

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦИАЛА ТЕРРИТОРИИ: ФАКТОРЫ, ПРИНЦИПЫ, СТРУКТУРНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ



ПЕЧЕНСКАЯ МАРИЯ АЛЕКСАНДРОВНА

Вологодский научный центр Российской академии наук

Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а

E-mail: 5164088@bk.ru

*Статья посвящена исследованию актуальных вопросов формирования бюджетного потенциала территории. В условиях трансформации российской экономики, нестабильности экономической конъюнктуры и финансовой системы исследование бюджетного потенциала территорий приобретает важнейшее значение. Это связано с тем, что уровень его формирования и использования в немалой степени обуславливает устойчивость региональной экономики и качество жизни населения. Целью статьи является системно-структурный анализ бюджетного потенциала территории. Для ее достижения автором исследованы основные принципы и методические подходы к изучению факторов формирования данной экономической категории. Научная новизна статьи раскрывается в следующих результатах. Систематизация типов бюджетного потенциала позволила предложить два новых классификационных критерия: по степени влияния региональных органов власти и местного самоуправления на обеспечение экономического роста путем повышения уровня бюджетного потенциала; по структурно-компонентному признаку. Их выделение в совокупности с методическим инструментарием оценки, который будет разработан на дальнейших этапах исследования, раскрывает исследовательские возможности определения особенностей типов бюджетного потенциала той или иной территории. На основании статистического и эмпирического методов исследования проведен структурный анализ потенциала территориальной бюджетной системы, позволивший разработать обобщенную структурную модель*

---

**Цитата:** Печенская М.А. Актуальные вопросы формирования бюджетного потенциала территории: факторы, принципы, структурные элементы // Проблемы развития территории. 2018. № 6 (98). С. 149–161. DOI: 10.15838/ptd.2018.6.98.10

**Citation:** Pechenskaya M.A. Topical issues of the formation of territory's budget potential: factors, principles, structural elements. *Problems of Territory's Development*, 2018, no. 6 (98), pp. 149–161. DOI: 10.15838/ptd.2018.6.98.10

*и обосновать сопоставление собственного, совокупного и общего типов бюджетного потенциала. Проанализированы теоретико-методологические вопросы управления бюджетным потенциалом, в том числе связанные с субъектом его формирования, системной моделью его использования и ключевыми приоритетами. На следующих этапах исследования предполагается уделить внимание теоретическим и практическим вопросам методического инструментария оценки бюджетного потенциала регионов. Материалы статьи могут быть использованы бакалаврами, магистрантами и аспирантами в процессе обучения, научными сотрудниками – в качестве исследовательской базы, органами управления – при принятии решений по бюджетной проблематике.*

*Потенциал, факторы формирования, структура, методология, социально-экономическое развитие, бюджетный потенциал, теория финансов, бюджет.*

### **Введение**

Одним из ключевых с точки зрения научно-технологического развития Российской Федерации вызовов является крайне высокая неравномерность состояния социально-экономической сферы ее регионов и муниципальных образований, которая влечет за собой недоиспользование их социально-экономического и прежде всего бюджетного потенциала. Как показывает практика, региональная дифференциация – это проблема, с которой сталкиваются на протяжении всего эволюционного становления экономических систем многие страны вне зависимости от типа государственного устройства и результатов экономического развития [1]. В то же время социально-экономическая дифференциация зарубежных стран значительно ниже российской. Если в 2017 году по объему ВРП на душу населения в России разрыв составил чуть более 34 раз, то в таких странах, как Китай, США, Германия, Канада он варьировался от 2,5 до 10 раз<sup>1</sup>. Как отметил д-р экон. наук, профессор В.К. Сенчагов, финансовый и бюджетный потенциал в России намного ниже ее природно-ресурсного потенциала, а также многократно ниже, чем в странах Европейского союза, США и Китае [2].

Подобная ситуация осложняет в России решение социальных проблем и в конечном счете замедляет развитие всей страны. Достижение устойчивого развития, эффективного распределения ресурсов и эффективная организация оказания бюджетных услуг

населению относятся к основным задачам общественного сектора в современной экономике. На создание системы, способной решить эти задачи, были нацелены реформы в государственном и муниципальном секторе Российской Федерации, повлекшие повышение роли территорий в народнохозяйственном комплексе страны, рост региональной самостоятельности, усиление ответственности территориальных органов управления за результаты принимаемых решений в области социально-экономического развития. Безусловно, это придает региональным исследованиям все большую актуальность в контексте задач проведения модернизации социально-экономических систем. Не случайно в последнее время в научном сообществе и среди экономистов-практиков развивается обсуждение вопросов повышения потенциала территорий как фактора перехода российской экономики на прогрессивный инновационный путь развития.

