

Для цитирования: Качанова Е. А.,
Коротина Н. Ю. Методические аспекты
оценки российской модели
бюджетного федерализма с позиции
асимметричности экономических критериев //
Социум и власть. 2018. № 5 (73). С. 71—81.

УДК 332.021

МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОЦЕНКИ РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА С ПОЗИЦИИ АСИММЕТРИЧНОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ КРИТЕРИЕВ

Качанова Елена Анатольевна,

Уральский институт РАНХиГС,
профессор кафедры экономики и управления,
доктор экономических наук, доцент,
Российская Федерация, 620002,
г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66
E-mail: elena.kachanova@ui.ranepa.ru

Коротина Наталья Юрьевна,

Челябинский филиал РАНХиГС
заведующий кафедрой экономики, финансов
и бухгалтерского учета
кандидат экономических наук, доцент,
Российская Федерация, 454077,
г. Челябинск, ул. Комарова, 26
E-mail: korotina@chel.ranepa.ru

Аннотация

Цель. Изучение российской модели бюджетного федерализма с позиции асимметричности следующих критериев: разграничения полномочий и расходных обязательств, закрепления налоговых источников, организации межбюджетных отношений, осуществления региональных и муниципальных заимствований.

Методы. Нормативный, структурный подходы.

Результаты. Проанализирована структура доходных источников, расходных полномочий, межбюджетных трансфертов и субрегиональных заимствований по уровням бюджетной системы. Сформулированы перспективные направления реформирования бюджетного федерализма с целью формирования у локальных территорий экономических стимулов самостоятельного развития.

Научная новизна. Доказано, что реализованная в России модель бюджетного федерализма является асимметричной по критериям разграничения полномочий и расходных обязательств, закрепления налоговых источников, действующей системы межбюджетных отношений, региональных и муниципальных заимствований

Ключевые понятия:

бюджетный федерализм,
асимметричность,
модель федерализма,
оценка асимметричности.

Введение

На современном этапе развития национальной экономики остро возрастают противоречия взаимодействия федерального центра, регионов и муниципальных образований. Проявлением этих процессов выступает: нарастающая социально-экономическая дифференциация территорий; усугубляющаяся асимметрия между расходными обязательствами публично-правовых образований и доходными источниками их реализации; периодические изменения в распределении функций и финансовых средств между государственными структурами разных уровней.

Все это, на взгляд авторов, свидетельствует о несовершенстве сложившейся в России модели бюджетного федерализма, определяющей состояние и развитие локальных территорий.

Для анализа сложившихся тенденций необходимо рассмотреть теоретико-методологические основы формирования и реализации модели бюджетного федерализма.

Предпосылки формирования асимметричной модели бюджетного федерализма в России

В системе публичного управления Российской Федерации на этапе зарождения федеративных отношений была выбрана кооперативная модель федерализма. Эту точку зрения разделяют не только сторонники концепции кооперативной природы Российской Федерации, но и ее оппоненты [11].

Следует отметить, что эта модель основана на отношениях координации, сотрудничества и постоянного взаимодействия между публично-правовыми образованиями. В то же время в российской модели присутствуют конкурирующие составляющие преимущественно в сфере распределения федеральной финансовой помощи. Фактически в России реализована «асимметричная модель» бюджетного федерализма, соединившая характеристики кооперативного и конкурентного федерализма [2, с. 113—121].

Авторы исходят из понимания асимметричности как универсального свойства развития региональных экономических систем. В статье используется подход, изложенный в работе Б. Т. Маргоева [7], при котором под асимметричностью понимается разупорядочение системы, нарушение порядка, равновесия, относительной устойчивости, пропорциональности и соразмерности между составными частями целого.

Понятие асимметричности бюджетного федерализма используется для отражения ситуации в бюджетной сфере наряду с понятиями «неоднородность», «дифференциация» в ряде работ отечественных [2; 11] и зарубежных авторов [12—15].

Предпосылками формирования асимметричной модели бюджетного федерализма послужила значительная политическая и экономико-географическая асимметрия в России. Гипотеза политической асимметрии, на взгляд авторов, подтверждается следующими факторами:

- 1) разделение Российской Федерации на субъекты по национальному признаку (22 республики, 4 автономных округа, 1 автономная область, занимающие 29 % территории и включающие 19 % населения) и административно-территориальному признаку (46 областей, 9 краев, 3 города федерального значения);
- 2) неравенство конституционного статуса субъектов федерации;
- 3) «скрытая асимметрия» (в частности, в неравном представительстве субъектов федерации в верхней палате федерального парламента) [10. С. 150—158].

