96	2,17	17,95	10,62	8,66	-1,38	-30,73	2,47	-3,41	10,80	-3,15	-13,62	1,57
Периоды достижения национальных целей														
2007	-12,39	-11,09	-8,74	-21,29	-26,91	-31,70	-18,21	49,49	-129,09	-18,59	-28,59	25,81	4,82	-17,04
2008-2011	0,55	0,27	0,39	1,12	-0,07	2,97	0,71	-1,93	-0,68	0,43	0,45	1,40	1,56	1,45
2012-2017	0,18	0,04	0,28	5,40	-0,59	-5,63	-2,84	0,47	0,08	-5,61	2,19	-3,81	-3,33	-2,04
2018-2020	3,26	2,49	1,99	8,42	4,23	6,30	0,43	-15,88	0,90	-0,22	6,40	0,48	-3,27	2,11
Среднее 2007-2020	0,05	-0,16	0,03	2,92	-1,29	-2,48	-2,22	-0,22	-9,19	-3,66	0,39	0,71	-1,34	-1,22

Источник: авторские расчеты.

Приложение 8. Система экономических показателей оценки уровня бюджетного потенциала муниципальных образований

Показатель	Пороговое значение
<i>1. Показатели социально-экономического развития</i>	
Отношение среднемесячной начисленной заработной платы работников организаций к установленному размеру минимальной оплаты труда	[1,5; 10]
Индекс производства промышленной продукции (с 2017 г. показатель – Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами (без субъектов малого предпринимательства) (текущий год к предыдущему году)	[0,6; 1,4]
Индекс физического объема производства сельскохозяйственной продукции (текущий год к предыдущему году)	[0,6; 1,4]
Индекс физического объема оборота розничной торговли (текущий год к предыдущему году)	[0,6; 1,4]
<i>2. Показатели покрытия расходов доходами бюджетов</i>	
Покрытия расходов бюджета доходами бюджета	[0,8; 1,1]
Покрытия расходов бюджета собственными (налоговыми и неналоговыми) доходами	[0,2; 0,8]
Покрытия расходов бюджета налоговыми доходами	[0,1; 0,6]
Покрытия расходов бюджета неналоговыми доходами	[0,05; 0,3]
<i>3. Показатели бюджетной сбалансированности</i>	
Соотношение доходов и расходов бюджета за исключением субвенций	[0,8; 1,1]
Соотношение дефицита и собственных доходов бюджета	[0; 0,15]
Соотношение профицита и расходов бюджета	[0; 0,05]
<i>4. Показатели автономии бюджетов</i>	
Доходная автономия (соотношение собственных доходов с доходами бюджета)	[0,2; 0,8]
Значимости бюджетобразующего налога (соотношение НДФЛ и налоговых доходов)	[0,4; 0,9]
Местной налоговой автономии (соотношение местных налогов и налоговых доходов)	[0,05; 0,4]
<i>5. Показатели бюджетной обеспеченности</i>	
Подушевой обеспеченности собственными доходами бюджета	[0,3; 2]
Подушевой обеспеченности налоговыми доходами	[500; 10000]
Подушевой обеспеченности неналоговыми доходами	[200; 5000]
<i>6. Показатели трансфертозависимости бюджетов</i>	
Соотношения собственных доходов бюджета и межбюджетных трансфертов	[0,25; 4]
Соотношения доходов бюджета и межбюджетных трансфертов	[0,2; 0,8]

Источник: составлено автором, частично опубликовано в статье автора [Печенская М.А. Бюджетный потенциал муниципальных образований: оценка и направления развития (на примере Вологодской области) // Проблемы прогнозирования. 2019. №4. С. 120-131].

Приложение 9. Интегральный коэффициент уровня бюджетного потенциала муниципальных образований

Вологодской области*

Муниципалитет	Год															2020 к 2015
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
г. Череповец	0,647	0,706	0,514	0,526	0,520	0,530	0,442	0,456	0,448	0,488	0,458	0,440	0,440	0,394	0,488	75,4
Сямженский	0,342	0,315	0,301	0,346	0,331	0,286	0,315	0,372	0,344	0,387	0,399	0,377	0,369	0,410	0,461	112,9
Вытегорский	0,315	0,412	0,402	0,324	0,353	0,356	0,368	0,369	0,321	0,416	0,428	0,408	0,461	0,362	0,4525	132,2
Шекснинский	0,470	0,424	0,350	0,327	0,418	0,431	0,463	0,397	0,275	0,358	0,441	0,428	0,400	0,425	0,4521	76,2
Кадуйский	0,404	0,482	0,379	0,350	0,252	0,267	0,420	0,367	0,366	0,291	0,379	0,383	0,434	0,412	0,439	72,1
Междуреченский	0,326	0,315	0,320	0,283	0,340	0,320	0,356	0,369	0,372	0,298	0,433	0,440	0,317	0,318	0,437	91,6
Тарногский	0,344	0,304	0,287	0,312	0,388	0,316	0,366	0,270	0,333	0,312	0,428	0,411	0,368	0,348	0,427	90,9
Грязовецкий	0,267	0,328	0,409	0,259	0,236	0,325	0,441	0,389	0,313	0,352	0,408	0,377	0,456	0,469	0,416	131,6
Череповецкий	0,302	0,445	0,423	0,280	0,303	0,379	0,394	0,432	0,402	0,390	0,465	0,426	0,408	0,381	0,408	129,3
Кирилловский	0,321	0,330	0,310	0,251	0,376	0,336	0,364	0,388	0,320	0,367	0,375	0,290	0,350	0,350	0,407	114,3
Верховажский	0,336	0,296	0,271	0,265	0,279	0,302	0,301	0,295	0,290	0,312	0,327	0,401	0,384	0,369	0,404	92,7
Сокольский	0,278	0,306	0,338	0,243	0,249	0,238	0,419	0,386	0,259	0,315	0,310	0,360	0,323	0,295	0,403	113,5
Бабаевский	0,301	0,328	0,439	0,319	0,356	0,358	0,394	0,433	0,286	0,340	0,387	0,338	0,318	0,316	0,400	112,9
Вологодский	0,308	0,307	0,311	0,331	0,388	0,236	0,382	0,339	0,441	0,344	0,469	0,421	0,402	0,366	0,394	111,8
Усть-Кубинский	0,364	0,294	0,401	0,355	0,395	0,327	0,336	0,294	0,283	0,348	0,289	0,349	0,314	0,317	0,392	95,6
Тотемский	0,351	0,292	0,295	0,220	0,305	0,327	0,417	0,378	0,298	0,376	0,397	0,436	0,499	0,276	0,389	107,0
г. Вологда	0,631	0,542	0,565	0,537	0,604	0,575	0,454	0,435	0,421	0,386	0,408	0,360	0,423	0,378	0,379	61,1
Чагодощенский	0,345	0,345	0,427	0,212	0,241	0,231	0,311	0,336	0,310	0,367	0,338	0,413	0,336	0,331	0,378	106,4
Вашкинский	0,374	0,337	0,231	0,274	0,275	0,314	0,309	0,324	0,293	0,340	0,314	0,339	0,344	0,313	0,3660	90,9
Бабушкинский	0,320	0,265	0,372	0,332	0,278	0,340	0,305	0,317	0,250	0,261	0,303	0,286	0,312	0,326	0,3659	81,7
Великоустюгский	0,250	0,368	0,323	0,296	0,342	0,238	0,303	0,339	0,311	0,292	0,397	0,234	0,270	0,322	0,365	116,8
Никольский	0,308	0,307	0,262	0,295	0,304	0,297	0,281	0,312	0,264	0,267	0,315	0,311	0,309	0,352	0,3595	86,9
Кичменгско-Городецкий	0,338	0,296	0,233	0,282	0,284	0,277	0,290	0,320	0,286	0,296	0,364	0,307	0,284	0,287	0,3586	87,7
Вожегодский	0,370	0,310	0,335	0,313	0,278	0,307	0,318	0,320	0,264	0,385	0,344	0,365	0,357	0,374	0,354	103,9
Устюженский	0,378	0,330	0,323	0,302	0,256	0,390	0,320	0,383	0,333	0,355	0,359	0,269	0,249	0,309	0,341	93,9
Белозерский	0,329	0,352	0,302	0,304	0,302	0,332	0,232	0,308	0,277	0,308	0,336	0,270	0,294	0,278	0,3363	93,8
Нюксенский	0,340	0,282	0,286	0,311	0,385	0,363	0,550	0,352	0,354	0,402	0,416	0,476	0,348	0,315	0,3356	118,3
Харовский	0,386	0,275	0,332	0,322	0,313	0,297	0,325	0,294	0,327	0,339	0,284	0,294	0,246	0,278	0,330	87,8
<i>По области</i>	0,478	0,480	0,453	0,360	0,420	0,433	0,398	0,380	0,377	0,363	0,438	0,414	0,408	0,447	0,443	76,0