В период социально-экономических трансформаций, происходящих в российской экономике, нестабильности мировой финансовой системы, колебаний экономической конъюнктуры, изменений в бюджетно-налоговом законодательстве исследование бюджетного потенциала территорий приобретает важное значение. Это связано главным образом с тем, что потенциал региональных и местных бюджетов непосредственно определяет качество и комфортность проживания населения.

На предыдущем этапе исследования [3] мы уделили внимание вопросу сущности экономической категории «бюджетный потенциал»,

<sup>1</sup> Рассчитано по данным Евростата и Федеральной службы государственной статистики.

определению его места и роли в структуре социально-экономического потенциала территории, а также систематизации методологических подходов к трактовке. Было выявлено, что наиболее системно раскрывает сущность бюджетного потенциала интегративный подход, при котором актуализируются основные элементы: целевая установка, взаимосвязь с устойчивым развитием территории, формирующие факторы и учет носителей. Мы определили бюджетный потенциал как совокупность бюджетных ресурсов, а также экономических, социальных, институциональных и иных возможностей формирования и исполнения бюджета в целях выполнения органами региональной власти и местного самоуправления задач обеспечения устойчивого развития территории и повышения качества жизни населения. Исходя из этого далее целесообразно проанализировать формирующие факторы, принципы и структуру бюджетного потенциала, что явилось целью настоящей статьи.

### **Принципы формирования бюджетного потенциала территории**

Достижение такой цели базируется на научных трудах отечественных и зарубежных исследователей по теории и методологии развития территориальных систем. Структуру бюджетного потенциала территории как упорядоченную совокупность взаимосвязанных элементов целесообразно изучать с позиции системного подхода. В то же время ключевой трудностью в систематическом научном исследовании становится выявление территориальных особенностей содержания бюджетного потенциала в структуре многоуровневых взаимоотношений и пропорций, механизмов экономического регулирования и инструментов финансовой политики в условиях системных взаимосвязей бюджетного федерализма.

В любом федеративном государстве бюджетный потенциал является олицетворением действующей модели бюджетного федерализма. В связи с этим, рассматривая вопросы формирования системно-структурного содержания бюджетного потенциала, принцип федерализма следует выделить в качестве

ключевого. Это означает существование бюджетной вертикали и горизонтали в отношении бюджетных доходов и расходов, а также единства бюджетной системы и бюджетного процесса на всей территории федеративного государства.

Бюджетный потенциал системно структурируется бюджетными отношениями с государственными органами власти и местного самоуправления, юридическими и физическими лицами, что дает основания свидетельствовать о принципе консолидации в бюджете ресурсов субъектов экономических отношений.

Применительно к экономическому потенциалу В.И. Меньщикова отмечает [4], что его объективные характеристики и особенности проявляются в формирующихся в регионе пропорциях, динамика которых способствует решению стратегических задач экономического развития. На наш взгляд, относительно категории бюджетного потенциала также целесообразно применять принцип пропорциональности, который позволит оптимизировать бюджетные пропорции исходя из критериев инновационного социально-экономического развития. Бюджетные пропорции могут трансформироваться под действием положительных или отрицательных внешних факторов, что свидетельствует о возможном применении теории внешних экстерналий в преобразованном виде при регулировании бюджетного потенциала.

Таким образом, обобщим, что принципы федерализма, консолидации, пропорциональности и влияния внешней среды отражают содержание бюджетного потенциала, его уровень и регулирующее воздействие на него.

### **Структурная характеристика бюджетного потенциала территории**

Исследование зарубежных и отечественных трудов показало, что нет однозначного ответа о структурных составляющих бюджетного потенциала. Так, в его составе ученые [5] выделяют налоговый потенциал, неналоговый потенциал и безвозмездные поступления. В то же время другие авторы [6] включают в структуру бюджетного потенциала пла-

нируемые расходы субъекта РФ и исключают из него размер субвенций, поскольку при оценке регионального бюджетного потенциала в качестве доходной базы целесообразно рассматривать только собственные доходы (ст. 47 БК). Условно такая величина бюджетного потенциала территории может быть представлена в виде формулы:

$$БП = НП + НнП + БвП - Сбв + РП,$$

где:

БП – величина бюджетного потенциала;

НП – налоговый потенциал региона;

НнП – неналоговый потенциал региона;

БвП – объем безвозмездных поступлений;

Сбв – размер субвенций;

РП – расходные обязательства региона.