Экономико-географическая асимметрия, в свою очередь, связана с крайней неоднородностью природно-географического расположения и социально-экономического развития территорий [1, с. 16—18]. Это подтверждают фактические данные, исходя из 3 основных критериев¹:

- 1) по запасам природных ресурсов. На пять самых богатых регионов: Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО, Тюменскую область, республики Татарстан и Якутию (Саха) (где в сумме проживает около 6 % населения) приходится почти 53 % всех поступлений от налогов, сборов и платежей за пользование природными ресурсами. Один только Ханты-Мансийский автономный округ (равный по площади Франции), в котором проживает $\frac{1}{50}$ населения России, производит 80 % российской нефти. Доля топливной промышленности в общем объеме промышленного про-

¹ Расчеты авторов по данным статистического сборника «Регионы России. Социально-экономические показатели» (Официальный сайт Федерального государственного статистического агентства. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156 (дата обращения: 28.12.2017)).

изводства варьируется в регионах от 0 до 86,8 %.

- 2) по размещению производительных сил на территории страны. Различие составляет 54 раза. В 2016 г. показатель ВРП на душу населения составил в среднем по России 443 950,7 тыс. р. Наименьшее значение ВРП на душу населения в г. Севастополь — 92 899,6 тыс. р. (в 4,8 раза меньше, чем средний российский показатель), следующее наименьшее значение у республики Ингушетия — 116 007,9 тыс. р., а наибольшее — 4 990 259,7 тыс. р. в Ненецком автономном округе;
- 3) по плотности населения. Российское население проживает крайне неравномерно: 68 % россиян проживают в европейской части России, составляющей 21 % территории. Плотность населения европейской России — 27 чел/км², азиатской — 3 чел/км². Доля городского населения составляет 74 %. Самые густонаселенные по плотности населения регионы — города федерального значения: Москва с плотностью 4834,31 чел/км², Санкт-Петербург (3764,49 чел/км²) и Севастополь (496,24 чел/км²). Самые малонаселенные регионы России: Чукотский автономный округ (0,07 чел/км²), Ненецкий автономный округ (0,25 чел/км²). Среднее значение плотности населения в России составляет 8,57 чел/км².

Сложившееся экономико-географическое неравенство усиливается реализацией асимметричной модели бюджетного федерализма и ведет к еще большему нарастанию региональной асимметрии.

Для определения актуальных направлений реформирования сложившейся модели российского федерализма с целью увеличения ее экономической эффективности авторы данной публикации предлагают свою методику анализа модели федерализма с позиций симметричности/асимметричности экономических критериев. Именно экономические критерии обуславливают синергетический эффект от всех применяемых инструментов, методов бюджетного регулирования в федеративном государстве, т. к. определяют объем и составляющие совокупного экономического продукта региона, рост благосостояния каждой локальной территории и индивида. Авторы считают, что к экономическим критериям оценки федерализма следует отнести: порядок разграничения полномочий между уровнями

управленческой иерархии; порядок разделения доходной базы и расходов бюджетов разных уровней; политику межбюджетных отношений; политику субнациональных и муниципальных заимствований.

Анализ модели российского федерализма по критерию разграничения полномочий между уровнями законодательной иерархии

В Российской Федерации полномочия между публично-правовыми образованиями разграничены так: установлен исчерпывающий перечень полномочий Федерации (он закреплен в ст. 71 Конституции РФ); перечень совместных полномочий Федерации и субъектов Федерации (ст. 72); все остальные полномочия по «остаточному принципу» закреплены в качестве собственных полномочий субъектов Федерации (ст. 73). Подобная система разграничения полномочий действует также в Австрии, ФРГ, Бразилии, Швейцарии.

В пределах своей компетенции и Федерация, и субъекты Федерации принимают правовые акты, решающие вопросы государственной и общественной жизни. По предметам ведения Российской Федерации (первая группа вопросов) принимаются федеральные законы, имеющие прямое действие на всей ее территории. По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (вторая группа вопросов) издаются федеральные законы, в соответствии с которыми субъекты Федерации принимают уже свои законы и иные нормативные акты.

В части предметов исключительного ведения субъектов Федерации (третья группа вопросов) последние руководствуются конституцией или уставом субъекта и собственным законодательством, принимаемым региональным парламентом.

