

Научная статья
УДК 336.258(470)
doi: 10.34822/2312-3419-2022-2-60-69

БЮДЖЕТНАЯ ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ

Анастасия Евгеньевна Судакова^{1✉}, Гавриил Александрович Агарков²

^{1, 2}Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук,
Екатеринбург, Россия

¹ae.sudakova@gmail.com[✉], <https://orcid.org/0000-0002-3791-1129>

²<https://orcid.org/0000-0002-6533-3557>

Аннотация. Бюджетный федерализм – принцип федеративного устройства государства. Несмотря на множество подходов к определению, основная дискуссия разворачивается по поводу бюджетной централизации и децентрализации. В статье уточнены некоторые взаимосвязанные термины, показана их дискуссионность в нормативно-правовых актах, обозначена авторская позиция по отдельным определениям. Введен термин «расширенного» консолидированного бюджета, включающий бюджеты внебюджетных фондов. Расчет с использованием в знаменателе этого термина добавляет 1–3 % к уровню централизации бюджетов и снижает значение уровня децентрализации бюджетов.

Предложены подходы к оценке уровня бюджетной централизации и децентрализации: 1) оценивается степень доходных полномочий, закрепленных за федеральным бюджетом; 2) объем реальных располагаемых доходов федерального правительства; 3) уровень «самостоятельности» бюджетов, т. е. возможность покрывать расходные обязательства за счет налоговых и неналоговых доходов; 4) расходные полномочия, реализуемые через территориальные бюджеты.

Расчет показывает, что в целом уровень централизации бюджетной системы РФ достаточно высокий – около 90 %, при этом за 10-летний период наблюдается снижение этого значения. Полученные данные по второму подходу показывают, что уровень централизации несколько ниже – около 64 %. Однако этот подход не позволяет сделать выводы о доходных полномочиях, закрепленных за разными уровнями бюджета.

Представлены выводы об изменении значений в пандемийный период: снижении уровня централизации бюджетов на 3 % в 2020 г. в результате недополучения нефтегазовых и других налоговых доходов; снижении уровня самостоятельности территориальных бюджетов – снижении значения показателя на 14 % (причина в увеличении расходных обязательств). Однако иная ситуация складывается при расчете уровня децентрализации по 4-му пункту: здесь не наблюдается резких изменений значений, даже в 2020 г., а сглаживание происходит за счет выделения межбюджетных трансфертов.

Ключевые слова: государственный бюджет, бюджетная система, бюджетный федерализм, бюджетная централизация, бюджетная децентрализация, государственные финансы, консолидированный бюджет, государственные доходы, государственные расходы

Благодарности: статья выполнена в соответствии с планом НИР ФГБУН «Институт экономики УрО РАН».

Для цитирования: Судакова А. Е., Агарков Г. А. Бюджетная централизация и децентрализация государственных финансов Российской Федерации: подходы к определению // Вестник Сургутского государственного университета. 2022. № 2 (36). С. 60–69. DOI 10.34822/2312-3419-2022-2-60-69.

Original article

BUDGET CENTRALIZATION AND DECENTRALIZATION OF THE RUSSIAN FEDERATION'S PUBLIC FINANCES: APPROACHES TO THE DEFINITION

Anastasiya E. Sudakova^{1✉}, Gavriil A. Agarkov²

^{1, 2}*Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences,
Yekaterinburg, Russia*

¹*ae.sudakova@gmail.com✉, <https://orcid.org/0000-0002-3791-1129>*

²*<https://orcid.org/0000-0002-6533-3557>*

Abstract. The federal structure of the state is based on the fiscal federalism. Despite the many views on the definition itself, the primary discussion is focused on budget centralization and decentralization. The article clarifies some interrelated terms, shows their controversial nature in regulatory legal acts, identifies the author's view on certain terms. The term "expanded" consolidated budget is introduced. It includes budgets of extra-budgetary funds. When calculating with this term as a dominator, the level of budget centralization is increased by 1–3 % and that of budget decentralization is decreased.

Approaches to assess the level of budget centralization and decentralization are proposed. They include assessment of (1) the degree of revenue powers assigned to the federal budget; (2) the amount of real disposable income by the federal government; (3) the level of "independence" of budgets, i.e. the ability to cover expenditure obligations at the expense of tax and non-tax revenues; (4) expenditure powers implemented through territorial budgets.

The calculation shows that, in general, the level of centralization of the budget system of the Russian Federation is about 90 %, which is quite high. However, this value has been decreasing over 10 years. The calculations using the second approach show that the level of centralization is slightly lower – about 64 %. However, this approach does not lead to conclusions on the revenue powers assigned to different levels of the budget.

The study identifies the following changes in values during the pandemic period: a decrease in the level of centralization of budgets by 3 % in 2020 resulting from a shortfall in oil and gas and other tax revenues; a decrease in the level of independence of territorial budgets by 14 % due to an increase in expenditure obligations. However, a different outcome develops when calculating the level of decentralization according to the approach (4), which provides both no dramatic changes, even in 2020, and smoothing due to the allocation of inter-budget transfers.