При этом д-р экон. наук, профессор С.В. Зенченко [7] считает, что с точки зрения поступления налоговых платежей в разные уровни бюджетов следует учитывать потенциалы налогов в качестве источника дохода конкретных бюджетных звеньев того или иного уровня управления. Это значит, что налоговый потенциал региона представляет собой сумму налоговых потенциалов федерального и территориального бюджетов.

По аналогии с точкой зрения д-ра экон. наук, профессора Л.Н. Лыковой [8] о взаимосвязи налогового потенциала с составом и структурой налоговой системы, целесообразно считать, что бюджетный потенциал связан с составом и структурой бюджетной системы государства. С опорой на опыт проведенных

экономических исследований выделим элементы бюджетного потенциала территории в виде структурной модели (рис. 1).

При этом целесообразно в данной модели учесть цель образования бюджетного потенциала, определенную в предложенном методологическом подходе к сущности данной экономической категории. В качестве цели выступает улучшение качества жизни населения. В данном аспекте справедлива позиция [4], трактующая, что именно население посредством управленческих структур воздействует на все имеющиеся в регионе ресурсы, превращая их в средство удовлетворения возникающих потребностей.

Несомненно, многогранность понятия «бюджетный потенциал» позволяет исследователям генерировать его различные виды. Представляется, что изучение данного вопроса позволит глубже проанализировать структуру бюджетного потенциала. Для этого целесообразно свести выявленную типологию в единую классификацию (табл.).

Несмотря на многообразие классификационных критериев, в современной финансовой науке отсутствует критерий, который описывает влияние региональных органов власти и местного самоуправления на обеспечение экономического роста путем повышения уровня бюджетного потенциала.

Исходя из этого целесообразно выделить три варианта классификации:

1) широкий спектр влияния региональных органов власти и местного самоуправления на повышение уровня бюджетного потенциала с целью обеспечения экономического роста;



Рис. 1. Обобщенная структурная модель бюджетного потенциала территории

Источник: составлено автором.

Таблица. Систематизация типов бюджетного потенциала территорий

Тип	Характеристика
1. По способу формирования	
Собственный	Формируется из региональных налогов и налогов, установленных специальными налоговыми режимами, а также неналоговых доходов
Перераспределяемый	Формируется из федеральных налогов, перечисляемых в бюджеты субъектов РФ, и безвозмездных перечислений
2. По стадии образования	
Формирующийся	Потенциал на стадии формирования
Использующийся	Потенциал на стадии использования
Воспроизводственный	Потенциал на стадии воспроизводства
3. По степени воплощения	
Возможный	Потенциальная возможность аккумулирования финансовых ресурсов в бюджет
Реальный	Потенциал, который фактически способно организовать государство
4. По временному признаку	
Стратегический (сущностный)	Способность системы налогообложения удовлетворять потребности общества, которая базируется на платежеспособности субъектов сферы бизнеса
Тактический (функциональный)	Прогнозируемый объем налоговых поступлений
Фискальный	Фактическое финансирование расходов бюджета за счет налоговых поступлений с учетом всех льгот и санкций
Ретроспективный	Фактически полученный за предшествующий финансовый год
5. По стадии развития	
Ресурсный	Потенциал территорий и потенциал условий и возможностей, созданных в территориях
Достигнутый	Ресурсный потенциал, имеющий стоимостное выражение, то есть полученный объем бюджетных ресурсов
Приращенный	Совокупность достигнутого потенциала и неиспользуемых ресурсов
6. По воздействию на структурный элемент бюджетной системы	
Доходный	Характеризует источники пополнения бюджета
Расходный	Характеризует направления финансирования социально-экономического развития территорий
Регулирующий	Воздействие посредством регулирования доходных и расходных полномочий
Институциональный	Воздействие с помощью государственных институтов и институтов развития
7. По степени полезного использования	
Базовый	Потенциал, обеспечивающий решение минимума задач, выполнение обязательств
Скрытый	Потенциал инноваций, формирующий новые источники роста
Излишний	Неиспользуемые ресурсы
Холостой	Целое, в котором полезно используется только часть, неполезная часть неотделима и приводит к значительным издержкам
8. По территориальному признаку	
Региональный	Подразумевает под собой бюджетный потенциал региона как административно-территориальной единицы
Местный	Подразумевает под собой бюджетный потенциал муниципального образования как административно-территориальной единицы
9. В зависимости от воспроизводственных возможностей	
Накопленный	Накопленный в предшествующий финансовый год
Текущий	Фактически полученный годовой прирост бюджетного потенциала
10. По влиянию региональных органов власти и местного самоуправления на обеспечение экономического роста путем повышения уровня бюджетного потенциала (авторский подход)	
Широкого спектра влияния	Высокая степень заинтересованности субфедеральных органов управления в повышении собственного бюджетного потенциала и наличие сопутствующих этому законодательных возможностей по его наращиванию
Ограниченного влияния	Характеризуется наличием ограничителей в функционирующей налоговой системе и межбюджетных отношениях, что формирует недостаток собственного бюджетного потенциала для реализации бюджета развития