Отношения по разграничению полномочий федерального центра и субъектов Федерации можно оценивать как относительно симметричные для всех субъектов. Несмотря на то что в Российской Федерации осуществлено формирование системы разграничения полномочий между публично-правовыми образованиями, наблюдается тенденция их централизации. Так, за период 2012—2014 гг. отдельные полномочия муниципальных образований на постоянной основе перешли в ведение субъектов Федерации: в сфере здравоохранения, дошкольного образования, содействия занятости населения и другие. Наряду с этим,

с федерального уровня на региональный перешли полномочия по содержанию учреждений начального и среднего профессионального образования. В 2012 г. финансирование органов внутренних дел стало централизованным.

Также реализуемая в Российской Федерации модель федерализма предусматривает механизм передачи полномочий на временной основе. Следует отметить различные подходы регионов к передаче государственных полномочий органам местного самоуправления. Так, в 2016 г. 28 субъектов Российской Федерации увеличили количество переданных на муниципальный уровень государственных полномочий, а 15 субъектов Российской Федерации его сократили. По сравнению с 2015 г. в 2016 г. значительное снижение количества передаваемых государственных полномочий отмечается в Тюменской области (на 9), по остальным субъектам Российской Федерации снижение количества передаваемых государственных полномочий не превышает трех. Наибольшее количество переданных на муниципальный уровень государственных полномочий отмечается в 2016 г. в Свердловской области — 22, Ярославской области — 19 и Челябинской области — 16.

Количество передаваемых субъектами Российской Федерации на муниципальный уровень отдельных государственных полномочий остается существенным, в 2016 г. более 10 полномочий передано 14 субъектами Российской Федерации¹. Различия состава полномочий подтверждается закреплением обязанности субъектов Федерации и муниципальных образований вести ежегодный реестр расходных обязательств.

Таким образом, в отношениях субъектов Федерации и муниципальных образований по поводу предметов ведения и полномочий прослеживается значительная неравномерность, и поэтому российская модель федерализма с позиций разграничения полномочий оценивается как *асимметричная*.

¹ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2016 год // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/06/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_za_2016_god-versiya_28.06.2017.pdf (дата обращения: 22.12.2017).

Анализ модели российского федерализма по критерию распределения бюджетных расходов

В процессе реализации российской модели федерализма присутствуют как совместные расходы, так и расходы, осуществляемые только одним уровнем власти. Исключительно из федерального бюджета Российской Федерации финансируются расходы в сфере национальной обороны, фундаментальных исследований, атомной безопасности страны, государственной поддержки железнодорожного, воздушного и морского транспорта, исследования и использования космического пространства, организации утилизации и переработки радиоактивных отходов и некоторые другие.

Из бюджетов субъектов и местных бюджетов финансируются программы: развития экономики региона; организации, содержания и развития муниципального жилищно-коммунального хозяйства; благоустройства территорий; организации утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов; обеспечения противопожарной безопасности.

В России отмечается большой перечень совместных расходов, которые финансируются одновременно их бюджетов разных уровней. Наиболее распространены совместные расходы социальной и инфраструктурной направленности. Расходование средств на локальных уровнях осуществляется в соответствии с социальными стандартами, установленными федеральным уровнем власти.

В связи с действием механизма передачи полномочий, расходы субъектов и муниципальных образований делятся на расходы на осуществление собственных полномочий и на осуществление передаваемых полномочий.

Анализ показал, что по муниципальным образованиям Российской Федерации расходы на выполнение государственных полномочий составили 36,2 % от всех расходов. Наблюдается значительная дифференциация по правовым типам муниципальных образований (табл. 1).

Таким образом, с позиции финансирования расходов в российской модели федерализма больше прослеживаются асимметричные черты.

Таблица 1

**Структура расходов местных бюджетов Российской Федерации
в разрезе полномочий и вопросов, 2016 г., %**

Муниципальное образование	Расходы на решение вопросов местного значения	Расходы по осуществлению государственных полномочий	Расходы на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения
Городские округа	64,3	35,2	0,5
Муниципальные районы	53,8	45,8	0,4
Городские поселения	99,1	0,7	0,2
Сельские поселения	98,1	1,8	0,1
В целом по муниципальным образованиям	63,4	36,2	0,4

**Анализ модели
российского федерализма
по критерию закрепления
налоговых доходов
бюджетов разных уровней**

Налоговые источники бюджетов всех видов публично-правовых образований четко разграничены федеральным законодательством (Бюджетным кодексом РФ) по вертикали. Наблюдается явное преимущество центра в формировании налоговых доходов и в их регулировании. Это преимущество прослеживается и по составу, и по объему собираемых средств.

Для регионов установлена определенная, но ограниченная свобода в назначении собственных налоговых источников. Собственные налоги субъекты и муниципалитеты могут устанавливать, только руководствуясь предложенным федеральным центром перечнем таких налогов в Бюджетном кодексе.

