

Бюджетный потенциал в системе потенциалов территории: теоретико-методологические аспекты



**Мария Александровна
ПЕЧЕНСКАЯ**

Вологодский научный центр РАН
Вологда, Российская Федерация, 160014, ул. Горького, д. 56а
E-mail: marileen@bk.ru

Аннотация. Статья посвящена исследованию теоретико-методологических аспектов бюджетного потенциала. Целью статьи является определение места и роли бюджетного потенциала в структуре системы потенциалов территории посредством исследования его сущности. Раскрыто понятие «потенциал» и обобщена содержательная характеристика ключевых элементов системы территориальных потенциалов. На основании изучения отечественных и зарубежных трудов проанализированы эволюция и современная интерпретация термина «бюджетный потенциал территории». Выявлено, что однозначного подхода к содержанию бюджетного потенциала ни отечественной, ни зарубежной финансовой наукой до сих пор не выработано. Научная новизна статьи раскрывается в следующих результатах. Проведена систематизация и критический анализ существующих методологических подходов к определению бюджетного потенциала. Структурировано концептуальное содержание шести основных и факультативных подходов. Выявлено пять ключевых дискуссионных вопросов методологии бюджетного потенциала. Во-первых, многие ученые, а также российское законодательство исследуют проблемы только налогового потенциала. Во-вторых, отсутствует единая точка зрения на саму сущность термина «бюджетный потенциал». В-третьих, существует подмена понятий «потенциал», «ресурс», «резервы», «возможности», «достигнутый уровень развития». В-четвертых, нет единого понимания относительно целевой установки термина бюджетного потенциала. В-пятых, рассматриваются различные стадии образования бюджетного потенциала. Предложено авторское видение возможных

Для цитирования: Печенская М.А. Бюджетный потенциал в системе потенциалов территории: теоретико-методологические аспекты // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 5. С. 61-73. DOI: 10.15838/esc.2018.5.59.4

For citation: Pechenskaya M.A. Budget capacity in the system of capacities of the territory: theoretical issues. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2018, vol. 11, no. 5, pp. 61-73. DOI: 10.15838/esc.2018.5.59.4

путей разрешения дискуссионных вопросов. Уточнена трактовка термина «бюджетный потенциал», которая, в отличие от существующих, актуализирует основные элементы, необходимые для раскрытия содержания данной экономической категории, такие как целевая установка, взаимосвязь с устойчивым развитием территории, формирующие факторы и учет носителей. На следующих этапах исследования предполагается уделить внимание структурной составляющей бюджетного потенциала территории и методам его оценки. Материалы статьи могут быть использованы научными сотрудниками в качестве базы для дальнейших исследований и органами управления при принятии управленческих решений, а также в образовательной сфере в процессе обучения бакалавров, магистров и аспирантов.

Ключевые слова: потенциал, ресурсы, резервы, элементы системы, методологические подходы, социально-экономическое развитие, бюджетный потенциал, теория финансов, методология, бюджет.

Введение

Ускорение экономического роста как фактор повышения качества жизни населения является одним из главных современных приоритетов российского государства. Особое значение при этом имеет пространственный аспект достижения этой цели, связанный с формированием условий для устойчивого развития территорий. Как отметил академик А.Д. Некипелов, подтолкнуть развитие экономики необходимо путем перестройки всех механизмов ее функционирования на различных уровнях [1].

Вполне очевидно, что пространственная система страны не может на протяжении длительного времени устойчиво и эффективно развиваться на основе слабой территориальной базы. Наблюдаемое в последнее время в России повышение роли территорий в народнохозяйственном комплексе страны, рост региональной самостоятельности, усиление ответственности территориальных органов управления за результаты решений, принимаемых в области социально-экономического развития, придают региональным исследованиям все большую актуальность в контексте задач проведения модернизации социально-экономических систем.

Не случайно в мировой практике набирает обороты такой экономический подход, который предполагает, что государство создает предпосылки для интенсивного развития различных территорий, учитывая их внутренний потенциал и возможности его роста. При этом актуализируются сразу две важнейшие, но, по своей сути, противоположные государственные задачи. Первая задача связана с необходимостью

сохранения локомотивов роста и опоры на сильные регионы и муниципалитеты. Вторая задача преследует сокращение глубоких межтерриториальных диспропорций.

Для современной России актуальность решения данных задач невозможно переоценить ввиду неравномерного распределения экономической активности по территориям страны. Региональная дифференциация по ключевому показателю социально-экономического развития – валовому продукту на душу населения – достигла в 2017 году 34 раз, что в несколько раз превысило значения в экономически развитых зарубежных государствах. Так, по данным Eurostat за 2016 год, разница между территориями с минимальным и максимальным значениями ВРП на душу населения составила 2,8 раза в Германии, 2,5 раза в Канаде, 5 раз в США, 7 раз в Китае. В силу пространственной неоднородности более половины налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации мобилизуется на 1/8 территории страны (*табл. 1*), при том что на ней проживает только треть населения.