Отсутствия влияния	Субфедеральные органы управления не заинтересованы в наращивании бюджетного потенциала ввиду отсутствия соответствующих возможностей, что приводит к недостатку собственного бюджетного потенциала для финансирования законодательно установленных расходных полномочий
11. По структурно-компонентному признаку (авторский подход)	
Собственный	Включает в себя региональные/местные налоги, неналоговые доходы и прочие собственные поступления, разрешенные законодательством
Совокупный	Сумма налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений, за исключением субвенций
Заемный	Отражает объем всех заемных средств (кредиты коммерческих организаций, бюджетные кредиты, выпуск гарантийных обязательств и ценных бумаг и т. д.), а также возврат неиспользованных безвозмездных поступлений
Общий	Рассчитывается как сумма совокупного и заемного потенциалов, а также неиспользованные резервы
Составлено по: [9–20].	

2) ограниченный спектр влияния региональных органов власти и местного самоуправления на повышение уровня бюджетного потенциала с целью обеспечения экономического роста;

3) отсутствие влияния региональных органов власти и местного самоуправления на повышение уровня бюджетного потенциала с целью обеспечения экономического роста.

Предложенный классификационный критерий позволит при помощи соответствующего методического инструментария оценки выделить особенности типов бюджетного потенциала той или иной территории.

Предложенный критерий неотделимо связан со способом формирования бюджетного потенциала, определяемого в качестве классификационного признака многими учеными. При этом исследователи ограничиваются лишь выделением собственного и перераспределяемого бюджетного потенциала, упуская из виду тот максимальный уровень бюджетного потенциала, который может быть достигнут на той или иной территории в действующем нормативно-правовом поле. На наш взгляд, целесообразно выделить типы бюджетного потенциала с точки зрения его структуры: собственный, совокупный, заемный, перераспределяемый и общий.

Используя с определенной долей условности теорию А. Лаффера и систему координат Р. Декарта, можно сопоставить совокупный, собственный, перераспределяемый и заемный типы бюджетного потенциала в зависимости от суммы доходов (ось абсцисс), со-

бразных на  $i$ -й территории, и законодательно установленных нормативов распределения и перераспределения средств в рамках действующей бюджетной и налоговой систем (ось ординат) (рис. 2).

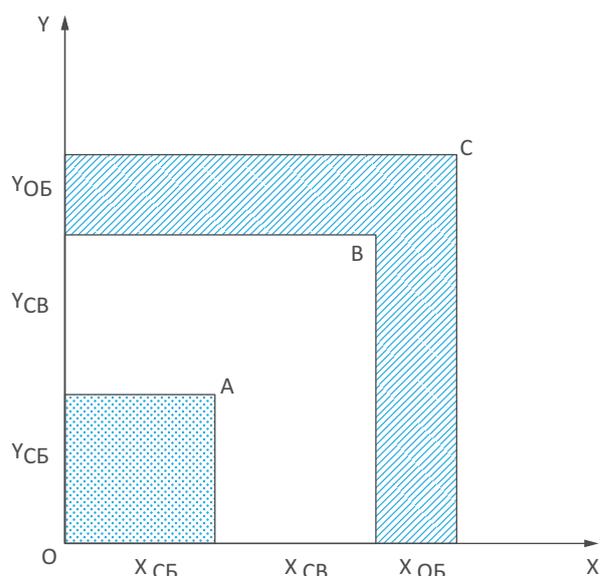


Рис. 2. Сопоставление собственного, совокупного и общего типов бюджетного потенциала

Источник: составлено автором.