* Расчет интегрального коэффициента по г. Вологде и г. Череповцу производился без учета показателя «индекс физического объема производства сельскохозяйственной продукции».

Источник: авторские расчеты.

**Приложение 10. Распределение муниципальных районов Вологодской области по типу бюджетного обеспечения
с учетом уровня бюджетного потенциала муниципальных районов**

Тип бюджетного обеспечения	2006 г.	2009 г.	2015 г.	2020 г.
Первый	–	–	–	–
Второй	г. Череповец (0,647), г. Вологда (0,631)	–	–	–
Третий	Шекснинский (0,470), Кадуйский (0,404)	г. Вологда (0,537), г. Череповец (0,526)	г. Череповец (0,488), Вытегорский (0,416), Нюксенский (0,402)	г. Череповец (0,488), Сямженский (0,461), Вытегорский (0,453), Шекснинский (0,452), Кадуйский (0,439), Междуреченский (0,437), Тарногский (0,427), Грязовецкий (0,416), Череповецкий (0,408), Кирилловский (0,407), Верховажский (0,404), Сокольский (0,403), Бабаевский (0,400)
Четвертый	Харовский (0,386), Устюженский (0,378), Вашкинский (0,374), Вожегодский (0,370), Усть-Кубинский (0,364), Тотемский (0,351), Чагодощенский (0,345), Тарногский (0,344), Сямженский (0,342), Нюксенский (0,340), Кичменгско-Городецкий (0,338), Верховажский (0,336), Белозерский (0,329), Междуреченский (0,326), Кирилловский (0,321), Бабушкинский (0,320), Вытегорский (0,315), Вологодский (0,308), Никольский (0,3077), Череповецкий (0,302), Бабаевский (0,301), Сокольский (0,278), Грязовецкий (0,267), Великоустюгский (0,250)	Усть-Кубинский (0,355), Кадуйский (0,350), Сямженский (0,346), Бабушкинский (0,332), Вологодский (0,331), Шекснинский (0,327), Вытегорский (0,324), Харовский (0,322), Бабаевский (0,319), Вожегодский (0,313), Тарногский (0,312), Нюксенский (0,311), Белозерский (0,304), Устюженский (0,302), Великоустюгский (0,296), Никольский (0,295), Междуреченский (0,283), Кичменгско-Городецкий (0,282), Череповецкий (0,280), Вашкинский (0,274), Верховажский (0,265), Грязовецкий (0,259), Кирилловский (0,251), Сокольский (0,243), Тотемский (0,220), Чагодощенский (0,212)	Череповецкий (0,390), Сямженский (0,387), г. Вологда (0,386), Вожегодский (0,385), Тотемский (0,376), Чагодощенский (0,368), Кирилловский (0,367), Шекснинский (0,358), Устюженский (0,355), Грязовецкий (0,352), Усть-Кубинский (0,349), Вологодский (0,344), Бабаевский (0,340), Вашкинский (0,340), Харовский (0,339), Сокольский (0,315), Тарногский (0,312), Верховажский (0,312), Белозерский (0,309), Междуреченский (0,298), Кичменгско-Городецкий (0,296), Великоустюгский (0,292), Кадуйский (0,291), Никольский (0,268), Бабушкинский (0,261)	Вологодский (0,394), Усть-Кубинский (0,392), Тотемский (0,389), г. Вологда (0,379), Чагодощенский (0,378), Вашкинский (0,366), Бабушкинский (0,365), Великоустюгский (0,365), Никольский (0,3595), Кичменгско-Городецкий (0,3586), Вожегодский (0,354), Устюженский (0,341), Белозерский (0,3363), Нюксенский (0,3356), Харовский (0,330)
Пятый	–	–	–	–
Среднее значение	0,359	0,313	0,346	0,394

Источник: составлено автором, частично опубликовано в статье автора [Печенская М.А. Бюджетный потенциал муниципальных образований: оценка и направления развития (на примере Вологодской области) // Проблемы прогнозирования. 2019. №4. С. 120-131].