Ограниченность свободы региональных и местных властей в части налогового регулирования заключается и в установлении федеральным законодательством верхнего предела ставок по всем региональным и местным налогам.

В России широко используется принцип «расщепления» налогов, графическое представление которого отражено в табл. 2.

В российской модели федеральный налог на доходы физических лиц и налоги по специальным налоговым режимам (единый налог на вмененный доход, единый сельскохозяйственный налог) в разные виды муниципальных образований зачисляются по разным нормативам, что предопределяет асимметричность реализуемой модели в разрезе видов муниципальных образований.

Принцип расщепления широко используется и на уровне субъектов Федерации.

Субъект самостоятельно определяет вид налогов, передаваемых на местный уровень, нормативы его зачисления в соответствующие бюджеты. Это предопределяет асимметричность реализуемой модели в разрезе муниципальных образований различных субъектов Федерации.

В рамках межбюджетному регулированию применяется практика дополнительного закрепления субъектами Российской Федерации за местными бюджетами отчислений от федеральных и региональных налогов. В 2016 г. данным правом воспользовались 78 субъектов Российской Федерации. При этом правом на передачу в местные бюджеты отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов за исключением НДФЛ воспользовался 51 субъект.

Наличие асимметрии в доходах можно проследить путем соотношения доходов и налоговых доходов в бюджетах каждого уровня (табл. 3).

Данные показывают высокую централизацию доходов бюджетной системы: более 60 % доходов сосредоточено в федеральном бюджете.

На внутрирегиональном уровне также отмечается высокая централизация доходов: субфедеральные бюджеты аккумулируют доходов в 6,4 раза больше, чем местные.

Анализ структуры доходной базы местных бюджетов также свидетельствует о значительной дифференциации доходов местных бюджетов. На долю городских округов приходится примерно половина (49,9 %) доходов, а доля налоговых доходов на 6 процентных пунктов выше, у муниципальных районов и поселений соотношение доходов и суммарных налогов обратное (табл. 4).

Субъекты Федерации в рамках стимулирования и регулирования муниципального развития устанавливают в регионе дополнительные отчисления от федеральных,

Таблица 2

Распределение налоговых доходов между бюджетами бюджетной системы (в % по нормативу зачисления)

Наименование налогового дохода	ФБ	РБ	Местные бюджеты				
			ГО	ГосВГД	МР	ГП	СП
Статья БК РФ	БК РФ, ст. 50	БК РФ, ст. 56	БК РФ, ст. 61.2	БК РФ, ст. 61.3	БК РФ, ст. 61.1	БК РФ, ст. 61	БК РФ, ст. 61.5
Федеральные налоги							
НДС	100	—	—	—	—	—	—
Налог на прибыль (по ставке, установленной для зачисления в соответствующий бюджет)	3	17	—	—	—	—	—
НДФЛ	—	85	15	15	5*/13**	10	2
ЕНВД	—	—	100	100	100	—	—
УСН	—	100	—	—	—	—	—
Водный налог	100	—	—	—	—	—	—
Патентная система	—	—	100	—	100	—	—
ЕСХН	—	—	100	100	70*/50**	50	30
Региональные налоги							
Налог на игорный бизнес	—	100	—	—	—	—	—
Налог на имущество организаций	—	100	—	—	—	—	—
Транспортный налог	—	100	—	—	—	—	—
Местные налоги							
Земельный налог	—	—	100	100	—	100	100
Налог на имущество физических лиц	—	—	100	100	—	100	100

Составлено авторами в соответствии с Бюджетным кодексом РФ по нормативам зачисления налоговых доходов в 2018 году

* с территории сельских поселений

** с территории городских поселений

Перечень сокращений: ФБ — федеральный бюджет; РБ — региональный бюджет; ГО — городской округ; ГосВГД — городской округ с внутригородским делением; МР — муниципальный район; ГП — городское поселение; СП — сельское поселение.

Таблица 3

Структура доходов бюджетов бюджетной системы РФ, % [8, с. 16]

Тип бюджета	2010	2011	2012	2013	2014
Федеральный бюджет	56,0	59,8	61,5	61,5	62,0
Бюджеты субъектов федерации	36,8	34,1	32,8	32,3	32,7
Бюджеты муниципальных образований	7,2	6,1	5,7	6,2	5,3

Таблица 4

Структура доходов местных бюджетов по видам муниципальных образований, %

Муниципальное образование	Доходы бюджетов, всего	Налоговые доходы бюджетов
Городские округа	49,9	55,9
Муниципальные районы	34,6	28,8
Городские поселения	6,5	6,9
Сельские поселения	8,1	6,8
Внутригородские муниципальные образования	0,9	1,5

региональных налогов, специальных налоговых режимов из бюджета субъектов в муниципальные образования. В табл. 5 представлены нормативы отчислений, действующие в отдельных субъектах¹.