На рисунке по оси  $Y$  расположены доходы  $i$ -й территории, по оси  $X$  – нормативы распределения и перераспределения средств. При существующих нормативах региональных/местных налогов и неналоговых доходов  $X_{СБ}$  на территории формируется собственный доход  $Y_{СБ}$ . Следовательно, фигура  $OY_{СБ}AX_{СБ}$  представляет собой собственный бюджетный потенциал территории. С учетом федеральных налогов и специальных налоговых ре-

жимов, а также безвозмездных поступлений (за исключением субвенций) формируется совокупный бюджетный потенциал  $OY_{CB}VX_{CB}$ . При этом фигура  $OY_{OB}CX_{OB}$  подразумевает под собой уровень общего бюджетного потенциала, учитывающего также неиспользованные резервы и заемный потенциал.

Следовательно, бюджетный потенциал представляется сложной структурированной экономической категорией. По нашему мнению, он не является простым суммированием составляющих его элементов, а формируется с учетом синергетического эффекта, который, в свою очередь, происходит в результате взаимодействия его составных элементов. Важно отметить, что уровень и структура бюджетного потенциала динамичны, что связано с трансформацией хозяйства и общества, в частности, переходом к инновационной экономике.

#### **Факторы формирования бюджетного потенциала**

Важной методологической задачей исследования бюджетного потенциала является обоснование факторов, влияющих на его формирование, использование и воспроизводство, что необходимо для комплексной проработки вопроса его повышения и обеспечения устойчивого роста. Согласно исследованию экономической литературы, можно представить ряд подходов к определению таких факторов.

Приверженцы первого подхода [5] выделяют качественные и количественные факторы исходя из трех структурных элементов бюджетного потенциала: налогового и неналогового потенциала, а также безвозмездных поступлений. Так, к качественным факторам исследователи относят способы формирования налоговой базы, определение продолжительности налогового периода, налоговые ставки и льготы, результативность налогового администрирования, приватизационную политику, сальдо взаиморасчетов с федеральным центром. В то же время среди количественных факторов отмечаются нормативы отчислений от налогов, доходы от

объектов государственной собственности, прибыльность государственных и муниципальных унитарных предприятий, размер субвенций и др.

Второй подход основан на том, что исследователи [21] приравнивают факторы развития бюджетного потенциала к факторам экономического положения территорий. В связи с этим к субъективным факторам они относят деловую активность хозяйствующих субъектов, социально-экономическую политику региональных органов власти, внешнеэкономическое сотрудничество, взаимоотношения каждого отдельного региона с федеральными органами власти и т. д. Формирование данного подхода обосновывается тем, что указанные факторы являются условием развития межтерриториальной дифференциации, на сокращение которой нацелена современная бюджетная политика в России.

Еще один подход объединяет группу внешних факторов, к которым относятся природно-ресурсный, инфляционный, нормативно-правовой и методический [22]. Согласно мнению авторов данного подхода, что регион и муниципалитет не могут (или могут в меньшей степени) оказывать влияние на действие внешних факторов, поэтому особое внимание необходимо уделять внутренним факторам, воздействуя на которые можно достичь повышения бюджетного потенциала.

В последние годы увеличивается самостоятельность территорий, которые несут всё большую ответственность за результаты своего экономического развития. Как показало исследование, их социально-экономическое состояние определяется как объективными, так и субъективными факторами, и в первую очередь методами управления.

Бюджетный потенциал требует управляющего воздействия, способного в наиболее полной мере реализовать ключевую цель – повышение качества жизни населения. Это вызвано тем, что наряду с реализованными ресурсами могут аккумулироваться нереализованные резервы, которые ведут к снижению эффективности функционирования бюджетной системы. Пространственная диф-

ференциация территорий, незавершившийся переход экономической системы к рыночному типу, проблемы формирования модели социального государства, действие внешних финансово-экономических шоков и сохранение внутренних ограничений усиливают для России необходимость поиска путей роста бюджетного потенциала ее территорий, что возможно только в условиях продуманной бюджетной политики. Ее высокая эффективность способствует формированию и поддержанию единого экономического пространства [23], служит базой осуществления экономической политики и основой повышения качества жизни населения [24].

По мнению Л.А. Ерошкиной, директора департамента межбюджетных отношений Минфина России [25], бюджетный потенциал играет одну из ключевых ролей в формировании социально-экономического потенциала субъекта, и, как следствие, бюджетная политика представляется важнейшим инструментом стратегии финансово-экономического развития региона в целом и стимулирования развития инновационной и инвестиционной деятельности. Поэтому формирование бюджетной политики должно быть направлено на создание условий, способствующих увеличению бюджетного потенциала [26].

