

Научная статья
<https://doi.org/10.24412/2220-2404-2024-10-7>
УДК 336.131(045)



РАЗВИТИЕ ОТЕЧЕСТВЕННОГО БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Замбаев Х.Н.

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматриваются ключевые векторы развития и трансформации отечественной модели бюджетного федерализма в современных условиях.

Цель. Целью исследования является установление концептуального подхода к определению отечественной модели бюджетного федерализма.

Методы. Для достижения цели используются институциональный, ретроспективный и сравнительный анализы.

Результаты. Выявлены особенности трансформации отечественного бюджетного федерализма, обоснованы ограничения в применении отдельных элементов традиционных моделей в условиях современной модели отечественного бюджетного федерализма.

Выводы. Предложен концептуальный подход к определению отечественной модели бюджетного федерализма в современных условиях, предполагающий учет основных (государственное и муниципальное управление, пространственное и социально-экономическое развитие) и сквозных (централизация/децентрализация, асимметрия/симметрия) компонентов.

Ключевые слова: бюджетный федерализм, финансы, асимметрия, симметрия, пространственное развитие, развитие, децентрализация, централизация.

Благодарности/финансирование: Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета.

DEVELOPMENT OF DOMESTIC BUDGET FEDERALISM IN MODERN CONDITIONS

Khongor N. Zambaev

Financial University under the Government of the Russian Federation

Abstract. The article examines the key vectors of development and transformation of the domestic model of fiscal federalism in modern conditions.

Object. The purpose of the study is to establish a conceptual approach to defining the domestic model of fiscal federalism.

Methods. Institutional, retrospective and comparative analyses are used to achieve the goal.

Results. The features of the transformation of domestic fiscal federalism are identified, the limitations in the application of individual elements of traditional models in the context of the modern model of domestic fiscal federalism are substantiated.

Conclusions. A conceptual approach to defining the domestic model of fiscal federalism in modern conditions is proposed, which assumes taking into account the main (state and municipal governance, spatial and socio-economic development) and cross-cutting (centralization / decentralization, asymmetry / symmetry) components.

Keywords: budget federalism, finance, asymmetry, symmetry, spatial development, development, decentralization, centralization.

Acknowledgements/funding: The article was prepared based on the results of research carried out at the expense of budgetary funds on the state assignment of the Financial University.

Введение.

Современный этап развития федеративных отношений в России характеризуется актив-

ными трансформационными процессами, обусловленными совершенствованием механизма взаимодействия органов власти в результате принятых законодательных инициатив, реализацией

мер системного характера в рамках стратегического развития России, что в совокупности, приводит к необходимости исследования особенностей бюджетного федерализма в России.

Бюджетный федерализм как организация финансовых взаимоотношений федерации, субъектов федерации и местного самоуправления (далее – МСУ), постоянно совершенствуется под воздействием различных факторов, в том числе политических (развитие федеративных отношений в условиях конституционных гарантий самостоятельности публично-правовых образований (далее – ППО), управленческих (развитие государственного управления), социально-экономических (внедрение новых инструментов и мер, обеспечивающих повышение качества оказания социальных услуг, и поддержку отраслей экономики), финансовых (реализация мер финансовой политики государства) и иных факторов. [4]

Организация финансовых взаимоотношений в федеративных государствах обусловлена используемой моделью бюджетного федерализма, а также целевой направленностью ППО на осуществление закрепленных за ними функций, в

том числе в целях эффективного предоставления госуслуг.

Обсуждение.

Модель бюджетного федерализма позволяет выявить факторы и компоненты, влияющие на организацию финансовых взаимоотношений между ППО разных уровней, в условиях обеспечения гарантий их самостоятельности.

К числу ключевых составляющих подхода к построению модели бюджетного федерализма относят:

- теоретико-методологические особенности;
- существенные компоненты и входящие в их состав элементы, влияющие на построение модели.

Реализация отдельных нюансов в вопросах законодательного регулирования, организации деятельности органов власти, разграничении полномочий, развитости системы межбюджетных отношений, находят отражение в традиционных моделях бюджетного федерализма, которые целесообразно исследовать с позиции проблем и ограничений в их использовании (табл. 1).

Таблица 1 – Классификация моделей бюджетного федерализма [8; 9].