Приложение 11. Некоторые характеристики регионов-участников самообложения

Год	Макс значение собранных средств, млн. руб.	Среднее значение собранных средств, млн. руб.	Среднее значение БО / % от среднего по РФ	Среднее значение СЗП / % от среднего по РФ	Регионы РФ
2013	7,8	0,78	32,4 тыс. руб. / 71%	24,1 тыс. руб. / 81%	33 Брянская область, Владимирская область, Воронежская область, Тверская область, Калужская область, Кировская область, Оренбургская область, Курганская область, Липецкая область, Московская область, Орловская область, Рязанская область, Ростовская область, Самарская область, Пензенская область, Новосибирская область, Томская область, Омская область, Амурская область, Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Калмыкия, Республика Татарстан, Республика Тыва, Республика Хакасия, Приморский край, Алтайский край, Ставропольский край, Хабаровский край, Пермский край, Забайкальский край, Красноярский край
2014	80,3	3,36	36,4 тыс. руб. / 74%	26,9 тыс. руб. / 83%	34 Брянская область, Владимирская область, Воронежская область, Тверская область, Калужская область, Липецкая область, Московская область, Орловская область, Рязанская область, Ростовская область, Республика Северная Осетия-Алания, Ставропольский край, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Нижегородская область, Кировская область, Самарская область, Оренбургская область, Пермский край, Курганская область, Республика Бурятия, Республика Тыва, Алтайский край, Красноярский край, Кемеровская область, Новосибирская область, Омская область, Томская область, Республика Алтай, Республика Хакасия, Забайкальский край, Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Амурская область
2015	122,3	4,11	37,7 тыс. руб. / 73%	27,4 тыс. руб. / 81%	38 Брянская область, Владимирская область, Воронежская область, Тверская область, Калужская область, Липецкая область, Московская область, Орловская область, Рязанская область, Тамбовская область, Ярославская область, Республика Калмыкия, Краснодарский край, Ростовская область, Республика Крым, Республика Северная Осетия-Алания, Ставропольский край, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Нижегородская область, Кировская область, Самарская область, Оренбургская область, Пермский край, Курганская область, Республика Бурятия, Республика Тыва, Алтайский край, Красноярский край, Новосибирская область, Омская область, Томская область, Республика Алтай, Республика Хакасия, Забайкальский край, Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Амурская область
2016	183,4	6,10	42,8 тыс. руб. / 76%	29,6 тыс. руб. / 81%	35 Брянская область, Владимирская область, Воронежская область, Тверская область, Калужская область, Липецкая область, Московская область, Орловская область, Ярославская область, Ленинградская область, Республика Калмыкия, Ростовская область, Республика Крым, Республика Северная Осетия-Алания, Ставропольский край, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Кировская область, Самарская область, Оренбургская область, Пермский край, Курганская область, Республика Бурятия, Республика Тыва, Алтайский край, Красноярский край, Новосибирская область, Омская область, Томская область, Республика Алтай, Республика Хакасия, Забайкальский край, Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Амурская область
2017	203,5	6,67	40,6 тыс. руб. / 66%	30,8 тыс. руб. / 79%	36 Брянская область, Воронежская область, Тверская область, Калужская область, Липецкая область, Орловская область, Ярославская область, Ленинградская область, Астраханская область, Ростовская область, Республика Крым, Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия-Алания, Ставропольский край, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Кировская область, Самарская область, Оренбургская область, Пермский край, Курганская область, Республика Бурятия, Республика Тыва, Алтайский край, Красноярский край, Новосибирская область, Омская область, Томская область, Республика Алтай, Республика Хакасия, Забайкальский край, Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Амурская область

Продолжение приложения 11

Год	Макс. значение собранных средств, млн. руб.	Ср. значение собранных средств, млн. руб.	Среднее значение БО / % от среднего по РФ	Среднее значение ЗП / % от среднего по РФ	Регионы РФ
2018	223,0	7,01	47,7 тыс. руб. / 68%	34,1 тыс. руб. / 78%	38 Брянская область, Воронежская область, Тверская область, Калужская область, Липецкая область, Орловская область, Ярославская область, Ленинградская область, Астраханская область, Ростовская область, Республика Крым, Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия-Алания, Ставропольский край, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Башкортостан, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Кировская область, Самарская область, Оренбургская область, Пермский край, Курганская область, Республика Бурятия, Республика Тыва, Алтайский край, Красноярский край, Новосибирская область, Омская область, Томская область, Республика Алтай, Республика Хакасия, Забайкальский край, Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Амурская область
2019	246,6	7,99	48,4 тыс. руб. / 65%	36,0 тыс. руб. / 75%	36 Брянская область, Владимирская область, Воронежская область, Тверская область, Калужская область, Липецкая область, Орловская область, Ярославская область, Калининградская область, Ленинградская область, Ростовская область, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия-Алания, Ставропольский край, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Башкортостан, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Кировская область, Самарская область, Оренбургская область, Пермский край, Курганская, Челябинская области, Республика Тыва, Алтайский край, Красноярский край, Новосибирская область, Омская область, Республика Алтай, Республика Хакасия, Республика Бурятия, Хабаровский край, Амурская область, Забайкальский край
2020	264,1	8,91	51,9 тыс. руб. / 70%	39,4 тыс. руб. / 77%	34 Брянская область, Воронежская область, Тверская область, Калужская область, Липецкая область, Орловская область, Ярославская область, Калининградская область, Ростовская область, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Ставропольский край, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Башкортостан, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Кировская область, Самарская область, Оренбургская область, Пермский край, Курганская область, Республика Тыва, Алтайский край, Красноярский край, Новосибирская область, Омская область, Республика Алтай, Республика Хакасия, Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Амурская область, Забайкальский край

Условные обозначения: БО – бюджетная обеспеченность собственными доходами населения региона; ЗП – средняя заработная плата в регионе.

Источник: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ и [Печенская-Полищук М.А. Развитие партисипаторного бюджетирования как фактор роста бюджетного потенциала территории // Проблемы развития территорий. 2020. №5 (109). С. 49–66].

Приложение 12. Расчет вариантов повышения коэффициента покрытия расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ собственными доходами при зачислении части НДС в региональные бюджеты, 2019 г.

Консолидированный бюджет субъекта	Собственные доходы	Расходы	НДС	Коэффициент покрытия при доле НДС, зачисляемой в региональные бюджеты, %				Изменение коэффициента покрытия
				0%	15%	20%	50%	
	Млрд. руб.			5	6	7	8	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Отчетность Федерального казначейства РФ		Отчет по форме № 1-НМ ФНС России	$(2/3)*100\%$	$((2 + 0,15*4)/3)*100\%$	$((2 + 0,2*4)/3)*100\%$	$((2 + 0,5*4)/3)*100\%$	7-5
Ямало-Ненецкий автономный округ	247,1	225,6	294,5	109,5	129,1	135,6	174,8	26,1
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	287,3	311,5	377,8	92,2	110,4	116,5	152,9	24,3
Томская область	61,9	83,4	59,1	74,2	84,8	88,4	109,6	14,2
Самарская область	186,3	206,5	138,7	90,2	100,3	103,7	123,8	13,4
Оренбургская область	93,2	117,6	78,9	79,2	89,3	92,6	112,7	13,4
Калининградская область	55,2	130,6	84,3	42,3	51,9	55,2	74,5	12,9
г. Санкт-Петербург	619,4	659,8	411,1	93,9	103,2	106,3	125,0	12,5
Красноярский край	291,6	289,8	137,0	100,6	107,7	110,1	124,3	9,5
Удмуртская Республика	71,1	96,0	44,8	74,1	81,1	83,4	97,4	9,3
Московская область	667,4	813,7	372,2	82,0	88,9	91,2	104,9	9,1
Рязанская область	51,9	70,7	31,5	73,4	80,1	82,3	95,7	8,9
Пермский край	157,4	174,5	71,2	90,2	96,3	98,4	110,6	8,2
Республика Татарстан	299,0	322,1	126,4	92,8	98,7	100,7	112,4	7,8
г. Москва	2568,9	2694,8	1011,8	95,3	101,0	102,8	114,1	7,5
Иркутская область	175,7	240,2	87,9	73,1	78,6	80,5	91,4	7,3
Калужская область	69,4	83,2	30,3	83,4	88,9	90,7	101,6	7,3
Владимирская область	60,1	78,0	28,4	77,1	82,6	84,4	95,3	7,3
Саратовская область	86,0	122,1	42,0	70,5	75,6	77,4	87,7	6,9
Тюменская область	230,4	222,6	75,7	103,5	108,6	110,3	120,5	6,8
Ярославская область	70,0	82,8	27,2	84,6	89,5	91,1	101,0	6,6
Свердловская область	283,4	327,6	95,0	86,5	90,8	92,3	101,0	5,8
Челябинская область	176,3	216,5	61,7	81,5	85,7	87,2	95,7	5,7
Чувашская Республика	39,2	61,8	17,5	63,4	67,7	69,1	77,6	5,7
Республика Марий Эл	21,6	35,0	9,4	61,5	65,5	66,9	75,0	5,4