Как было нами изучено, сущность бюджетного потенциала отражается в трех времен-

ных стадиях: формирование ресурсов, реализация накопленных резервов и расширенное воспроизводство новых возможностей. В соответствии с этим управление бюджетным потенциалом территорий подразумевает иерархическую систему целенаправленного воздействия субъектов управления на процессы его формирования, использования и расширенного воспроизводства. При этом ключевой целью управления бюджетным потенциалом является максимизация и эффективное использование бюджетных ресурсов территории в контексте обеспечения устойчивости территориального развития.

На стадии формирования бюджетного потенциала учитываются экономические интересы всех субъектов (рис. 3), участвующих в создании бюджетного потенциала территории.

Эффективность использования бюджетного потенциала территории зависит от качества системы управления ресурсами на региональном и муниципальном уровнях, а также от избранных приоритетов бюджетной политики на том или ином этапе социально-экономического развития государства. На этом основании возникает логическая модель использования бюджетного потенциала «потенциал – управление – результат» (рис. 4).

Данный рисунок отображает циклический характер бюджетного процесса, что объективно обуславливает необходимость воспроиз-



Рис. 3. Субъекты формирования бюджетного потенциала территории

\* Домашнее хозяйство (согласно финансовому словарю) – это экономическая единица, состоящая из одного или более лиц, которая снабжает экономику ресурсами и использует полученные за них деньги для приобретения товаров и услуг, удовлетворяющих материальные потребности человека.

\*\* Хозяйствующий субъект (согласно ст. 4 ФЗ от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции») – это коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации.

Источник: составлено автором.



Рис. 4. Системная модель использования бюджетного потенциала территории

Источник: составлено автором.



Рис. 5. Динамика налоговых и неналоговых доходов и расходов областного бюджета Вологодской области в реальном выражении в ценах 2019 года, млрд руб.

Рассчитано по: данные Федерального казначейства России и Росстата.

водства бюджетного потенциала. Бюджетный потенциал, с одной стороны, взаимосвязан с использованием тех или иных ресурсов (природных, производственных, трудовых и т. д.), с другой стороны, выступает в качестве дополнительного источника ресурсов. При этом его элементы изначально развиваются различными темпами по различным траекториям, а необходимость адаптации к меняющимся экономическим условиям требует воспроизводства бюджетного потенциала не в фиксированных, а в постоянно изменяющихся пропорциях. Данные пропорции напрямую зависят от финансового состояния субъектов формирования бюджетного потенциала территории, конъюнктуры рынка, стадии экономического цикла, стратегии его развития и т. д. Так, например, объем налоговых и неналоговых доходов и расходов областного бюджета Вологодской области в реальном выражении, согласно прогнозам<sup>2</sup> на 2018 год, не достигнет уровня 2008 года (рис. 5).

<sup>2</sup> Законы Вологодской области «Об областном бюджете на плановый период».

Интеграция воспроизводственных процессов отдельных элементов создает предпосылки и условия сбалансированного развития бюджетного потенциала территории. Однако автономное функционирование элементов не обеспечивает априори достижения оптимальных воспроизводственных пропорций и сбалансированного развития.

Справедливо отмечают Н.В. Дешеева и С.А. Шанин [27], что управление формированием, использованием и воспроизводством потенциала является постоянным поддержанием рационального баланса между растущей факторизацией и систематизацией его элементов. Неслучайно многие исследователи подчеркивают деструктивный характер политики определения отдельных компонентов потенциала в качестве приоритетных. При этом неравномерность развития отдельных звеньев бюджетного потенциала является неизбежным фактором, определяющим специфику его воспроизводства.

Управление бюджетным потенциалом территории осуществляется с помощью

определенного механизма, то есть совокупности взаимосвязанных структурных элементов, методов, а также нормативно-правового, кадрового и информационного обеспечения. Механизм управления бюджетным потенциалом определяется бюджетной политикой, которая должна включать в себя такие базовые элементы, как обозначение объекта (онтология), формулировка цели и задач, соответствующих общественным потребностям (аксиология), анализ состояния объекта (гносеология) и определение приоритетов развития (праксиология). Относительно последнего элемента в современной теории управления развитием территориальных систем наметились четыре ключевых приоритета [28], которые, на наш взгляд, целесообразно адаптировать под управление бюджетным потенциалом:

- приоритет комплексного развития, основанный на применении системного подхода;
- приоритет пространственного развития, подразумевающий оптимальное территориальное размещение бюджетных источников;
- приоритет структурного развития, связанный с оптимизацией доходной и расходной структуры бюджета в целях обеспечения его сбалансированности;
- приоритет точечного развития, обеспечивающий оптимальное формирование точек экономического и бюджетного роста территории.