По приведенным в таблице данным видно, что распределение налоговых доходов в области усиливает асимметричность применяемой кооперативной модели федерализма в разрезе видов муниципальных образований внутри одного субъекта. В некоторых субъектах, в частности в Московской, Псковской, Оренбургской области, регулирующий механизм в виде дополнительных нормативов в бюджеты муниципальных образований на постоянной основе вообще не используется, что также свидетельствует об асимметричности модели федерализма.

Действующим инструментом усиления заинтересованности муниципальных образований в расширении налогооблагаемой базы является замена дотаций дифференцированными отчислениями в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц. Но этот механизм широко применяется субъектами в отношении городских округов и муниципальных районов и не применяется в отношении поселений.

Таким образом, отношения по поводу налоговых доходов бюджетов оцениваются как асимметричные.

Анализ модели российского федерализма по критерию реализации межбюджетных отношений

В российской практике функционирования бюджетной системы каждый уровень власти имеет собственные источники доходов. Несмотря на их наличие у субфедеральных и местных властей, перераспределение средств между бюджетами играет значительную роль.

Минфином России были разработаны и доведены до регионов стандарты лучшей практики по созданию эффективной и справедливой системы межбюджетных отношений [10, с. 149—168], что является элементом модели кооперативного федерализма.

Доля безвозмездных поступлений в консолидированных доходах всех субъектов

¹ За исключением установленных Бюджетным кодексом РФ акцизов на автомобильный и прямой бензин, дизельное топливо, моторные масла в размере 10 % налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта от указанного налога в зависимости от протяженности дорог местного значения в границах муниципального образования.

составляет 17,6 %, но в 32 регионах этот показатель превышает 30 %. В пяти регионах (Республика Ингушетия, Чеченская Республика, Республика Алтай, Республика Тыва, Республика Дагестан) более 70 % доходов сформированы за счет трансфертов из федерального бюджета.

В доходах местных бюджетов доля безвозмездных поступлений составляет в среднем по стране 63,4 %. В отдельных муниципальных образованиях (в первую очередь, в сельских поселениях) доходит до 95 %.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности являются ключевым видом межбюджетных трансфертов как из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, так и из субфедеральных бюджетов муниципальным образованиям [5, с. 47—57]. Доля дотаций в федеральных трансфертах составляет 41,9 % (табл. 6). Это свидетельствует о сильном горизонтальном выравнивании регионов (муниципалитетов), потребность в котором возникает из-за их значительной дифференциации по показателю бюджетной обеспеченности на душу населения.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности не получали в 2016 г. только 14 регионов из 85 (16,4 %, Республика Татарстан, Калужская область, Ленинградская область, Московская область, Самарская область, Сахалинская область, Свердловская область, Тюменская область, Ярославская область, Москва, Санкт-Петербург, Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ).

Широкое применение дотаций как инструмента межбюджетного регулирования свидетельствует о значительной асимметрии региональной бюджетной обеспеченности. В 2016 г. уровень фактической бюджетной обеспеченности составил 69,1 % от среднего по России или 35,7 тыс. р. на 1 человека в год.

Различие в уровне фактической бюджетной обеспеченности между 10 наиболее обеспеченными и 10 наименее обеспеченными регионами до выравнивания составляло 6 раз, после выравнивания — 2,5 раза.

Субсидии составляют 22,7 % всех федеральных трансфертов. Субсидии — это трансферты, предоставляемые на принципах софинансирования расходов, поэтому изначально при их распределении заложен принцип асимметрии, основанный на финансовой способности субъектов Федерации изыскать средства для участия в программах софинансирования.

Таблица 5

Нормативы отчислений от федеральных, региональных налогов, специальных налоговых режимов в отдельных субъектах в 2017 году

Тип налога	Бюджеты муниципальных районов	Бюджеты городских округов	Бюджеты поселений
Челябинская область			
Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых	50	—	—
Налог на добычу полезных ископаемых	50	—	—
Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	50	50	—
Костромская область			
Налог на доходы физических лиц	15	15	5
Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	35	10	15
Красноярский край			
Налог на доходы физических лиц	15	15	—
Налог на прибыль организаций	5	5	—

Составлено авторами в соответствии с законом Красноярского края от 10.07.2007 № 2-317 (ред. от 30.11.2017) «О межбюджетных отношениях в Красноярском крае» (подписан губернатором Красноярского края 20.07.2007); законом Челябинской области от 30.09.2008 № 314-ЗО (ред. от 06.12.2017) «О межбюджетных отношениях в Челябинской области» (подписан губернатором Челябинской области 20.10.2008); законом Костромской области от 03.11.2005 № 310-ЗКО (ред. от 11.07.2017) «О межбюджетных отношениях в Костромской области» (принят Костромской областной Думой 19.10.2005).