Данные таблицы красноречиво говорят об отсутствии в России эффективных организационно-экономических механизмов, нацеленных не только на выравнивание территорий как устранение последствий, но и на развитие их потенциала.

Названные обстоятельства требуют поиска путей эффективного использования и развития заложенного в российских территориях потенциала. Сегодня этот вопрос оживленно обсуждается на высшем государственном уровне.

Таблица 1. Налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ и доходы консолидированного бюджета РФ

Субъект	2000 г.		2010 г.		2015 г.		2017 г.	
	Млрд. руб.	Уд. вес, %						
Регионы РФ с наибольшими доходами консолидированных бюджетов	428	53,2	2590	52,0	4056	53,2	4819	53,6
Всего по РФ	804	100,0	4980	100,0	7625	100,0	8987	100,0
Межрегиональная дифференциация по ВРП на душу населения, раз	26,5		20,3		29,5		34,4	

Источник: рассчитано по данным отчетности Федерального казначейства России, данным Росстата [2].

Вместе с тем решение данной задачи не представляется возможным при отсутствии методологической, методической базы и научного обоснования активной региональной политики по развитию потенциала. Реальные формы и методы реализации управленческих решений во многом зависят от продуманности и корректности использования понятийного аппарата.

Методология исследования

Решение такой задачи основывается на научных трудах отечественных и зарубежных исследователей по теории и методологии развития территории.

Если обратиться к словарю [3], то термин «потенциал» трактуется как все имеющиеся возможности или средства в какой-то сфере, области либо степень мощности (военный, интеллектуальный потенциал и т.д.). Заметим, что широкое использование рассматриваемого термина стало характерно для экономической науки СССР еще с конца 1960-х годов. Это было связано, с одной стороны, с осознанием исчерпания ресурсов для экстенсивного экономического роста, а с другой – со стремлением ввести в действие заложенные, но не реализованные на практике резервы.

В советской экономической литературе понятие «потенциал» включало факторы производства (природно-климатические ресурсы, основные фонды, трудовые ресурсы) в их количественной и качественной оценке. При плановой экономике задача их соединения рассматривалась по большому счету лишь как организационная. Но уже в 1970-е годы пришло осмысление того, что сами по себе природные ресурсы, рабочая сила и материальное богатство не способны полностью отразить весь комплекс возможностей развития экономики. Потребовался системный подход, учитыва-

ющий такой важнейший фактор социально-экономического развития, как качество самой системы [4].

В перестроечный и постперестроечный периоды исследованием потенциала занимался известный отечественный ученый В.Г. Лебедев [5]. Он предложил рассматривать потенциал с позиций развития производительных сил, научно-технической революции, преобразования общественных производственных отношений и реализации преимуществ планового развития.

В современных исследованиях [6] потенциал любой экономической системы определяется как совокупность имеющихся ресурсов (трудовых, природных, физических и т.д.), которые в рамках накопленного уровня знаний и технологичности системы, зависимой от действующих социальных институтов, позволяют обеспечивать некоторый уровень ее развития в текущем и будущем режиме. С этой точки зрения реализация потенциала представляется в качестве дополнительного источника ресурсов.

Под потенциалом территорий исследователи в большинстве случаев подразумевают социально-экономический потенциал. Это обусловлено тесной взаимосвязью общественных отношений с процессом формирования и использования экономических благ. Величину социально-экономического потенциала и ее динамику определяют сложившаяся структура экономики и состояние ее отдельных подсистем. Как следствие, социально-экономический потенциал также имеет структурный характер. Безусловно, все его элементы изменяются с течением времени, и кризис экономической системы, выражающийся в снижении производимого продукта и душевого дохода, сокращает возможность использования потенциала страны, не говоря уже о его наращивании.

Место и роль бюджетного потенциала в структуре социально-экономического потенциала территории

В научной литературе имеют место различные взгляды на структурный состав системы потенциалов территорий. Для наиболее полного понимания его содержательной стороны требуется систематизация ключевых элементов (табл. 2).

Проведенная систематизация всего многообразия элементов системы территориальных потенциалов территории, выделенных различными авторами, выявила сложность и многоаспектность искомой дефиниции. В свою очередь, это обстоятельство побудило исследователей данного вопроса к формированию классификации потенциалов по различным признакам.