### **Выводы**

В результате исследования можно сделать следующие выводы:

1) обосновано, что содержание и уровень бюджетного потенциала отражается через четыре ключевых принципа: федерализма, консолидации, пропорциональности и влияния внешней среды;

2) проведен системно-структурный анализ бюджетного потенциала, в результате которого определены ключевые элементы системы бюджетного потенциала;

3) систематизированы типы бюджетного потенциала территории по различным признакам: способу формирования, степени воплощения, временному и территориальному признаку, стадии развития и образования, степени полезного использования, по воспроизводственным возможностям и т. д.;

4) обоснована необходимость выделения классификационного критерия по степени влияния региональных органов власти и местного самоуправления на обеспечение экономического роста путем повышения уровня бюджетного потенциала. По данному критерию автором предложено три признака, применение которых в дальнейшем исследовании позволит при помощи соответствующего методического инструментария оценки выделить особенности типов бюджетного потенциала той или иной территории;

5) доказано, что бюджетный потенциал представляет собой экономическую категорию, формирующуюся с учетом синергетического эффекта взаимодействия его составных элементов;

6) предложен методический подход к структуре бюджетного потенциала, который подразумевает максимизацию его уровня на той или иной территории в действующем нормативно-правовом поле;

7) систематизированы методические подходы к исследованию факторов формирования бюджетного потенциала;

8) проведен анализ ключевых аспектов управления бюджетным потенциалом, который позволил определить субъекты его формирования, построить системную модель его использования и выявить ключевые приоритеты бюджетной политики по его повышению.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Балтина А.М., Волохина В.А. Межбюджетные отношения в регионе: модели организации и регулирования. Оренбург: Оренб. гос. ун-т, 2004. 195 с.
2. Сенчагов В.К. Финансовый кризис и обострение угроз и вызовов экономической безопасности // Вестн. Акад. экон. безопасности МВД России. 2009. № 9. С. 5–11.
3. Печенская М.А. Бюджетный потенциал в системе потенциалов территории: теоретико-методологические вопросы // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. № 5. С. 61–73.
4. Меньщикова В.И. Экономический потенциал региона: терминология, структура, модель // Вестн. Тамб. ун-та. Сер. «Естественные и технические науки». 2011. № 4. С. 51–63.
5. Найденова Т.А., Швецова И.Н. Оценка бюджетного потенциала северных территорий // Финансы и кредит. 2013. № 40 (568). С. 40–51.
6. Зенченко С.В. Формирование и оценка регионального финансового потенциала устойчивого развития экономики территории: теория и методология: дис. ... д-ра. экон. наук. Ставрополь, 2009. 391 с.
7. Зенченко С.В. Бюджетный потенциал региона и методические подходы к его оценке // Региональные проблемы преобразования экономики. 2008. № 1 (14). С. 186–198.
8. Лыкова Л.Н. Финансовый потенциал субъектов Федерации // Федерализм. 2008. № 3 (51). С. 41–59.
9. Нестерова И.В. Потенциал территории как объект стратегического государственного управления // Государственное управление Югры сегодня. Т. 2. Технологии стратегического управления. Ханты-Мансийск, 2008. С. 6–22. URL: <http://ugrariu.ru/upload/files/infocenter/izdat/files/41.pdf> (дата обращения 20.10.2018).
10. Ткачева Т.Ю. Региональные особенности формирования бюджетного потенциала в современной бюджетно-налоговой политике // Изв. Юго-Запад. гос. ун-та. Сер. «Экономика. Социология. Менеджмент». 2014. № 2. С. 67–74.
11. Николаева Т.П. Бюджетная система РФ: учеб.-метод. комплекс. М.: Изд. центр ЕАОИ, 2008. 234 с.
12. Юткина Т.Ф. Методология налогообложения // Налоги и финансовое право. 2011. № 5. С. 158–165.
13. Haffert L., Mehrtens Ph. *From Austerity to Expansion? Consolidation, Budget Surpluses, and the Decline of Fiscal Capacity*. Köln, 2013. 23 p. Available at: [https://www.mpifg.de/pu/mpifg\\_dp/dp13-16.pdf](https://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp13-16.pdf) (accessed 20.10.2018).
14. Martinez-Vazquez J., Jameson Boex L.F. *Fiscal Capacity: an overview of concepts and measurement issues and their applicability in the Russian Federation*. Atlanta: Georgia State University, 1997. 22 p. Available at: <https://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp9703.pdf> (accessed 20.10.2018).
15. Печенская М.А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. 164 с.
16. Garmann, S. Elected or appointed? How the nomination scheme of the city manager influences the effects of government fragmentation. *Journal of Urban Economics*, 2015, no. 86, pp. 26–42.
17. Ускова Т.В. Управление устойчивым развитием региона: монография. Вологда, 2009. 355 с.
18. 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. Available at: <http://www-sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa04/PDF/288.pdf> (accessed 20.10.2018).
19. Проблемы формирования и реализации социально-экономического потенциала развития территорий: монография / В.А. Ильин [и др.]. Вологда: ВолНЦ РАН, 2018. 386 с.
20. Slack E. *Guide of municipal finance*. Nairobi: UN-HABITAT, 2009. 81 p.
21. Бюджетный потенциал в регионах России: тенденции и закономерности изменения / Владыка М.В. [и др.] // Регион: системы, экономика, управление. 2013. № 2 (21). С. 12–20.
22. Ткачева Т.Ю., Афанасьева Л.В. Логическая структура бюджетного потенциала и обоснование факторов, влияющих на его развитие // Известия ЮЗГУ. Сер. «Экономика. Социология. Менеджмент». 2012. № 2. С. 170–176.
23. Маслова Д.В. Влияние бюджетно-налоговой политики на социально-экономическое положение южных регионов России // Финансы и кредит. 2016. № 37. С. 14–29.