Таблица 6

Структура межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в 2012—2016 годах

Наименование	2012	2013	2014	2015	2016
Межбюджетные трансферты, млрд р., в т. ч.	1440,2	1487,9	1607,0	1603,7	1567,8
Дотации, млрд р.	524,0	609,1	774,7	651,0	656,2
Субсидии, млрд р.	570,9	515,6	409,9	400,2	356,5
Субвенции, млрд р.	284,2	273,7	308,2	336,6	334,3
Иные межбюджетные трансферты, млрд р.	61,1	89,5	114,2	215,9	220,8
доля дотаций в межбюджетных трансфертах, %	36,4	40,9	48,2	40,6	41,9
доля субсидий в межбюджетных трансфертах, %	39,6	34,7	25,5	25,0	22,7
доля субвенций в межбюджетных трансфертах, %	19,7	18,4	19,2	21,0	21,3
доля иных межбюджетных трансфертов, %	4,3	6,0	7,1	13,5	14,1

В доходах муниципальных образований безвозмездные поступления от вышестоящих бюджетов занимают значительную долю (в 2016 г. эта доля составила 63,4 %). Наблюдается тенденция к постоянному повышению, что свидетельствует об усилении процессов централизации на региональном уровне.

Наибольшая часть трансфертов (56,0 %) представлена субвенциями, то есть предоставляется муниципальным образованиям не на выполнение своих полномочий, а на финансирование государственных полно-

мочий, переданных на местный уровень. За 9 лет доля субвенций значительно выросла, в 2008 г. этот показатель составлял только 37,6 %. Это также говорит об усилении централизации.

Вышеприведенные данные свидетельствуют о наличии *асимметрии* как по горизонтали — при сравнении субъектов между собой и муниципальных образований между собой, так и по вертикали — между отношениями «центр — субъекты», «субъекты — муниципальные образования» [6, с. 62—66].

Анализ модели российского федерализма по критерию источников и объемов субнациональных и муниципальных заимствований

Практика показывает, что в России субъекты Федерации осуществляют активную политику внутренних заимствований. Почти четверть всего внутреннего долга субъектов (509,68 млрд р. или 21,7 %) занимает долг пяти регионов (Московская область, Краснодарский край, Республика Татарстан, Свердловская область, Красноярский край).

У пяти регионов внутренний долг присутствует в размере менее 3 млрд р. (Республика Ингушетия, Тюменская область, Республика Алтай, Республика Тыва, Алтайский край). Не имеют внутреннего государственного долга 2 субъекта (г. Севастополь и Сахалинская область).

Внешние займы в 2014 и 2015 гг. осуществляли только 2 субъекта (Москва — 98,8 % всех внешних заимствований, и республика Крым — 1,2 %), в 2016 — только Республика Крым.

В муниципальных образованиях четырех субъектов Российской Федерации доля муниципального долга в собственных доходах превышает уровень 80 % (Удмуртская Республика — 80,4 %, Пензенская область — 80,8 %, Республика Мордовия — 97,2 %, Республика Татарстан — 100,5 %). Отсутствует муниципальный долг в Республике Ингушетия.

Эти данные свидетельствуют о неравномерном распределении долговых обязательств как между субъектами Федерации, так и между муниципальными образованиями разного вида, поэтому с позиций субнациональных заимствований федеративные отношения в России оцениваются как *асимметричные*.

Заключение

Таким образом, предлагаемая авторами методика демонстрирует полную асимметричность практики применения модели бюджетного федерализма, что ярко проявляется в асимметрии расходов, налоговых и неналоговых доходов, политике регионального межбюджетного регулирования и муниципальных заимствованиях.

В качестве перспективных направлений реформирования бюджетного федерализма с целью формирования у локальных территорий экономических стимулов самостоятельного развития, по мнению авторов, необходимо:

- внедрение элементов децентрализованной модели бюджетного федерализма в виде увеличения объемов и видов целевой финансовой поддержки инвестиционного и экономического характера;
- увеличение объемов государственных (муниципальных) грантов для хозяйствующих субъектов, увеличивающих налоговый потенциал территории;
- увеличение объемов государственных инвестиций в развитие инфраструктурных проектов, способствующих расширению доходной базы территорий [4, с. 97—115];
- закрепление за бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами нормативов отчислений от косвенных налогов (НДС, акцизы) и увеличение нормативов по прямым налогам, администрируемых на территории;
- переход на финансовую поддержку территорий опережающего роста от перераспределения финансовых ресурсов по дотации на основании сравнения расчетной бюджетной обеспеченности.