№ п/п.	Классификационный признак	Модели бюджетного федерализма	Особенности
1	Уровень централизации	Централизованная модель	Предусматривает разграничение предметов ведения ППО разных уровней без соответствующего установления собственных источников доходов бюджетов, указанных ППО
		Конкурентная модель	Предусматривает разграничение полномочий, закрепление собственных доходов за соответствующими бюджетами ППО разных уровней
		Смешанная (кооперативная) модель	Сочетает в себе элементы централизованной и конкурентной моделей, развит механизм межбюджетного перераспределения средств
2	Уровень однородности	Симметричная модель	Предусматривает реализацию единого подхода во взаимоотношениях федерации и субъектов федерации
		Асимметричная модель	Предусматривает установление особенностей и преференций для отдельных субъектов федерации, соответствующих установленным требованиям
3	Характер взаимодействия ППО	Модель исполнительного федерализма	Предполагает расширение полномочий федерации в социальной сфере и усиление социальной направленности функций государства
		Модель нового федерализма	Основывается на децентрализации в части разграничения полномочий в социальной сфере; предусматривает участие местного уровня
		Модель чрезвычайного федерализма	Предусматривает разграничение полномочий в сфере антикризисного управления

Следует отметить, что сегодня находят распространение элементы конкурентной (США, Канада, Швейцария, Бразилия) и кооперативной моделей бюджетного федерализма (Германия, Эфиопия, Южная Африка) [5].

Существуют примеры федеративных государств, в которых бюджетный федерализм строится с учетом элементов централизованной модели (Австралия, Индия, Испания) [6; 10].

С учетом выявленных особенностей подходов к построению модели бюджетного федерализма в зарубежных странах и текущих условий, полагаем целесообразным определить ключевые особенности концептуального подхода к построению модели бюджетного федерализма в России в современных условиях.

Результаты.

Анализ развития бюджетного федерализма в России показывает учет в процессе его реформирования теоретических и методологических особенностей, в том числе в вопросе закрепления предмета ведения Российской Федерации, предмета совместного ведения Российской Федерации и регионов, установления налогов и иных

обязательных платежей, организации межбюджетного перераспределения средств.

Современные реалии ставят не менее важные задачи, требующие актуализации отечественной модели бюджетного федерализма (табл. 2).

Особенности принимаемых во внимание концептуальных подходов к построению модели отечественного бюджетного федерализма подтверждают, что ни одна из традиционных моделей не может быть в полной мере применена, поскольку следует учитывать совокупность политических, экономических, социальных, историко-культурных факторов, влияющих на построение бюджетного федерализма в современных условиях.

Таблица 2- Ключевые особенности существующей модели бюджетного федерализма в России.

	Модель бюджетного федерализма в России
Особенности разграничения предметов и полномочий	Разграничение предметов ведения и предметов совместного ведения ППО, полномочий между федерацией и субъектами федерации, а также вопросов местного значения в соответствии с законодательными и подзаконными актами
Особенности разграничения доходных источников	Закрепление собственных доходов, применение практики передачи доходов по дополнительным нормативам распределения
Особенности оказания финансовой помощи	Применение практики предоставления горизонтальных и вертикальных межбюджетных трансфертов
Бюджетная самостоятельность субъектов федерации	Законодательно установлена
Однородность взаимоотношений федерации с субъектами федерации	Свойственна асимметричность взаимоотношений федерации с отдельными субъектами федерации
Антикризисное управление в целях снижения рисков развития кризисной ситуации или минимизации последствий кризиса	Осуществляется преимущественно Российской Федерацией с соучастием в пределах полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

В частности, пространственные особенности страны, разнообразие климатических условий, многонациональный характер, наличие различных типов государственных образований, преференциальных режимов подтверждают невозможность построения модели бюджетного федерализма по какому-нибудь одному из общепринятых вариантов, но при этом не исключает возможность использования отдельных элементов указанных моделей.

Следует отметить, что в концептуальном подходе к построению отечественной модели присутствует нормативный характер. Применение наиболее значимых элементов централизованной, децентрализованной и смешанной моделей можно проследить в рамках особенностей бюджетного устройства Российской Федерации. В основе бюджетного федерализма в России по-прежнему сохраняется актуальность конструкции «единство целого и самостоятельность частей целого» (табл. 3).

Таблица 3 – Ключевые элементы трансформации модели бюджетного федерализма в России в современных условиях.