Продолжение приложения 12

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Нижегородская область	182,1	215,2	56,9	84,6	88,6	89,9	97,8	5,3
Белгородская область	98,6	124,2	30,9	79,4	83,2	84,4	91,9	5,0
Омская область	81,0	111,6	26,8	72,5	76,2	77,4	84,6	4,8
Тверская область	62,7	76,4	18,3	82,0	85,6	86,8	94,0	4,8
Костромская область	26,3	40,0	9,5	65,7	69,2	70,4	77,6	4,8
Воронежская область	107,4	140,5	32,8	76,5	80,0	81,1	88,1	4,7
Республика Карелия	35,0	57,6	13,3	60,9	64,3	65,5	72,4	4,6
Астраханская область	47,2	54,2	12,2	87,1	90,5	91,6	98,3	4,5
Ставропольский край	91,0	138,7	31,0	65,6	68,9	70,1	76,8	4,5
Архангельская область	79,0	104,0	23,2	76,0	79,3	80,5	87,2	4,5
Ленинградская область	163,3	174,6	37,6	93,5	96,7	97,8	104,3	4,3
Новосибирская область	162,2	205,0	41,4	79,1	82,1	83,2	89,2	4,0
Курская область	56,8	75,4	14,3	75,4	78,2	79,2	84,8	3,8
Пензенская область	44,3	68,6	12,5	64,5	67,2	68,1	73,6	3,7
Ульяновская область	55,2	71,9	12,9	76,8	79,5	80,4	85,8	3,6
Алтайский край	76,4	126,0	22,2	60,6	63,2	64,1	69,4	3,5
Краснодарский край	318,1	335,0	58,0	94,9	97,5	98,4	103,6	3,5
Республика Коми	89,8	95,5	16,4	94,0	96,6	97,4	102,6	3,4
Брянская область	38,3	73,3	12,6	52,2	54,8	55,7	60,8	3,4
Кировская область	46,2	70,4	11,9	65,6	68,1	69,0	74,1	3,4
Курганская область	25,8	54,3	8,6	47,5	49,8	50,6	55,4	3,2
Республика Башкортостан	187,8	255,7	40,1	73,4	75,8	76,6	81,3	3,1
Республика Мордовия	29,4	45,4	6,9	64,7	67,0	67,7	72,3	3,0
Республика Адыгея	15,2	28,7	4,0	52,8	54,9	55,6	59,7	2,8
Ивановская область	29,5	49,8	7,0	59,4	61,5	62,2	66,4	2,8
Орловская область	26,2	41,5	5,3	63,2	65,1	65,8	69,6	2,6
Псковская область	23,4	41,5	5,3	56,3	58,2	58,8	62,7	2,5
г. Севастополь	16,9	40,8	5,0	41,4	43,2	43,8	47,5	2,4
Республика Крым	62,8	192,4	18,8	32,7	34,1	34,6	37,5	2,0
Республика Алтай	7,2	24,4	2,4	29,4	30,9	31,4	34,3	1,9
Ростовская область	180,5	226,3	21,0	79,7	81,1	81,6	84,4	1,9
Хабаровский край	101,8	136,7	12,2	74,5	75,8	76,2	78,9	1,8

Продолжение приложения 12

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Тамбовская область	32,5	57,3	4,7	56,7	57,9	58,3	60,8	1,6
Республика Калмыкия	8,3	18,5	1,5	45,0	46,2	46,6	49,0	1,6
Приморский край	125,8	160,7	11,4	78,3	79,3	79,7	81,8	1,4
Карачаево-Черкесская Республика	8,8	30,0	1,8	29,4	30,3	30,6	32,5	1,2
Республика Дагестан	43,7	129,6	7,4	33,7	34,6	34,8	36,6	1,1
Кабардино-Балкарская Республика	16,9	38,6	2,1	43,8	44,6	44,9	46,5	1,1
Республика Северная Осетия-Алания	16,7	37,5	2,0	44,5	45,3	45,6	47,2	1,1
Новгородская область	30,5	42,7	1,9	71,3	72,0	72,2	73,5	0,9
Камчатский край	38,6	94,2	3,5	41,0	41,5	41,7	42,8	0,7
Республика Бурятия	37,1	80,6	2,1	46,1	46,5	46,6	47,4	0,5
Республика Ингушетия	4,4	26,1	0,5	17,0	17,3	17,4	17,9	0,4
Волгоградская область	93,8	129,6	2,1	72,4	72,6	72,7	73,2	0,3
Республика Тыва	8,2	34,0	0,2	24,1	24,2	24,2	24,4	0,1
Чеченская Республика	18,8	97,8	0,5	19,3	19,3	19,3	19,5	0,1
Тульская область	83,8	102,2	-0,3	82,0	81,9	81,9	81,8	-0,1
Забайкальский край	49,3	87,8	-0,3	56,1	56,1	56,1	56,0	-0,1
Смоленская область	41,1	53,5	-0,8	76,9	76,7	76,6	76,2	-0,3
Еврейская автономная область	8,0	15,1	-0,3	53,2	53,0	52,9	52,4	-0,3
Вологодская область	83,6	96,0	-2,3	87,1	86,7	86,6	85,9	-0,5
Сахалинская область	181,1	204,0	-7,4	88,8	88,2	88,1	87,0	-0,7
Республика Хакасия	26,6	36,0	-1,5	73,8	73,2	73,0	71,7	-0,9
Республика Саха (Якутия)	160,2	251,7	-12,7	63,6	62,9	62,6	61,1	-1,0
Кемеровская область	162,6	196,9	-15,3	82,5	81,4	81,0	78,6	-1,6
Чукотский автономный округ	16,0	56,3	-5,1	28,4	27,1	26,6	23,9	-1,8
Липецкая область	60,4	79,8	-8,8	75,7	74,1	73,5	70,2	-2,2
Мурманская область	87,3	98,4	-19,9	88,7	85,7	84,7	78,6	-4,0
Магаданская область	27,6	43,6	-9,9	63,3	60,0	58,8	52,0	-4,5
Ненецкий автономный округ	20,7	24,3	-7,6	85,4	80,7	79,1	69,6	-6,3
Амурская область	61,3	78,1	-37,5	78,5	71,2	68,8	54,4	-9,6

Источники: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ, ФНС России за 2019 г.

Приложение 13. Расчет вариантов повышения коэффициента покрытия расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ собственными доходами при зачислении части НДС в региональные бюджеты, 2020 г.