Таблица 2. Содержательная характеристика ключевых элементов системы потенциалов территории

Элемент	Характеристика	Авторы
Производственный потенциал	Совокупный результат хозяйственной деятельности всех структурных составляющих производственного комплекса	О.Ф. Балацкий Е.В. Лапин В.Л. Акуленко А.Е. Когут В.Е. Рохчин И.О. Калиникова
Трудовой потенциал	Характеристика меры и качества совокупности способностей к общественно полезной деятельности, которыми определяются возможности всего трудоспособного населения по их участию в труде	И.С. Маслова Г.В. Леонидова Е.А. Чекмарева П.М. Советов
Природно-ресурсный потенциал	Характеристика возможностей развития региона за счет рационального использования его земельных, минерально-сырьевых, лесных, водных, рекреационных и иных ресурсов (определяется количеством и качеством запасов ресурсов, условиями их добычи, транспортировки и т. д.)	А.А. Шалмуев А.О. Польнев А.Е. Когут В.Е. Рохчин О.Ф. Балацкий Е.В. Лапин В.Л. Акуленко
Финансовый потенциал	Максимально возможный объем финансовых средств, гипотетически доступный для мобилизации всеми экономическими субъектами той или иной территории	Л.Н. Лыкова А.Е. Когут В.Е. Рохчин О.С. Кириллова Н.М. Сабитова А.Л. Коломниец А.И. Новикова К.М. Менькова М.А. Репченко О.М. Фокина
Инвестиционный	Характеристика возможностей в привлечении и использовании средств отечественных и зарубежных инвесторов, предпринимателей, населения для решения территориальных проблем	В.Ю. Катасонов Г.С. Полтавченко А.А. Мирюдов О.Ф. Балацкий Е.В. Лапин В.Л. Акуленко А.А. Шалмуев
Научно-инновационный	Характеристика возможностей в сфере повышения конкурентоспособности продукции, работ, услуг на основе рационального использования достижений науки и техники	О.Ф. Балацкий Е.В. Лапин В.Л. Акуленко К.А. Гулин А.Е. Когут В.Е. Рохчин
Демографический потенциал	Характеристика возможностей улучшения качества населения территории (определяется общей численностью населения, его половозрастным составом, динамикой роста/убыли населения, миграционными процессами и т. п.)	А.Е. Когут В.Е. Рохчин А.А. Шалмуев

Окончание таблицы 2

Элемент	Характеристика	Авторы
Интеллектуальный	Условия, возможности и результаты инновационной деятельности, созданные на территории	Г.В. Леонидова О.В. Лосева О.Ф. Балацкий Е.В. Лапин В.Л. Акуленко К.В. Суслов Н.Я. Калюжнова
Социально-инфраструктурный потенциал	Характеристика возможностей территории в сфере улучшения медицинского, бытового, культурного, транспортного и жилищно-коммунального обслуживания населения на основе расширения номенклатуры и повышения качества услуг, обеспечения их доступности для населения	А.Е. Когут В.Е. Рохчин О.Г. Дмитриева А.А. Шалмуев Т.В. Ускова
Информационный потенциал	Совокупные возможности и условия, позволяющие активизировать и эффективно использовать информационные ресурсы	И.О. Калиникова С.А. Корсукова
Территориально-географический потенциал	Характеристика возможных резервов развития территории путем эффективного использования его транспортно-географического положения, климатических и ландшафтных условий, размещения нового или расширения существующего производства	А.Е. Когут В.Е. Рохчин А.А. Шалмуев
Бюджетный потенциал	Характеристика возможностей территории в увеличении доходной части бюджета (определяется величиной налогов и сборов, отчислений от налогов, а также поступлений от приватизации имущества, сдачи его в аренду, внешнеэкономической деятельности, объемами трансфертов и т. п.)	А.А. Шалмуев С.В. Зенченко Т.П. Николаева Ж.А. Мингалева Н.П. Паздникова Т.Ю. Ткачева Ж.Г. Голодова С.Н. Яшин Н.И. Яшина
Экспортно-импортный потенциал	Совокупность ресурсов, необходимых для организации и осуществления внешнеэкономической деятельности, наличие системы управления, обеспечивающей функционирование внешнеэкономической составляющей отдельного региона и достаточный уровень развития потенциала	А.А. Шалмуев А.А. Анненкова Е.К. Самсонова О.А. Федорова
Организационный потенциал	Способы и приемы, обеспечивающие согласованность действий при достижении поставленной цели развития территории (информационные технологии, стиль и методы управления, выбор вариантов развития, планирование и прогнозирование и т.д.)	И.О. Калиникова А.А. Татуев А.С. Боровик
Аграрный потенциал	Совокупные возможности территориально локализованных хозяйствующих субъектов по производству сельскохозяйственной продукции и получению валового дохода, как основного источника расширенного воспроизводства ресурсов, задействованных в процессе аграрного производства	Т.В. Савченко Ю.А. Просянникова И.О. Калиникова А.Г. Бурда Л.Н. Титова Н.В. Дешевова С.А. Шанин
Материально-технический потенциал	Характеристика возможностей развития территории на основе эффективного использования всех структурных составляющих его производственного комплекса (определяется структурой и объемом производства, величиной и эффективностью использования производственных фондов, состоянием развития инфраструктуры и т. п.)	А.А. Шалмуев К.О. Виноградова О.А. Ломовцева
Рекреационный потенциал	Совокупность природных, культурно-исторических и социально-экономических предпосылок для организации рекреационной деятельности на определенной территории	И.О. Калиникова Т.В. Николаенко И.В. Зорин В.А. Квартальнов В.М. Разумовский
Источники: составлено автором по [7–33].		