Элемент	Модель бюджетного федерализма в России
Становление и развитие единой системы публичной власти	Разграничение предметов ведения и предметов совместного ведения ППО, полномочий между федерацией и субъектами федерации, а также вопросов местного значения в соответствии с законодательными и подзаконными актами
Создание и функционирование нового типа публично-правового образования – федеральной территории «Сириус»	Закрепление собственных доходов, применение практики передачи доходов по дополнительным нормативам распределения
Проведение практики укрупнения регионов и муниципалитетов	Применение практики предоставления горизонтальных и вертикальных межбюджетных трансфертов

Внедрение практики горизонтальных межбюджетных трансфертов	Законодательно установлена
Развитие практики оказания индивидуальной финансовой помощи регионам в соответствии с индивидуальными программами развития	Свойственна асимметричность взаимоотношений федерации с отдельными субъектами федерации

Анализ бюджетного федерализма в России показал, что в целом его развитие основывается на незыблемых постулатах конституционного строя и федеративного устройства, регламентированных Конституцией Российской Федерации [1].

В этой связи, модель бюджетного федерализма в России в современных условиях является

многокомпонентной, в том числе, включающей как основные, так и сквозные составляющие.

К числу основных составляющих модели бюджетного федерализма могут быть отнесены такие компоненты, как государственное и муниципальное управление, пространственное развитие, СЭР, а к сквозным, соответственно централизация/децентрализация, симметричность/асимметричность.



Рис. 1 – Ключевые особенности построения модели отечественного бюджетного федерализма в современных условиях.

Источник: составлено автором.

Обоснование целесообразности выделения основных и сквозных составляющих модели связано с тем, что, как уже ранее было указано, ни одна из традиционных моделей бюджетного федерализма к настоящему времени не находит полноценного применения, что обусловлено необходимостью учета совокупности направлений развития федеративных отношений.

Механизм реализации указанных составляющих в рамках модели бюджетного федерализма в России в современных условиях обуслов-

лен тем, что сквозные элементы находят применение в каждом из обозначенных основных элементов.

В частности, характеристика основного элемента «Государственное и муниципальное управление» обусловлена предпринятыми мерами в области становления единой системы публичной власти (далее - ЕСПВ) в Российской Федерации, которые, безусловно, влияют на организацию федеративных отношений в отечественной модели бюджетного федерализма.

Основными направлениями в части государственного и муниципального управления являются:

- модернизация механизма стратегического планирования;

- совершенствование организации органов публичной власти в регионах (далее – СРФ) и муниципалитетах (далее – МО), механизма их взаимодействия;

- инвентаризация полномочий органов публичной власти. [3]

К настоящему времени назрела необходимость совершенствования МСУ, как неотъемлемого элемента федеративных отношений. До недавнего времени при исследовании проблем бюджетного федерализма не уделялось должного внимания вопросам развития МО. Вместе с тем, ОМСУ являются неотделимой частью ЕСПВ, что предполагает необходимость реализации общегосударственного подхода при построении модели бюджетного федерализма. Среди ключевых направлений развития МСУ можно отнести:

- обеспечение возможности передачи полномочий не только в части государственных полномочий СРФ МО, но и муниципальных полномочий МО СРФ с установлением соответствующего механизма перераспределения финансовых ресурсов между местными бюджетами и бюджетами СРФ;

- создание стимулов по развитию горизонтальных межбюджетных отношений на местном уровне между МО, находящимися на территории одного СРФ;

- обеспечение возможности на местном уровне по формированию местных администраций с территориальными подразделениями [2].

Таким образом, разграничение полномочий между органами публичной власти является одним из важных элементов построения модели бюджетного федерализма в России.

В современной модели бюджетного федерализма немаловажное значение отводится пространственному развитию, являющимся одним из стратегически важных направлений.

К настоящему времени пространственное развитие охватывает вопросы, связанные не только с региональным, но и территориальным развитием.

В этой связи, в системе федеративных отношений, влияющих на построение модели бюджетного федерализма, должны учитываться отношения, касающиеся развития не только СРФ и МО, но и территорий.

В частности, территории:

- формируются в силу принятых управленческих решений на федеральном уровне и с

учетом законодательно установленных требований;

- могут создаваться в границах одного или нескольких СРФ или МО;

- управление территорией может осуществляться специально созданными органами или органами власти разных уровней ППО в пределах компетенции.

Анализ территориальных особенностей пространственного развития позволяет выделить следующие территории:

- Федеральная территория «Сириус»;

- геостратегические территории;

- территории с преференциальным режимом;

- перспективные центры экономического роста и другие.

Федеральная территория «Сириус» представляет собой самостоятельное ППО, в управлении которой задействованы специально образованные органы публичной власти указанной территории; их деятельность финансируется за счет средств формируемого и исполняемого бюджета федеральной территории.