Консолидированный бюджет субъекта	Собственные доходы	Расходы	НДС	Коэффициент покрытия при доле НДС, зачисляемой в региональные бюджеты, %				Изменение коэффициента покрытия
				0%	15%	20%	50%	
	Млрд. руб.			5	6	7	8	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Отчетность Федерального казначейства РФ		Отчет по форме № 1-НМ ФНС России	$(2/3)*100\%$	$((2 + 0,15*4)/3)*100\%$	$((2 + 0,2*4)/3)*100\%$	$((2 + 0,5*4)/3)*100\%$	7-5
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	294,0	334,7	276,5	87,8	100,2	104,4	129,1	16,5
Ямало-Ненецкий автономный округ	208,0	259,2	204,9	80,2	92,1	96,0	119,8	15,8
г. Санкт-Петербург	625,4	717,8	469,3	87,1	96,9	100,2	119,8	13,1
Калининградская область	59,9	140,0	77,1	42,8	51,1	53,8	70,4	11,0
Красноярский край	279,0	332,7	173,4	83,8	91,7	94,3	109,9	10,4
Самарская область	182,3	246,4	125,8	74,0	81,7	84,2	99,5	10,2
Томская область	57,6	98,5	47,3	58,5	65,7	68,1	82,5	9,6
Рязанская область	53,7	79,6	38,0	67,4	74,6	77,0	91,3	9,6
Московская область	683,3	893,3	401,0	76,5	83,2	85,5	98,9	9,0
Оренбургская область	84,8	133,4	58,4	63,6	70,1	72,3	85,4	8,7
Калужская область	67,7	99,0	39,6	68,4	74,4	76,4	88,4	8,0
г. Москва	2592,3	3016,6	1126,7	85,9	91,5	93,4	104,6	7,5
Владимирская область	62,8	88,0	30,7	71,4	76,6	78,4	88,8	7,0
Удмуртская Республика	61,9	112,9	38,6	54,8	59,9	61,7	71,9	6,8
Тюменская область	174,3	229,7	78,3	75,9	81,0	82,7	92,9	6,8
Республика Татарстан	255,8	363,2	121,9	70,4	75,5	77,1	87,2	6,7
Иркутская область	172,3	257,8	82,5	66,8	71,6	73,2	82,8	6,4
Нижегородская область	182,6	261,6	75,9	69,8	74,1	75,6	84,3	5,8
Пермский край	135,7	211,9	60,0	64,0	68,3	69,7	78,2	5,7
Омская область	85,3	134,1	37,4	63,6	67,8	69,1	77,5	5,6
Ярославская область	71,8	97,8	27,0	73,4	77,5	78,9	87,2	5,5
Свердловская область	279,5	378,5	101,4	73,8	77,8	79,2	87,2	5,4
Челябинская область	169,3	267,9	71,1	63,2	67,2	68,5	76,5	5,3

Продолжение приложения 13

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Саратовская область	85,9	149,9	38,4	57,3	61,2	62,4	70,1	5,1
Чувашская Республика	39,4	76,1	18,2	51,8	55,4	56,6	63,7	4,8
Пензенская область	46,6	81,7	18,1	57,0	60,3	61,5	68,1	4,4
Воронежская область	118,7	159,6	34,9	74,4	77,6	78,7	85,3	4,4
Костромская область	27,2	46,3	9,7	58,9	62,0	63,1	69,4	4,2
Тверская область	68,4	91,0	18,9	75,2	78,3	79,3	85,5	4,1
Ленинградская область	170,9	205,6	41,1	83,1	86,1	87,1	93,1	4,0
Республика Башкортостан	164,9	298,9	59,6	55,2	58,2	59,2	65,1	4,0
Белгородская область	97,9	133,2	26,1	73,5	76,5	77,4	83,3	3,9
Новосибирская область	164,0	236,5	45,7	69,3	72,2	73,2	79,0	3,9
Краснодарский край	291,8	388,0	73,8	75,2	78,1	79,0	84,7	3,8
Республика Мордовия	30,7	55,7	10,2	55,1	57,8	58,7	64,2	3,7
Ульяновская область	56,1	90,2	16,5	62,2	64,9	65,8	71,3	3,7
Волгоградская область	98,3	155,6	28,3	63,2	65,9	66,8	72,3	3,6
Ставропольский край	89,0	161,8	27,0	55,0	57,5	58,3	63,3	3,3
Курганская область	27,7	61,1	9,7	45,3	47,7	48,5	53,2	3,2
Республика Марий Эл	21,9	47,2	7,5	46,3	48,7	49,5	54,3	3,2
Алтайский край	80,0	148,3	23,1	53,9	56,3	57,0	61,7	3,1
Орловская область	27,3	50,4	7,4	54,1	56,3	57,0	61,4	2,9
Кировская область	45,6	81,6	11,6	55,9	58,0	58,7	63,0	2,9
Ивановская область	30,8	64,5	9,1	47,7	49,9	50,6	54,8	2,8
Республика Карелия	34,7	75,0	10,6	46,3	48,4	49,1	53,3	2,8
Хабаровский край	101,6	154,9	17,9	65,6	67,3	67,9	71,4	2,3
Республика Адыгея	15,0	36,1	4,2	41,6	43,3	43,9	47,4	2,3
Ростовская область	185,4	261,5	30,1	70,9	72,6	73,2	76,7	2,3
Брянская область	39,4	84,7	8,8	46,6	48,1	48,6	51,8	2,1
Архангельская область	70,9	128,4	11,6	55,2	56,5	57,0	59,7	1,8
Курская область	58,0	83,2	7,2	69,8	71,1	71,5	74,1	1,7
Республика Алтай	8,7	30,1	2,6	28,9	30,2	30,7	33,2	1,7
г. Севастополь	16,6	56,6	4,8	29,3	30,6	31,0	33,6	1,7
Республика Коми	75,3	114,6	9,7	65,7	66,9	67,4	69,9	1,7
Республика Крым	61,6	223,6	18,9	27,6	28,8	29,3	31,8	1,7

Продолжение приложения 13

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Карачаево-Черкесская Республика	9,0	34,5	2,8	26,2	27,5	27,9	30,3	1,6
Тульская область	83,3	115,0	9,4	72,4	73,7	74,1	76,5	1,6
Тамбовская область	34,4	64,2	5,1	53,5	54,7	55,1	57,5	1,6
Приморский край	120,3	188,0	12,2	64,0	65,0	65,3	67,2	1,3
Смоленская область	44,5	64,8	4,2	68,7	69,7	70,0	71,9	1,3
Псковская область	25,7	51,8	3,1	49,7	50,6	50,9	52,7	1,2
Республика Хакасия	23,9	48,3	2,8	49,5	50,4	50,6	52,4	1,1
Астраханская область	40,4	66,3	3,6	61,0	61,8	62,1	63,7	1,1
Новгородская область	30,2	51,9	2,7	58,1	58,8	59,1	60,6	1,0
Республика Северная Осетия-Алания	17,6	48,3	2,4	36,3	37,1	37,3	38,8	1,0
Кабардино-Балкарская Республика	17,0	53,6	2,6	31,6	32,4	32,6	34,1	1,0
Республика Дагестан	46,7	179,6	8,7	26,0	26,7	27,0	28,4	1,0
Республика Калмыкия	9,0	24,7	1,1	36,4	37,1	37,3	38,6	0,9
Камчатский край	39,0	107,3	2,3	36,4	36,7	36,8	37,4	0,4
Республика Ингушетия	5,3	36,2	0,6	14,6	14,9	14,9	15,4	0,3
Чеченская Республика	20,2	128,2	1,5	15,8	15,9	16,0	16,3	0,2
Еврейская автономная область	8,1	20,4	0,1	39,9	40,0	40,0	40,2	0,1
Республика Тыва	7,9	48,6	-0,1	16,2	16,2	16,2	16,1	-0,1
Вологодская область	78,5	114,9	-1,6	68,3	68,1	68,0	67,6	-0,3
Сахалинская область	166,6	200,5	-5,0	83,1	82,7	82,6	81,8	-0,5
Республика Бурятия	37,2	96,7	-4,1	38,4	37,8	37,6	36,3	-0,8
Кемеровская область	138,4	242,9	-12,0	57,0	56,3	56,0	54,5	-1,0
Забайкальский край	50,9	100,3	-5,7	50,8	49,9	49,6	47,9	-1,1
Республика Саха (Якутия)	154,1	276,6	-18,7	55,7	54,7	54,4	52,3	-1,4
Липецкая область	62,1	86,3	-8,8	71,9	70,4	69,9	66,8	-2,0
Чукотский автономный округ	25,0	49,9	-8,0	50,1	47,7	46,9	42,1	-3,2
Магаданская область	34,6	52,4	-12,9	66,0	62,3	61,1	53,8	-4,9
Ненецкий автономный округ	15,8	25,4	-7,3	62,3	58,0	56,5	48,0	-5,7
Амурская область	71,1	103,0	-45,5	69,0	62,4	60,2	47,0	-8,8
Мурманская область	90,2	106,5	-91,1	84,7	71,9	67,6	41,9	-17,1