Так, А.А. Шалмуев [11] предлагает выделять три блока потенциалов:

1. Ресурсные (базовые) потенциалы территории, к которым относятся природно-ресурсный, экономико-географический и демографический.

2. Потенциалы, способствующие реализации базовых ресурсных потенциалов, среди которых трудовой, материально-технический, научно-инновационный, бюджетный, социально-инфраструктурный, экспортно-импортный и инвестиционный.

3. Потенциалы готовности региона к социально-экономическим преобразованиям: социально-психологической готовности населения и властных структур к проведению преобразований, нормативно-правовой и научно-методической готовности.

Ученые [27] также подразделяют систему потенциалов развития региона на ресурсные и обеспечивающие, но при этом выделяют в отдельный блок так называемые потенциалы развития предыдущих блоков (табл. 3).

Бюджетный потенциал, являясь обеспечивающим потенциалом и составной частью финансово-экономического блока, занимает одно из ключевых мест в структуре системы потенциалов территории. Это обусловлено тем существенным обстоятельством, что бюджет представляет собой ни с чем не сравнимый по объему фонд денежных ресурсов, обладающий огромным инвестиционным потенциалом. Посредством бюджета государство образует централизованные фонды и воздействует на формирование децентрализованных фондов денежных средств, обеспечивая возможность выполнения возложенных на государственные органы функций. То, как будет использован бюджетный потенциал, решающим об-

разом предопределяет направления развития и обусловит устойчивость региональной экономики. Как указали ученые Института экономики РАН М.Ю. Головнин, Л.Н. Лыкова и И.С. Букина [34], одной из ключевых проблем реализации бюджетной политики стало серьезное отставание принятия решений в ходе активно разворачивавшихся кризисных процессов как 2008–2009, так и 2014–2016 годов. В свою очередь, произошло запаздывание направления бюджетных ресурсов на решение важнейших социальных вопросов. И.В. Караваева и Е.А. Иванов [35] подчеркнули первостепенную роль государственного бюджета в переориентации интересов участников рынка на активные инвестиционные и потребительские траты, то есть активизацию совокупного спроса, необходимого в качестве движущей силы экономического развития страны и ее территорий. Следовательно, бюджетный потенциал оказывает непосредственное влияние на формирование всех элементов социально-экономического потенциала. В интерпретации ученых [23] бюджетный потенциал – это основной базовый ресурсный потенциал. На наш взгляд, его следует рассматривать как исходную базовую категорию при создании административно-правовой и социально-экономической основы осуществления модернизации и перехода к инновационной модели развития экономики территорий. В связи с названными обстоятельствами целесообразно дальнейшее изучение вопроса с использованием метода диалектического восхождения от абстрактного к конкретному, который был разработан К. Марксом [33] и согласно которому абстрактной категорией выступает социально-экономический потенциал, а конкретной – бюджетный.

Таблица 3. Структура социально-экономического потенциала территории

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

Источник: составлено по [27].

Методологические подходы к сущности бюджетного потенциала

Бюджетный потенциал стал предметом исследований зарубежных ученых с 70-х годов XX столетия, когда акценты региональной политики сместились на максимальное использование внутреннего потенциала региона [36]. При этом популярность термина «fiscal (budget) capacity» возросла с появлением в 1990-е годы модифицированной политики так называемой прогрессивной финансовой консолидации, итогом которой стало определение возможного уровня реализации бюджетного потенциала [37]. По мнению J. Martinez-Vazquez и L.F. Jameson Boex [38], уровень бюджетного потенциала должен

быть важным фактором при распределении межправительственных субсидий для выравнивания объема региональных ресурсов.

Действительно, термин «бюджетный потенциал» весьма широко используется как в научном сообществе, так и в управленческой практике. Вместе с тем Бюджетный кодекс РФ как основной нормативно-правовой документ, регулирующий бюджетные процессы в стране, не раскрывает понятие «бюджетный потенциал», затрагивая только индекс налогового потенциала¹. Отсутствие нормативной формулировки подтолкнуло исследователей проблем бюджетного потенциала по-своему определять его смысл. Изучение эволюции и современной

Таблица 4. Характеристика подходов к трактовке понятия «бюджетный потенциал»