Геостратегические территории занимают особое место в системе федеративных отношений, поскольку созданы не территории одного или нескольких СРФ и МО в целях обеспечения территориальной целостности и безопасности государства, в том числе приоритетные территории (эксклавные территории, Северный Кавказ, Дальний Восток, Арктическая зона Российской Федерации) и приграничные геостратегические территории.

С позиции бюджетного федерализма наличие геостратегических территорий предусматривает особенности финансовых взаимоотношений, обусловленные необходимостью дополнительных мер их государственной финансовой поддержки.

Практика создания территорий с преференциальным режимом к настоящему времени является распространенной. К числу преференциальных режимов относятся особые экономические зоны, территории опережающего социально-экономического развития, особые экономические зоны в Калининградской и Магаданской областях, Свободная экономическая зона в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе, Свободный порт Владивосток.

Перспективные центры экономического роста сегодня свойственны для городских агломераций, то есть могут быть созданы на территории нескольких муниципальных образований.

Таким образом, в рамках основного компонента «Пространственное развитие» современной модели бюджетного федерализма выделяются такие элементы, как традиционное развитие регионов и муниципалитетов, так и территориальное развитие, что предполагает необходимость трансформации федеративных отношений в современной модели бюджетного федерализма.

В рамках определения концептуальных подходов к построению модели бюджетного федерализма, важным также является основной компонент «Социально-экономическое развитие», который оказывает воздействие на организацию финансовых взаимоотношений посредством осуществления государственного финансового регулирования социальных и экономических процессов. Выделение данного элемента обусловлено тем, что при построении модели бюджетного федерализма было бы несправедливо не в полной мере учитывать особенности федеративных отношений, связанные с реализацией мер государственной и муниципальной поддержки организаций, физических лиц.

В части организаций следует отметить и упомянуть реализуемые меры в области развития конкурентных механизмов государственной поддержки (размещение государственных социальных заказов на предоставление государственных и социальных услуг, развитие механизмов поддержки юридических лиц посредством создания парков и кластеров, институтов развития).

Активно развиваются прямые и косвенные меры государственной финансовой поддержки юридических лиц (субсидии юридическим лицам, гранты, льготное кредитование с государственной поддержкой, партнерское финансирование и другие).

В современной модели бюджетного федерализма также немаловажное значение отводится вопросам государственного финансового регулирования социальных процессов, в том числе связанным с обеспечением участия физических лиц в принятии финансовых решений на региональном и местном уровнях (внедрение практики инициативного бюджетирования), так и осуществления мер социальной поддержки граждан (социальные выплаты, внедрение инструмента социального контракта и другие).

Наряду с основными компонентами, важное значение в модели бюджетного федерализма должны иметь сквозные компоненты, к числу которых могут быть отнесены децентрализация/централизация и асимметричность/симметричность.

Следует отметить, введенное понятие «сквозные компоненты» подчеркивает тот факт, что они находят применение во всех исследованных основных компонентах модели бюджетного федерализма. При этом соотношение сквозных компонентов между собой носит обратно пропорциональный характер ввиду того, что усиление симметричности обеспечивается при стремлении к децентрализации. В то же время усиление асимметричности способствует централизации.

Заключение.

Бюджетный федерализм как форма организации финансовых взаимоотношений федерации, субъектов федерации и муниципальных образований, непрерывно совершенствуется под воздействием различных факторов и условий.

Анализ традиционных моделей бюджетного федерализма, к числу которых относят централизованную, децентрализованную и смешанную модели и опыт их применения в зарубежных федеративных государствах, показали, что к настоящему времени не находят полноценного применения те или иные модели, а лишь только отдельные их элементы или сочетание элементов из разных моделей, что еще раз подтверждает целесообразность исследования концептуальных подходов к модели бюджетного федерализма в текущих условиях с учетом накопленного опыта зарубежных федеративных государств и отечественных реалий.

Современная организация финансовых взаимоотношений в Российской Федерации не позволяет полноценно применить одну из традиционных моделей бюджетного федерализма в силу политических, экономических, социальных, историко-культурных и других особенностей.

Модель бюджетного федерализма в России в современных условиях предлагается рассматривать в качестве многокомпонентной, в том числе включающей основные и сквозные составляющие.

К числу основных составляющих предлагается отнести компоненты «Государственное и муниципальное управление», «Пространственное развитие», «Социально-экономическое разви-

тие», а к числу сквозных составляющих – асимметричность/симметричность, централизация/децентрализация.

Механизм реализации указанных составляющих в рамках модели бюджетного федерализма в России в современных условиях обусловлен тем, что сквозные элементы находят применение в каждом из обозначенных основных элементов.