1. Бережной В. И., Таран О. Л., Бережная О. В., Чуракова М. М. Асимметрия и пространственная поляризация развития региональных социально-экономических систем: монография. М. : РУСАЙНС, 2017. 314 с.

2. Данилова И. В., Баженова Е. В., Баженов П. С. Совершенствование модели экономического федерализма в России как условие развития регионов // Научный вестник Уральского академии государственной службы: политология, экономика, социология, право. 2011. № 4 (17). С. 113—121.

3. Дубровская Ю. В. Согласование экономических интересов в целях обеспечения устойчивого развития муниципального образования // Вестник Пермского государственного технического университета. Социально-экономические науки. 2010. № 5. С. 149—162.

4. Ёлохова И. В., Дубровская Ю. В. Особенности оценки эффективности бюджетных инвестиций в России // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки. 2012. № 17 (43). С. 97—115.

5. Качанова Е. А, Маточкин Р. В. Эффективность организации бюджетно-налоговой политики муниципального образования в стратегическом планировании развития

территории // Муниципалитет: экономика и управление. 2017. № 3 (20). С. 47—57.

6. Коротина Н. Ю. Муниципальные образования как участники отношений экономического федерализма // Социум и власть. 2017. № 6 (68). С. 62—66.

7. Моргоев Б. Т. Структурная и функциональная асимметричность развития российских регионов : дис. ... д-ра экон. наук. Владикавказ, 2006. 442 с.

8. Татаркин А. И. Региональная направленность экономической политики Российской Федерации как института пространственного обустройства территорий // Экономика региона. 2016. Т. 12, Вып. 1. С. 9—27.

9. Чиркин В. Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право. 1994. № 8—9. С. 150—158.

10. Шахрай С. М. Федерализм: образ действий или образ мыслей? // Казанский федералист. 2004. № 3 (11). URL: http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n11/1/#_ftn1 (дата обращения: 02.07.2017).

11. Danilova I., Korotina N. et al. Estimation of Decentralization at the Regional Level and Asymmetry of the Economic Federalism Model in Russia Innovation Management and Education // Excellence through Vision 2020 : 31st IBIMA Conference: 25—26 April 2018, Milan, Italy. URL: <https://ibima.org/accepted-paper/estimation-of-decentralization-at-the-regional-level-and-asymmetry-of-the-economic-federalism-model-in-russia/> (дата обращения: 02.07.2017).

12. Smith J. The case for asymmetry in Canadian federalism. URL: <https://www.queensu.ca/iigr/sites/webpublish.queensu.ca/iigrwww/files/files/WorkingPapers/asymmetricfederalism/Smith2005.pdf> (дата обращения: 02.07.2017).

13. Saxena R. Is India a Case of Asymmetrical Federalism? // Economic and Political Weekly. 2012. Vol. 47, No. 2. January 14. P. 70—71, 73—75. URL: https://www.jstor.org/stable/23065612?seq=1#page_scan_tab_contents. (дата обращения: 02.07.2017).

14. Beyme K. 2005. Asymmetric federalism between globalization and regionalization. Journal of European Public Policy. 2005. Vol. 12. P. 432—447.

15. Brock K. L. The Politics of Asymmetrical Federalism: Reconsidering the Role and Responsibilities of Ottawa. Canadian Public Policy // Analyse de Politiques. 2008. Vol. 34, no. 2. Jun. P. 143—161.

References

1. Berezhnoj V.I., Taran O.L., Berezhnaja O.V., Churakova M.M. (2017) Asimetrija i pros-

transtvennaja poljarizacija razvitija regional'nyh social'no-jekonomicheskikh sistem. Moscow, RUSAJNS, 314 p. [in Rus].

2. Danilova I.V., Bazhenova E.V., Bazhenov P.S. (2011) *Nauchnyj vestnik Ural'skoj akademii gosudarstvennoj sluzhby: politologija, jekonomika, sociologija, pravo*, no. 4 (17), pp. 113—121 [in Rus].

3. Dubrovskaja Ju.V. (2010) *Vestnik Permskogo gosudarstvennogo tehničeskogo universiteta. Social'no-jekonomicheskie nauki*, no. 5, pp. 149—162 [in Rus].