Наименование подхода	Бюджетный потенциал территории – это...	Представители подхода
Ресурсный	Совокупность финансовых ресурсов, аккумулируемых в бюджете в течение определенного периода	Ж.Г. Голодова L. Haffert, Ph. Mehrtens, С.В. Зенченко, Ж.А. Мингалева, Н.П. Паздникова, Т.П. Николаева, А.В. Сидорович
Фискальный	Способность региональной экономики и органов управления генерировать и максимизировать бюджетные доходы	А.А. Шамлуев, Ю.А. Петров, S.M. Barro, J. Martinez-Vazquez, L.F. Jameson Boex, В.А. Воробьева
Ресурсно-фискальный	Диалектическое развитие и смешение ресурсного и фискального подходов, наблюдаемое с 90-х годов 20 века	М.В. Владыка, А.Н. Индутько, Л.Д. Сангинова, Ю.Н. Северина О.С. Кириллова
Расходный	Максимально возможные бюджетные расходы исходя из доходных поступлений	О.А. Гришанова, Т.А. Найденова, И.Н. Швецова
Институциональный	Совокупность нормативно-правовых и экономических условий, позволяющих сформировать оптимальную величину доходов бюджета	Н.И. Яшина, С.Н. Яшин, Ф.Ф. Ханафеев, Е.В. Поющева
Императивный	Бюджетно-налоговые отношения, в результате которых формируется комплексная система экономических показателей	Т.Ю. Ткачева, Л.В. Афанасьева, Н.А. Толкачева
Источник: составлено автором по [11, 21, 22, 23, 25, 26, 39, 40, 41, 42].		

¹ Соотношение между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта РФ исходя из уровня развития и структуры экономики / налоговой базы, и аналогичным показателем в среднем по консолидированным бюджетам субъектов РФ с учетом структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема государственных и муниципальных услуг в расчете на одного жителя [Бюджетный кодекс РФ].

интерпретации термина «бюджетный потенциал территории» позволило нам критически осмыслить, систематизировать и структурировать существующие методологические подходы к его определению, выделив шесть основных и факультативных подходов, отмеченных в рамках конкретных трактовок. Их концептуальное содержание обобщено в *таблице 4*.

Исходя из обобщенных характеристик представленных подходов, можно отметить следующее: однозначного подхода к сущности бюджетного потенциала ни отечественная, ни зарубежная финансовая наука пока не выработала. При этом, опираясь на результаты проведенного анализа, мы выделили ряд дискуссионных методологических вопросов (*табл. 5*).

Во-первых, многие ученые, а также российское законодательство исследуют проблемы лишь налогового потенциала. Не отрицая углубленного изучения данного вопроса, особо подчеркнем, что, на наш взгляд, категория бюджетного потенциала заметно расширяет возможности территорий влиять на экономический рост. Л.Н. Лыкова в своем исследовании [32] указывает на то, что для России, в отличие от стран с развитой рыночной экономикой, представляется принципиально важным рас-

сматривать не только проблему налогового потенциала, поскольку некоторые из финансовых ресурсов не являются частично или полностью объектом налогообложения.

Кроме того, исследование бюджетного потенциала не ограничивает устранение несбалансированности бюджетной системы как главной стратегической угрозы национальной безопасности в области экономики² только за счет налоговых доходов. Более того, Бюджетный кодекс предусматривает среди принципов бюджетной системы Российской Федерации принцип минимизации размера дефицита бюджета (сбалансированности бюджета), достижение которого возможно лишь при учёте всех доходов³.

Во-вторых, отсутствует единая точка зрения на саму сущность искомого термина. Одни ученые трактуют бюджетный потенциал как совокупность ресурсов, другие исследователи предлагают рассматривать его как совокупность возможностей, третьи – как результат бюджетных отношений. В целом в экономической литературе мы выделили шесть подходов к трактовке бюджетного потенциала: ресурсный, фискальный, ресурсно-фискальный, расходный, институциональный, императивный.

Таблица 5. Дискуссионные вопросы методологии сущности бюджетного потенциала и возможные пути их разрешения

№ п/п	Дискуссионный методологический вопрос	Предлагаемый авторский ответ
1.	Бюджетный или налоговый потенциал?	Категория бюджетного потенциала расширяет возможности территорий решать проблемы несбалансированности бюджетной системы и влиять на экономический рост с учетом всей совокупности бюджетных доходов.
2.	Какой подход к сущности бюджетного потенциала наиболее эффективен в условиях необходимости экономического роста?	Интегративный подход к исследованию сущности бюджетного потенциала учитывает ресурсные, институциональные и фискальные факторы, что позволяет наиболее эффективно в современных условиях отразить и текущий уровень бюджетного потенциала, и эффективность его использования.
3.	Идентичны ли понятия «потенциал», «ресурс», «достигнутый уровень развития»?	Этимологически «потенциал» должен предполагать вероятностный характер. При этом потенциальные возможности могут находиться как в состоянии невостребованных ресурсов (неиспользуемые возможности), так и в состоянии развития и актуализации.
4.	Какова цель повышения бюджетного потенциала?	Для территориального развития на основе формирования экономики инновационного типа и повышения качества жизни населения.
5.	С какой стадией территориального развития следует идентифицировать бюджетный потенциал?	Бюджетный потенциал, являясь элементом системы социально-экономического потенциала, должен рассматриваться в единстве ключевых стадий его образования: формирования, использования и воспроизводства.
Источник: составлено автором.		

² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683.