В рамках концептуального подхода к модели бюджетного федерализма в России в совре-

менных условиях, наряду с основными ее компонентами, предусмотрено выделение сквозных компонентов, которые находят применение во всех указанных основных компонентах. При этом соотношение сквозных компонентов между собой носит обратно пропорциональный характер ввиду того, что усиление симметричности обеспечивается при стремлении к децентрализации.

В то же время, усиление асимметричности способствует централизации, что является отличительной особенностью по сравнению с традиционными модели бюджетного федерализма.

Конфликт интересов

Не указан.

Рецензия

Все статьи проходят рецензирование в формате double-blind peer review (рецензенту неизвестны имя и должность автора, автору неизвестны имя и должность рецензента). Рецензия может быть предоставлена заинтересованным лицам по запросу.

Conflict of Interest

None declared.

Review

All articles are reviewed in the double-blind peer review format (the reviewer does not know the name and position of the author, the author does not know the name and position of the reviewer). The review can be provided to interested persons upon request.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993). [Электронный ресурс]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/?ysclid=lugwa750iu528491478 (дата обращения: 30.03.2024).
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 30.03.2024).
3. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/ (дата обращения: 30.03.2024).
4. Родионова В.М. Современные требования к бюджетному федерализму // Финансы. 1998. № 7. С.50.
5. Break G.F. Financing Government in a Federal System. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1980. 276 p.
6. Chandra J.P. Theory of Fiscal Federalism: An Analysis // Amity University. MPRA Paper. October, 2013. № 41769, posted 15, 33. URL: http://mpra.ub.uni-muenchen.de/41769/1/MPRA_paper_41769.pdf. (дата обращения: 12.02.2024).
7. Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. New York, McGraw Hill Publ., 1959, 628 p.
8. Oates W.E. On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions // National Tax Journal. June, 2008, Vol. LXI, № 2, 313–334. URL: <http://www.ntanet.org/NTJ/61/2/ntj-v61n02p313-34-evolution-fiscal-federalism-theory.pdf> (дата обращения: 12.02.2024)
9. Oates W.E. Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism // International Tax and Public Finance. 2005, № 12. P. 349–373. URL: <http://web.stanford.edu/~jrodden/oates.pdf>. (дата обращения: 12.02.2024)
10. Tremblay J.-F. The Forum of Federations Handbook of fiscal Federalism. 2023. <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/75365/978-3-030-97258-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата обращения 30.03.2024)

References:

1. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993). [Elektronnyi resurs]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/?ysclid=lugwa750iu528491478 (data obrashcheniya: 30.03.2024).

2. *Federal'nyi zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii» [Elektronnyi resurs]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (data obrashcheniya: 30.03.2024).*
3. *Federal'nyi zakon ot 21.12.2021 № 414-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii publichnoi vlasti v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii» [Elektronnyi resurs]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/ (data obrashcheniya: 30.03.2024).*
4. *Rodionova V.M. Sovremennye trebovaniya k byudzhennomu federalizmu // Finansy. 1998. № 7. S.50.*
5. *Break G.F. Financing Government in a Federal System. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1980. 276 p.*
6. *Chandra J.P. Theory of Fiscal Federalism: An Analysis // Amity University. MPRA Paper. October, 2013. № 41769, posted 15, 33. URL: http://mpa.ub.uni-muenchen.de/41769/1/MPRA_paper_41769.pdf. (дата обращения: 12.02.2024).*
7. *Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. New York, McGraw Hill Publ., 1959, 628 p.*
8. *Oates W.E. On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions // National Tax Journal. June, 2008, Vol. LXI, № 2, 313–334. URL: <http://www.ntanet.org/NTJ/61/2/ntj-v61n02p313-34-evolution-fiscal-federalism-theory.pdf> (дата обращения: 12.02.2024)*
9. *Oates W.E. Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism // International Tax and Public Finance. 2005, № 12. P. 349–373. URL: <http://web.stanford.edu/~jrodden/oates.pdf>. (дата обращения: 12.02.2024)*
10. *Tremblay J.-F. The Forum of Federations Handbook of fiscal Federalism. 2023. <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/75365/978-3-030-97258-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата обращения 30.03.2024)*

Информация об авторе:

Замбаев Хонгор Николаевич, кандидат экономических наук, доцент кафедры общественных финансов Финансового факультета, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, E-mail: KNZambaev@fa.ru, <https://orcid.org/0009-0005-3279-0398>

Khongor N. Zambaev, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of Public Finance, Faculty of Finance, Financial University under the Government of the Russian Federation.