4. Yolohova I.V., Dubrovskaja Yu.V. (2012) *Vestnik Permskogo nacional'nogo issledovatel'skogo politehničeskogo universiteta. Social'no-jekonomicheskie nauki*, no. 17 (43), pp. 97—115 [in Rus].

5. Kachanova E.A, Matochkin R.V. (2017) *Municipalitet: jekonomika i upravlenie*, no. 3 (20), pp. 47—57 [in Rus].

6. Korotina N.Yu. (2017) *Socium i vlast'*, no. 6 (68), pp. 62—66 [in Rus].

7. Morgoev B.T. (2006) *Struktural'naja i funkcional'naja asimmetričnost' razvitija Rossijskij regionov*. Thesis. Vladikavkaz, 442 p. [in Rus].

8. Tatarкин A.I. (2016) *Jekonomika regiona*, vol. 12, iss. 1, pp. 9—27 [in Rus].

9. Chirkin V.E. (1994) *Gosudarstvo i pravo*, no. 8—9, pp. 150—158 [in Rus].

10. Shahraj S.M. (2004) *Kazanskiy federalist*, no. 3(11). Available at: http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n11/1/#_ftn1, accessed 02.07.2017 [in Rus].

11. Danilova I., Korotina N. (2018) Estimation of Decentralization at the Regional Level and Asymmetry of the Economic Federalism Model in Russia Innovation Management and Education // Excellence through Vision 2020: 31st IBIMA Conference: 25—26 April 2018, Milan, Italy. Available at: <https://ibima.org/accepted-paper/estimation-of-decentralization-at-the-regional-level-and-asymmetry-of-the-economic-federalism-model-in-russia>, accessed 02.07.2017 [in Eng].

12. Smith J. (2005) The case for asymmetry in Canadian federalism. Available at: <https://www.queensu.ca/iigr/sites/webpublish.queensu.ca/iigrwww/files/files/WorkingPapers/asymmetricfederalism/Smith2005.pdf>, accessed 02.07.2017 [in Eng].

13. Saxena R. (2012) *Economic and Political Weekly*, vol. 47, no. 2, January 14, pp. 70—71, 73—75. Available at: https://www.jstor.org/stable/23065612?seq=1#page_scan_tab_contents, accessed 02.07.2017 [in Eng].

14. Beyme K. (2005) Asymmetric federalism between globalization and regionalization. Journal of European Public Policy. 2005, vol. 12, pp. 432—447 [in Eng].

15. Brock K.L. (2008) *Analyse de Politiques*, vol. 34, no. 2, Jun., pp. 143—161 [in Eng].

For citing: Kachanova O.A., Korotina N.Yu.
Methodological aspects of assessing
the Russian model of budget federalism
from the viewpoint of asymmetric
economic criteria //
Socium i vlast'. 2018. № 5 (73). P. 71—81.

UDC 332.021

**METHODOLOGICAL
ASPECTS OF ASSESSING
THE RUSSIAN MODEL
OF BUDGET FEDERALISM
FROM THE VIEWPOINT
OF ASYMMETRIC
ECONOMIC CRITERIA**

Elena A. Kachanova,

Ural Institute of Management, Branch of RANEPa,
Professor of the Department Chair
of Economics and Management,
Doctor of Economics, Associate Professor,
The Russian Federation, 620990,
Yekaterinburg, ulitsa 8 Marta, 66.
E-mail: elena.kachanova@ui.ranepa.ru

Natalya Yu. Korotina,

The Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration,
Chelyabinsk branch,
Head of the Chair of Economics,
Finance and Accounting,
Cand. Sc. (Economics), Associate Professor,
The Russian Federation, 454071,
Chelyabinsk, ulitsa Komarova, 41.
korotina@chel.ranepa.ru

Annotation

The cooperative model of fiscal federalism is being implemented in the Russian Federation. There are competitive components in the model, mainly in the federal financial subsidies.

The authors support the view of the asymmetry of applicable models on political and geographical criteria and argue their view of the asymmetry of models by economic criteria.

The authors propose the following economic criteria for assessing the model of federalism: the delineation of powers between levels of power; division of revenues and expenditures of budgets of different levels; the intergovernmental budget relations; policy of subnational and local borrowing. The analysis shows the complete asymmetry of the model of fiscal federalism in Russia: the asymmetry of expenditures, revenues, of the intergovernmental budget relations, subnational and local borrowing.

The perspective directions of reforming federalism are formulated for the formation of economic stimuli of independent development in the local territories.

Keywords:
budget federalism,
asymmetry,
federalism model,
asymmetric assessment