Источники: авторские расчеты по отчетности Федерального казначейства РФ, ФНС России за 2020 г.

Приложение 14. Справка об использовании результатов диссертационного исследования в деятельности Министерства финансов Российской Федерации



**МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНФИН РОССИИ)**

ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА

Ильинка, д. 9, Москва, 109097
телетайп: 112008
факс: +7 (495) 625-08-89

Диссертационный совет
МГУ.052.1

МГУ имени М.В. Ломоносова

Москва, Ленинские горы, д. 1, строение 46

09.03.2023 № 01-21/402

На № _____

СПРАВКА

об использовании результатов диссертационного исследования
по теме «Методология формирования и инструментарий оценки использования
бюджетного потенциала региона», представленной Печенской-Полищук Марией
Александровной на соискание ученой степени доктора экономических наук
по специальности 5.2.4. – Финансы

Внедряемые соискателем новые методологические подходы к формированию и использованию бюджетного потенциала на региональном уровне, направленные на повышение эффективности применения финансово-экономических инициатив органов власти и управления, обладают особой актуальностью и имеют важное практическое значение при подготовке аналитических материалов, обосновывающих управленческие решения в сфере бюджетной политики Российской Федерации.

Использование ряда результатов диссертационного исследования Печенской-Полищук М.А. осуществлялось в рамках деятельности Министерства финансов Российской Федерации, связанной с развитием федеративных отношений и эффективным управлением региональными и муниципальными финансами. В частности, для выявления барьеров и перспектив участия населения в проектах инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации применены:

авторская диагностика факторов, влияющих на уровень гражданской активности в определении приоритетных задач территориального развития;

проведенный диссертантом анализ результатов массовых анкетных опросов жителей Вологодской области о возможностях, проблемах и перспективах участия в проектах инициативного бюджетирования (в том числе проект «Народный бюджет», реализация функций градостроительных советов) и самообложения;

результаты авторского обоснования эффектов от использования инструментов партисипаторного бюджетирования для реализации бюджетного потенциала региона;

проведенные автором количественные расчеты нахождения оптимального объема инициативных проектов в зависимости от вариации ключевых показателей (в частности, показателей сумм финансового участия населения, пропорции софинансирования из бюджетов различных уровней бюджетной системы, количества участников и т.д.).

А.М. Лавров

Приложение 15. Справка о внедрении результатов диссертационного исследования в деятельности Департамента финансов Вологодской области



**ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГУБЕРНАТОРА ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ,
НАЧАЛЬНИК ДЕПАРТАМЕНТА ФИНАНСОВ ОБЛАСТИ**

Герцена ул., д. 2, г. Вологда, 160000; тел./факс: (8172) 23-01-57, 23-00-10; e-mail: depfin@df.gov35.ru

13.03.2023 БИХ.42-1229/23

В диссертационный совет
МГУ.052.1
МГУ имени М.В. Ломоносова

119991, Российская Федерация,
г. Москва, ГСП-1, Ленинские горы,
д. 1, стр. 46, экономический
факультет

СПРАВКА

о внедрении результатов диссертационного исследования Печенской-Полищук Марии Александровны на тему «Методология формирования и инструментарий оценки использования бюджетного потенциала региона», представленной на соискание ученой степени доктора экономических наук по специальности 5.2.4. – Финансы

Настоящим удостоверяется, что разработанные М.А. Печенской-Полищук в диссертационной работе подходы к формированию и использованию бюджетного потенциала региона для обеспечения его социально-экономического развития являются полезными и значимыми для решения тактических и стратегических задач реализации бюджетной политики Вологодской области.

В рамках деятельности Департамента финансов использован ряд результатов диссертационного исследования М.А. Печенской-Полищук:

- обоснованная диссертантом матрица соизмерения финансовых потоков «налоги – трансферты» в субъектах Российской Федерации применена при разработке мероприятий по реализации бюджетной политики Вологодской области;

- методологические рекомендации по практической реализации интегративного подхода к формированию и использованию бюджетного потенциала региона внедрены в бюджетный процесс Вологодской области и используются при разработке и корректировке законов области об областном бюджете;

- результаты разработанной автором экономико-математической модели формирования подкомпонентов бюджетного потенциала, позволяющей прогнозировать динамику социально-экономических параметров

Продолжение приложения 15

посредством регулирования структуры бюджетного потенциала, использованы при реализации приоритетных направлений по созданию условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами;

- результаты апробации авторской методики оценки уровня бюджетного потенциала муниципальных образований учтены при определении основных направлений бюджетно-налоговой политики Вологодской области на 2021, 2022, 2023 гг.

- критерии, отражающие реализацию бюджетного потенциала региона, а также соответствующая им база статистических показателей, использованы при обосновании приоритетов бюджетной политики Вологодской области.

Согласно постановлению Губернатора Вологодской области, М.А. Печенская-Полищук входит в состав экспертного совета по проведению публичной независимой экспертизы проектов законов области, регулирующих бюджетные и налоговые правоотношения (Постановление Губернатора Вологодской области от 29.11.2019 №240 «Об утверждении состава экспертного совета по проведению публичной независимой экспертизы проектов законов области, регулирующих бюджетные и налоговые правоотношения»). С использованием результатов диссертационного исследования М.А. Печенской-Полищук подготовлено более 12 экспертных заключений на проекты законов Вологодской области об областном бюджете на 2013-2022 гг., а также на проекты постановлений Правительства Вологодской области «Об утверждении Бюджетного прогноза Вологодской области на период до 2030 года» (редакция от 20.02.2017, редакция от 15.02.2021 гг.), на основании которых разработаны и учтены предложения по дополнению проектов бюджета Вологодской области и бюджетного прогноза Вологодской области.