³ Статья 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

На наш взгляд, каждый подход сам по себе представляет собой узкую интерпретацию термина «бюджетный потенциал», что неоправданно ограничивает методологическую основу исследования. Как представляется, исследование проблем развития бюджетного потенциала требует такого подхода к пониманию данной экономической категории, при котором в комплексе учитывается его факторная, ресурсная, институциональная и фискальная сущность. По нашему мнению, это позволит отразить и текущий уровень бюджетного потенциала, и эффективность его использования. Можно заключить, что интегративный подход как комплекс указанных характеристик в наибольшей мере соответствует современному содержанию термина «бюджетный потенциал», а интеграция выделенных подходов к его определению станет разрешением данного дискуссионного вопроса.

В-третьих, рассматривая тот или иной подход по отдельности, мы обнаружили подмену понятий «потенциал», «ресурс», «резервы», «возможности», «достигнутый уровень развития». Комплексность и фундаментальность бюджетного потенциала как экономической категории связана с аккумулярованием в ней временного параметра. Как отмечают в своих исследованиях авторы [43, 44, 45, 46], термины «ресурсы», «резервы» и «возможности» характеризуют разные временные стадии проявления потенциала: предшествующий период — характеризуется процессом формирования и накопления ресурсов; настоящий период — предполагает реализацию накопленных резервов; период будущего развития — отражает процесс воспроизводства новых возможностей. Согласимся с мнением [11], что достигнутый уровень развития — это своего рода результат, возникающий при соединении потенциальных возможностей, имеющихся территориальных ресурсов и эффективных инструментов их преобразования (тактические и стратегические приоритеты регионального и муниципального развития, бюджетная политика, особенности бюджетного процесса и т.д.). Важно учитывать, что этимологическая суть термина «потенциал» подразумевает вероятностный характер данной категории. При этом вполне логична позиция Ф.Ф. Ханафеева [47], который считает, что

потенциальные возможности могут находиться как в состоянии невостребованных ресурсов (неиспользуемые возможности), так и в состоянии развития и актуализации.

В-четвертых, нет единого понимания относительно целевой установки термина бюджетного потенциала. Нам представляется, что без постановки цели образования сам по себе бюджетный потенциал существовать не может, поскольку необходимо понимание того, для чего требуются резервы и возможности, т.е. достижение некоторого конечного результата. Одни авторы рассматривают это с позиций финансирования текущих расходов. Однако, по нашему мнению, наиболее точен подход, который предполагает решение вопроса о переходе российской экономики на инновационные рельсы.

В-пятых, авторы рассматривают различные стадии образования бюджетного потенциала. На наш взгляд, при толковании данной экономической категории необходимо использовать системный подход. Он подразумевает, что бюджетный потенциал должен восприниматься как целое, состоящее из взаимосвязанных частей и являющееся одновременно частью системы более высокого порядка. Следовательно, как элемент системы социально-экономического потенциала, бюджетный потенциал должен рассматриваться в единстве ключевых стадий его образования: формирования, использования и воспроизводства. Это означает, что в трактовке бюджетного потенциала следует учесть как процессы формирования, так и реализации территориальных возможностей.

Кроме того, исследование теоретико-методологических подходов показало, что большинство авторов при раскрытии сущности бюджетного потенциала не учитывают его привязку к территории как носителю такого свойства.

Проанализированный дискуссионный характер содержания бюджетного потенциала показал несовершенство методологической проработки его сущности, что привело к наличию недостаточной научной основы в условиях необходимости повышения уровня бюджетного потенциала российских территорий в современный период нестабильности, внешних и внутренних ограничений экономического роста, необходимого для перехода страны на инновационный путь развития.

Таким образом, требуется интегрированный подход, при котором будут актуализированы основные элементы, раскрывающие содержание экономической категории «бюджетный потенциал»: целевая установка, взаимосвязь с устойчивым развитием территории, формирующие факторы, учет носителей. Учёт такого подхода, обобщение мнений, содержащихся в изученных нормативно-правовых актах и научных трудах по проблемам развития бюджетного потенциала, а также обозначенные авторские позиции по наиболее дискуссионным вопросам методологии позволили сделать вывод, что наиболее ёмко экономическая сущность категории «бюджетный потенциал» может быть отражена в следующей трактовке. Бюджетный потенциал – это 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 по обеспечению устойчивого развития территории и повышения качества жизни населения.

Выводы

Заключая, отметим следующее.

1. В исследовании показаны место и роль бюджетного потенциала в системе территориальных потенциалов. То, как будет использован бюджетный потенциал, являющийся обеспечивающим потенциалом и составной частью финансово-экономического блока потенциала, решающим образом предопределяет направления социально-экономического развития территории.

2. Проведенный анализ различных подходов к сущности экономической категории «бюджетный потенциал» позволил выделить ряд дискуссионных вопросов. Тщательное изучение каждого из них побудило автора обосновать собственное видение возможных ответов.