24. Лазарева Г.И. Бюджетная политика на субфедеральном уровне // Вестн. Белгород. ун-та кооперации, экономики и права. 2017. № 4. С. 114–123.
25. Ерошкина Л.А. Особенности бюджетного стратегирования на региональном уровне // Горизонты экономики. 2016. № 6 (33). С. 76–79.
26. Клочкова Н.В., Сидорина И.Ф. Проблемы и перспективы развития региональных и муниципальных финансов // Финансы и кредит. 2009. № 11 (348). С. 30–35.
27. Дешеева Н.В., Шанин С.А. Специфика формирования системы ресурсного потенциала аграрного сектора экономики // Вестн. АПК Ставрополья. 2013. № 3 (11). С. 111–113.
28. Дворцов В.И. Пространственное развитие территорий на основе кластерных технологий // Менеджмент в России и за рубежом. 2008. № 2. С. 61–69.

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

*Печенская Мария Александровна* – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, заведующий лабораторией исследования проблем развития общественных финансов. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Вологодский научный центр Российской академии наук». Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. E-mail: 5164088@bk.ru. Тел.: +7(8172) 59-78-10.

**Pechenskaya M.A.**

### TOPICAL ISSUES OF THE FORMATION OF TERRITORY'S BUDGET POTENTIAL: FACTORS, PRINCIPLES, STRUCTURAL ELEMENTS

*The article is devoted to the study of topical issues of the formation of territory's budget potential. In the context of Russian economy transformation, the instability of the economic situation and the financial system, the research in the budget potential of territories is of paramount importance. This is due to the fact that the level of its formation and use largely determines the stability of regional economy and population's life quality. The article is aimed at system-structural analysis of the budget potential of a territory. To achieve it, the author studies basic principles and methodological approaches to the study of factors of the economic category formation. The scientific novelty of the article is revealed in the following results. Systematization of budget potential types allowed us to propose two new classification criteria: a degree of regional authorities and local self-government's impact on economic growth by increasing a budget potential level; a structural and component basis. Their selection together with methodical assessment tools, which will be developed in subsequent stages of the study, reveals the possibility of identifying characteristics of types of budget potential of a particular territory. On the basis of statistical and empirical research methods, the author carries out a structural analysis of territorial budget system potential, which helps develop a generalized structural model and justify comparison of own, aggregate and general types of budget potential. The article analyzes theoretical and methodological issues of budget potential management, including those related to the subject of its formation, the system model of its use and key priorities. The next study stages will consider theoretical and practical issues of methodological tools for assessing budget potential of regions. The article materials can be used by bachelors, masters and postgraduates in the learning process, researchers – as a research base, management bodies – when making decisions on budget issues.*

*Potential, formation factors, structure, method, socio-economic development, budget potential, finance theory, budget.*

### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

*Pechenskaya Mariya Aleksandrovna* – Ph.D. in Economics, Senior Research Associate, Head of the Laboratory for Research into the Issues of Public Finance. Federal State Budgetary Institution of Science “Vologda Research Center of the Russian Academy of Science”. 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation. E-mail: 5164088@bk.ru. Phone: +7(8172) 59-78-10.