Т.Б. Голыгина

Приложение 16. Акт о внедрении результатов диссертационного исследования в деятельность Законодательного собрания Вологодской области



**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ВОЛОГДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Пушкинская ул., д. 25, г. Вологда, 160000
тел. (8172) 59-51-10, факс (8172) 59-51-95
E-mail: sobranie@vologdazso.ru
<http://www.vologdazso.ru>

09.03.2023 № 384/23

На № _____ от _____

В диссертационный совет
МГУ.052.1
МГУ имени М.В. Ломоносова

РФ, 119991, Москва, ГСП-1,
Ленинские горы, д. 1, строение 46

АКТ

**о внедрении результатов диссертационного исследования
Печенской-Полищук М.А. на тему "Методология формирования и
инструментарий оценки использования бюджетного потенциала региона",
представленного на соискание ученой степени доктора экономических наук
по специальности 5.2.4. – Финансы**

Апробация результатов исследования проводилась в рамках деятельности Законодательного Собрания Вологодской области. Настоящим подтверждается, что основные разработки, выводы и предложения диссертационной работы М.А. Печенской-Полищук актуальны и используются комитетом по бюджету и налогам Законодательного Собрания Вологодской области в оперативной работе и в ходе стратегического планирования деятельности.

Разработки исследователя были успешно апробированы при обсуждении проектов бюджетов Вологодской области на 2022 год и плановый период 2023-2024 годов, на 2023 год и плановый период 2024-2025 годов.

Основные положения и выводы авторского исследования, в частности, результаты оценки использования бюджетного потенциала субъектов Российской Федерации, результаты оценки уровня бюджетного потенциала муниципальных образований Вологодской области, результаты расчета предложенного диссертантом индекса центrorегionalной дифференциации по уровню бюджетной обеспеченности, измерившие бюджетное соразвитие центральных и периферийных муниципальных образований Вологодской области, использованы на парламентских сессиях и публичных слушаниях.

Заместитель председателя
Законодательного Собрания
Вологодской области,
председатель комитета по бюджету и налогам

Р.Ю. Заварин

**Приложение 17. Акт о внедрении результатов диссертационного исследования
в деятельность Департамента финансов Администрации города Вологды**



**АДМИНИСТРАЦИЯ
ГОРОДА ВОЛОГДЫ
ДЕПАРТАМЕНТ
ФИНАНСОВ**

Каменный мост ул., д. 4, Вологда, 160000
Тел./факс (8172) 72-12-40
E-mail: df@vologda-city.ru

Диссертационный совет
МГУ.052.1
МГУ имени М.В. Ломоносова

09.03.2023 № 4-0-8/390
На № _____ от _____

О внедрении результатов
диссертационного исследования

Настоящим подтверждаем, что использование основных положений диссертационной работы М.А. Печенской-Полищук по теме: «Методология формирования и инструментарий оценки использования бюджетного потенциала региона», представленной на соискание ученой степени доктора экономических наук, осуществлялось в рамках деятельности Администрации города Вологды, направленной на развитие города Вологды в следующих аспектах:

инструменты укрепления доходной базы бюджетов муниципальных образований, в том числе городских округов, использованы при подготовке Плана мероприятий по росту доходов и оптимизации расходов бюджета города Вологды на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов, утвержденного Постановлением Администрации города Вологды от 29 июня 2017 года № 690;

формы, принципы и инструменты организационно-экономического механизма реализации резервного бюджетного потенциала региона на основе финансового взаимодействия государства и корпораций использованы при подготовке предложений по дополнению проекта «Вологда Upgrade: финансовый корпоратизм» и разработке Стратегии по развитию социальной ответственности бизнеса на территории муниципального образования "Город Вологда" до 2025 года;

результаты разработки индекса центрорегиональной дифференциации муниципальных образований и его расчеты для муниципальных образований

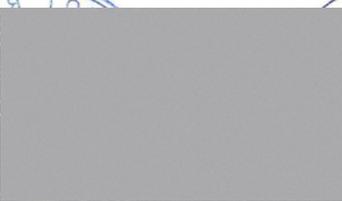
Продолжение приложения 17

2

Вологодской области за 2006-2020 гг., выявившие процесс конвергенции бюджетной обеспеченности областного центра и муниципальных районов, использованы при подготовке аналитических материалов по вопросам разработки и реализации бюджетной политики в городе Вологде;

диагностика индикаторов бюджетного потенциала города Вологды использована при подготовке отчета о реализации Стратегии комплексной модернизации городской среды муниципального образования «Город Вологда» на период до 2020 года «Вологда – комфортный город».

Заместитель Мэра города Вологды
начальник Департамента финансов
Администрации города Вологды



С.Н. Бурков

**Приложение 18. Акт внедрения результатов диссертационного исследования в
деятельность Администрации Вологодского муниципального округа
Вологодской области**



**АДМИНИСТРАЦИЯ
ВОЛОГОДСКОГО
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОКРУГА
ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Пушкинская ул., д. 24, г. Вологда, 160000
тел./факс (8172) 72-15-10/21-15-50
e-mail: adm@volraion.ru; https://volraion.ru

В диссертационный совет
МГУ.052.1
МГУ имени М.В.
Ломоносова

09.03.2023 № 19

На № _____ от _____

АКТ ВНЕДРЕНИЯ

результатов диссертационного исследования
Печенской-Полищук Марии Александровны по теме
«Методология формирования и инструментарий оценки использования бюджетного
потенциала региона», представленной на соискание ученой степени доктора
экономических наук

Настоящий акт подтверждает, что полученные результаты диссертационной работы Печенской-Полищук Марии Александровны на тему «Методология формирования и инструментарий оценки использования бюджетного потенциала региона», представленной на соискание ученой степени доктора экономических наук по специальности 5.2.4. – Финансы, рассмотрены профильными специалистами Администрации Вологодского муниципального округа Вологодской области, отмечена их научная и практическая значимость.

Выводы, полученные на основе разработанной Печенской-Полищук М.А. алгоритмической модели определения типа бюджетного обеспечения муниципальных образований, использованы при разработке «Стратегии социально-экономического развития сельских территорий Вологодского муниципального района Вологодской области на период до 2030 года» (далее – Стратегия) для обоснования достижений, конкурентных преимуществ, ключевых проблем, вызовов, задач и ключевых показателей обеспечения финансовой устойчивости Спасского сельского поселения Вологодского муниципального района (округа), а также для оценки финансовых ресурсов, необходимых для реализации Стратегии.

Заместитель главы округа
кандидат экономических наук



Н.И.Анищенко

**Приложение 19. Справка о внедрении результатов диссертационного
исследования в деятельность Общественной палаты Вологодской области**

**ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА
ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ**

160000, г. Вологда, ул. Герцена, д. 27, каб. 218; тел. (8172) 23-02-19 (доб. 6151, факс 6153);
web-сайт: www.op35.ru; e-mail: opvo35@mail.ru

« 7 » марта 2023 г. № 6ОПВО/44-23

На № _____ от « » _____

В диссертационный совет
МГУ.052.1
МГУ имени
М.В. Ломоносова,
расположенному по адресу:
119991, Москва, Ленинские
горы, д. 1, стр. 46

**Справка
о внедрении результатов диссертационного исследования**

Печенской-Полищук М.А. «Методология формирования и инструментарий
оценки использования бюджетного потенциала региона», представленного
на соискание ученой степени доктора экономических наук

Подтверждаем, что Печенская-Полищук Мария Александровна ежегодно с 2013 года проводит диагностику реализации бюджетного потенциала Вологодской области. Результаты диагностики применялись членами Общественной палаты Вологодской области при подготовке заключений на проекты законов Вологодской области об областном бюджете и позволили скорректировать стратегические ориентиры бюджетного плана в части повышения эффективности использования бюджетного потенциала региона.