3. Обосновано, что содержание термина «бюджетный потенциал» должно раскрываться через его основные элементы: целевую установку, взаимосвязь с устойчивым развитием территории, формирующие факторы, носители. С учетом этого предложено использование интегративного подхода при раскрытии содержания бюджетного потенциала.

Литература

1. Некипелов А.Д. Кризис в России: логика развития и варианты экономической политики // Общество и экономика. 2009. № 8-9. С. 5-21.
2. Печенская М.А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности : монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. 164 с.
3. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1984. 797 с.
4. Проблемы формирования и реализации социально-экономического потенциала развития территорий : монография / 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.
5. Лебедев В. Г. Производительные силы и социальный прогресс. М. : Книга и бизнес, 1997. 348 с.
6. Сухарев О.С. Развитие социально-экономического потенциала России: теория и практика // Экономика региона. 2016. Т. 12. № 1. С. 315-321.
7. Маслова И.С. Трудовой потенциал советского общества. Вопросы теории и методологии исследования. М.: Политиздат, 1987. 125 с.
8. Трудовой потенциал сельских территорий: методологические аспекты оценки / Г.В. Леонидова, Е.А. Чекмарева, П.М. Советов, М.М. Панов. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. 78 с.
9. Балацкий О.Ф. Экономический потенциал административных и производственных систем: монография / О.Ф. Балацкий, Е.В. Лапин, В.Л. Акуленко; под общ. ред. О.Ф. Балацкого. Сумы : Университетская книга, 2006. 972 с.
10. Когут А.Е., Рохчи В.Е. Информационные основы регионального социально-экономического мониторинга. СПб.: ИЭСП РАН, 1995. 142 с.
11. Шалмуев А.А. Основные составляющие потенциалов регионального развития // Экономическое возрождение России. 2006. № 4. С. 57-61.

12. Калиникова И.О. Управление социально-экономическим потенциалом региона: учеб. пособ. СПб.: Питер, 2009. 240 с.
13. Польшев А.О. Конкурентные возможности регионов: методология исследования и пути повышения. М.: Красанд, 2010. 208 с.
14. Бурда А.Г. Экономические проблемы параметризации аграрных предприятий / А.Г. Бурда; под ред. И.Т. Трубилина. Краснодар, 2001. 508 с.
15. Титова Л.Н. Использование совокупного агропотенциала для управления экономикой аграрного сектора субъекта РФ // Проблемы современной экономики. 2008. № 2 (26). С. 307-310.
16. Шанин С.А. Теоретические подходы к воспроизводству ресурсного потенциала аграрного сектора экономики России (региональный аспект) // Белгородский экономический вестник. 2014. № 2 (74). С. 21-29.
17. Дешевова Н.В., Шанин С.А. Специфика формирования системы ресурсного потенциала аграрного сектора экономики // Вестник АПК Ставрополя. 2013. № 3 (11). С. 111-113.
18. Корсукова С.А. Информационный потенциал как ресурс экономического развития России в современных условиях : дис. ... канд. социол. наук : 22.00.03 Саратов, 2005, 132 с.
19. Присянникова Ю.А. Аграрный потенциал сельских территорий: сущность и факторы формирования // Научные ведомости. Серия: История. Политология. Экономика. Информатика. 2014. №15(186). Вып. 31/1. С. 66-76.
20. Лосева О.В. Интеллектуальный потенциал региона: оценка и механизм управления в инновационной деятельности // Управленческие науки. 2016. №2. С. 38-47.
21. Зенченко С.В. Бюджетный потенциал региона и методические подходы к его оценке // Региональные проблемы преобразования экономики. РАН ИСЭИ ДНЦ, г. Махачкала. 2008. №1(14). С. 186-198.
22. Николаева Т.П. Бюджетная система РФ. Учебно-методический комплекс. М.: Изд. центр ЕАОИ, 2008. 234 с.
23. Мингалева Ж.А., Паздникова Н.П. Развитие методов управления бюджетным потенциалом региона // Экономика региона. 2007. № 2. С. 263-267.
24. 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.
25. Голодова Ж.Г. Оценка бюджетно-налогового потенциала региона в условиях реформирования системы межбюджетных отношений // Финансы и кредит. 2009. № 5. С. 33-40.
26. Яшин С.Н., Яшина Н.И. Некоторые аспекты анализа бюджетного потенциала муниципальных образований // Финансы и кредит. 2003. № 5 (119). С. 35-44.
27. Виноградова К.О., Ломовцева О.А. Сущность и структура потенциала развития региона // Современные проблемы науки и образования. 2013. №3. Режим доступа: <https://www.science-education.ru/ru/article/view?id=9620>
28. Сабитова Н.М. О понятии финансового потенциала региона и методологии его оценки // Финансы. 2003. № 2. С. 63-68.
29. Коломниец А.Л., Новикова А.И. О соотношении финансового и налогового потенциалов в региональном разрезе // Налоговый вестник. 2000. №3. С. 4-7.
30. 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.
31. Репченко М.А., Фокина О.М. Оценка инвестиционной привлекательности региона с учетом инновационного и бюджетно-финансового потенциала региона // Инновации. 2007. № 7. С. 64-67.
32. Лыкова Л.Н. Финансовый потенциал субъектов Федерации // Федерализм. 2008. № 3 (51). С. 41-59.
33. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: в 50 т. М.: Государственное издательство политической литературы, 1968. Т. 46. 560 с.