Авторские разработки по оценке перераспределения бюджетных ресурсов в регионе, оценке уровня бюджетного потенциала муниципальных образований, а также факторах вовлечения местного населения в проект инициативного бюджетирования «Народный бюджет» и работу градостроительных советов апробированы на выездных заседаниях, организуемых Общественной палатой Вологодской области в муниципальных районах региона.

Заместитель председателя
Общественной палаты Вологодской области
председатель комиссии по экономическим
вопросам и предпринимательству



И.М. Рзаев

Приложение 20. Справка о внедрении результатов диссертационного исследования в учебный процесс РАНХиГС (Вологодский филиал)



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В диссертационный совет
МГУ.052.1
МГУ имени М.В. Ломоносова

ВОЛОГОДСКИЙ ФИЛИАЛ РАНХиГС

160017, г. Вологда, ул. Ленинградская, д. 71
Вологодская обл.
тел./факс 8 (8172) 52-92-87
e-mail: ags@volog.ranepa.ru
volog.ranepa.ru

дата 02.03.2023 № 023/01-14
на № _____ от _____

СПРАВКА

О внедрении результатов диссертационного исследования
Печенской-Полищук Марии Александровны
**«Методология формирования и инструментарий оценки использования
бюджетного потенциала региона»** в учебный процесс

Основные научные положения, выводы и рекомендации диссертации Печенской-Полищук М.А. на тему «Методология формирования и инструментарий оценки использования бюджетного потенциала региона», представленной на соискание ученой степени доктора экономических наук, обладают актуальностью, представляют практический интерес, поэтому с 2020 года включены в рабочие программы и фонды оценочных средств по специальным дисциплинам «Бюджетная система», «Государственные и муниципальные финансы» при освоении программ бакалавриата по очной и заочной формам обучения Вологодского филиала федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». Все это положительным образом сказывается на качестве подготовки обучающихся.

Директор
кандидат экономических наук, доцент



А.С. Барабанов

М.В. Карпенко
(8172) 52-92-87

**Приложение 21. Справка о внедрении результатов диссертационного
исследования в учебный процесс Вологодского государственного университета**



МИНОБРНАУКИ РОССИИ

федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Вологодский государственный университет»
(ВоГУ)

10.03.2023

№ 0200-49/0168-34.00

г. Вологда

СПРАВКА

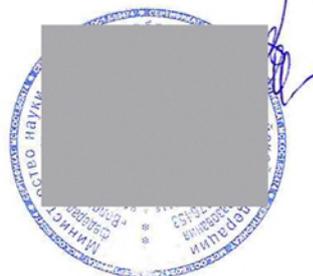
о внедрении результатов
диссертационной работы Печенской-Полищук М.А.
«Методология формирования и инструментарий оценки
использования бюджетного потенциала региона»
в учебный процесс

Настоящим подтверждается, что результаты диссертационной работы Печенской-Полищук М.А. «Методология формирования и инструментарий оценки использования бюджетного потенциала региона», представленной на соискание ученой степени доктора экономических наук, внедрены в учебный процесс Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Вологодский государственный университет» при освоении студентами магистерской программы:

1) по дисциплине «Управление государственными и муниципальными финансами» – использованы разработанные диссертантом концептуальная модель формирования максимально достижимого / достигнутого бюджетного потенциала, подход к оценке вертикального распределения налогов для определения оптимального уровня налоговой централизации, подход к оценке влияния собственного и привлеченного бюджетных потенциалов на экономическое и социальное развитие региона при прогнозировании динамики социально-экономических параметров посредством регулирования структуры бюджетного потенциала;

2) по дисциплине «Актуальные основы финансового менеджмента» – использован предложенный диссертантом организационно-экономический механизм реализации резервного бюджетного потенциала региона на основе финансового взаимодействия государства с крупными хозяйствующими субъектами.

Ректор



В.В. Приятелев

Приложение 22. Акт о внедрении результатов диссертационного исследования в научную деятельность и учебный процесс ФГБУН ВолНЦ РАН

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО
ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

«ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК»
(ФГБУН ВолНЦ РАН)



Россия, 160014,
Вологда, Горького, 56а
Телефон (8172) 59-78-03 Факс (8172) 59-78
e-mail: common@volnc.ru

30.12.2022 № 1055
на №.....от.....

В диссертационный совет

МГУ.052.1

МГУ имени М.В. Ломоносова

АКТ о внедрении

результатов диссертационного исследования Печенской-Полищук Марии Александровны
«Методология формирования и инструментарий оценки использования бюджетного
потенциала региона»

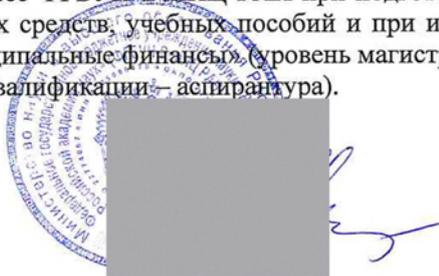
Результаты диссертационного исследования Печенской-Полищук М.А. по теме «Методология формирования и инструментарий оценки использования бюджетного потенциала региона», представленного на соискание ученой степени доктора экономических наук, внедрены в практику Федерального государственного бюджетного учреждения науки «Вологодский научный центр Российской академии наук» (ФГБУН ВолНЦ РАН).

1. Внедрены в научную деятельность ФГБУН ВолНЦ РАН в рамках гранта Президента Российской Федерации №МК-2003.2020.6 «Финансовые механизмы стимулирования муниципального развития» (2020-2021 гг.), проектов Комплексной программы фундаментальных исследований ООН РАН (№ 0168-2015-0018 «Национальная экономическая безопасность России в условиях обострения объективных и инициированных рисков и угроз»), научно-исследовательских работ с соответствием с утвержденным планом по государственному заданию (№0168-2014-0013 «Совершенствование механизмов эффективного использования финансово-экономического и рекреационно-туристического потенциала территорий», №0168-2014-0010 «Социальная ответственность бизнеса и социально-экономическое развитие, конкурентоспособность социально-экономических систем», №0168-2019-0005 «Исследование факторов и методов устойчивого социально-экономического развития территориальных систем в изменяющихся условиях внешней и внутренней среды», FMGZ-2022-0012 «Факторы и методы устойчивого социально-экономического развития территориальных систем в изменяющихся условиях внешней и внутренней среды»).

2. Внедрены в учебный процесс ФГБУН ВолНЦ РАН при подготовке и актуализации рабочих программ, фондов оценочных средств, учебных пособий и при изучении студентами дисциплин «Государственные и муниципальные финансы» (уровень магистратуры), «Финансы» (уровень подготовки кадров высшей квалификации – аспирантура).

Директор д.э.н.

Соколова Т.И. 8 (8172) 597849



А.А. Шабунова