34. Головнин М. Ю., Лыкова Л. Н., Букина И. С. Реакция денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики России на вызовы глобализации // *Финансы: теория и практика*. 2017. Т. 21. Вып. 5. С. 6-21.
35. Караваева И.В., Иванов Е.А. Тенденции и риски развития института бюджетирования в системе государственного управления Российской Федерации // *ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика*. 2017. № 6. С. 7-22.
36. Ускова Т.В. Теория и методология управления устойчивым социально-экономическим развитием региона: диссертация на соискание уч. ст. д-ра экон. наук. Вологда, 2010. 411 с.
37. 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.
38. Martinez-Vazquez J., Jameson Boex L.F. *Fiscal capacity: an overview of concepts and measurement issues and their applicability in the Russian Federation*. Georgia State University, 1997. p. 23.
39. Петров Ю.А. Селективная финансовая политика: повышение собираемости налогов, увеличение налогового потенциала и стимулирование развития экономики // *Российский экономический журнал*. 1999. № 4. С. 44-46.
40. Толкачева Н.А. Налоговый потенциал: подходы к трактовке и структура // *Российское предпринимательство*. 2010. Том 11. № 12. С. 172-177.
41. Гришанова О.А. Сбалансированность бюджета субъекта РФ и пути повышения его доходов. Иваново: Иван. гос. ун-т, 2004. 220 с.
42. Воробьева В.А. Проблемы формирования бюджетного потенциала муниципалитетов в реализации финансовой политики региона // *Управленческое консультирование*. 2002. № 2. С. 58-62.
43. Горшенин В.П. Управление инновационным потенциалом персонала корпорации: автореф. дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05. Челябинск, 2006. 42 с.
44. Дрокин С.А. Управление качеством образовательного потенциала машиностроительного предприятия: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. Челябинск, 2003. 203 с.
45. Реанович Е.А. Смысловые значения понятия «потенциал» // *Международный науч.-исслед. журн*. 2012. № 7-2. С. 14-15.
46. Печенская М.А. Региональное развитие: цели и возможности // *Финансы*. 2014. №10. С. 135-145.
47. Ханафеев Ф.Ф. Аналитическое обеспечение управления налоговым потенциалом региона: теория и методология: монография. М.: Проспект, 2008. 232 с.

Сведения об авторе

Мария Александровна Печенская – кандидат экономических наук, заведующий лабораторией, старший научный сотрудник, Вологодский научный центр РАН (160014, Российская Федерация, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: marileen@bk.ru)

Pechenskaya M.A.

Budget Capacity in the System of Capacities of the Territory: Theoretical Issues

Abstract. The paper considers theoretical and methodological aspects of budget capacity. Our goal is to determine the place and role of budget capacity in the system of capacities of the territory by studying the essence of this capacity. We define the concept of “capacity” and summarize the content of key elements of the system of territorial capacities. We analyze the evolution and modern interpretation of the term “budget capacity of the territory” on the basis of domestic and foreign works. We find out that so far there is no unique approach to the content of budget capacity in either domestic or foreign financial science. Scientific novelty of the paper is shown in the following: we carry out systematization and critical analysis of existing methodological approaches to the definition of budget capacity, consider the

conceptual content of six main and optional approaches, and identify five key issues of the budget capacity methodology. First, many scientists, as well as Russian legislation, are investigating the problems of tax capacity alone. Second, there is no single point of view on the very essence of the term “budget capacity”. Third, we observe substitution of the concepts of “capacity”, “resource”, “reserves”, “opportunities”, and “achieved level of development”. Fourth, there is no common understanding of the target setting of the term “budget capacity”. Fifth, various stages of formation of budget capacity are discussed. The paper puts forward our own vision of possible ways to solve the debatable issues. We clarify the interpretation of the term “budget capacity”, which unlike the existing ones actualizes the main elements necessary for the disclosure of the content of this economic category, such as target, relationship with the sustainable development of the territory, constituting factors, and carriers. In the next stages of the study, we plan to consider the structural component of budget capacity of the territory and methods of its evaluation. The materials of the paper can be used by researchers as a basis for further research and by management bodies in making management decisions, as well as in the educational sphere in bachelor’s, master’s, and postgraduate programs.

Key words: capacity, resources, reserves, system elements, methodological approaches, socio-economic development, budget capacity, theory of finance, methodology, budget.

Information about the Author

Mariya A. Pechenskaya – Candidate of Sciences (Economics), Senior Researcher, head of laboratory, Vologda Research Center of RAS (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: marileen@bk.ru)

Статья поступила 14.09.2018.