Keywords: state budget, budget system, fiscal federalism, budget centralization, budget decentralization, public finances, consolidated budget, public revenues, public expenditures

Acknowledgments: the article complies with the plan of Institute of Economics, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences.

For citation: Sudakova A. E., Agarkov G. A. Budget Centralization and Decentralization of the Russian Federation's Public Finances: Approaches to the Definition // Surgut State University Journal. 2022. No. 2 (36). P. 60–69. DOI 10.34822/2312-3419-2022-2-60-69.

ВВЕДЕНИЕ

Федеративные государства функционируют в условиях необходимости соблюдения двух условий: стимулирования налогового потенциала и межбюджетного выравнивания. При этом нет единого механизма выравнивания бюджетной обеспеченности, в котором сочетались бы стимулирующая функция по наращиванию собственных доходов, отсутствие отрицательных стимулов по наращиванию неэффективных расходов, ранжирование

особенностей территории (региона и т. п.) и неоспоримость весовых коэффициентов.

Механизм выравнивания в федеративном государстве взаимосвязан с системообразующими принципами: федерализмом и связанным с ним фискальным или налогово-бюджетным федерализмом, подразумевающим равенство и самостоятельность.

К примеру, Г. Поляк [1, с. 62] выделяет финансово-бюджетный федерализм и трактует его как разделение полномочий между

центральными органами власти, властями субъектов Федерации и органами местного самоуправления в области финансовой и, в частности, бюджетной сферы. Финансово-бюджетный федерализм реализуется главным образом в ходе бюджетного процесса при мобилизации бюджетных доходов и расходовании бюджетных средств.

Так, Л. В. Смирнягина и И. М. Бусыгина отмечают, что «существуют два канонических определения бюджетного федерализма, которые в корне противоречат друг другу» [2]. Первое определение характеризует независимый бюджетный федерализм, вытекающий из классического понимания федерализма. Второе – раскрывает выравнивающий бюджетный федерализм, который сводит бюджетный федерализм к межбюджетным отношениям: перетокам средств между бюджетами разных уровней.

Термин «бюджетный федерализм» в зарубежной и в большей степени в российской литературе представлен несколькими словосочетаниями. В зарубежной литературе он обозначен как *fiscal federalism*. В российских исследованиях употребляются термины «фискальный», «налоговый», «бюджетный» и «налогово-бюджетный федерализм».

Так, Э. В. Пешина в своем исследовании отмечает, что налоговый и бюджетно-налоговый федерализм является частью более емкого понятия «бюджетный федерализм» [3]. В работе Г. Поляка данный термин представлен как «финансово-бюджетный федерализм» [1].

Настоящее исследование, во-первых, вносит дополнение по уточнению многообразия названий термина через этимологию слова, а во-вторых, указывает на терминологические особенности русского языка.

Сложность перевода экономических терминов (а в некоторых случаях невозможность подобрать русскоязычные эквиваленты) состоит в том, что экономика как наука отражает экономические процессы, характерные для определенного государства. Экономические иноязычные термины не всегда имеют русскоязычный эквивалент, поэтому перевод зачастую формируется либо под влиянием российских экономических реалий, либо как ан-

глицизм. На данную проблему неоднократно указывали лингвисты [4].

Фискальный (англ. *fiscal*) происходит от латинского слова *fiscus* (корзина, казна). В эпоху Римской империи слово «фиск» обозначало корзину, преимущественно такую, где хранились деньги, предназначенные к выдаче. Позднее слово *fiscus* стало применяться для обозначения кассы, а затем – казны (государственной казны), хотя изначально эти понятия разделяли (государственная казна обозначалась как *aerarium*), в том числе и по способу формирования доходов, но впоследствии границы между ними стерлись [5]. С развитием и усложнением государственного устройства слово *fiscus* стало применяться для обозначения государственной казны, а еще позднее – фискальных доходов государства. В зарубежной литературе вместе с термином *fiscal* чаще упоминаются государственные (местные) доходы, хотя это преимущественно налоговые доходы [6] (по причине их значительно большего влияния на бюджеты по сравнению с неналоговыми доходами). Таким образом, термин «фискальный» может восприниматься как англицизм, наиболее точный эквивалент в русском языке, на наш взгляд, все-таки «бюджетный» (от слов «казна», «бюджет»), в то время как «налоговый» сужает определение федерализма до налоговых доходов, не принимая во внимание неналоговые доходы, межбюджетные трансферты и бюджетные инструменты регулирования. Термин «налогово-бюджетный», с одной стороны, можно трактовать как отделение налогов от понятия бюджета, что является неверным, но с другой – как указание на значимую функцию налогов в структуре бюджета, в чем нет необходимости. Таким образом, *fiscal* в русском языке, скорее всего, следует переводить либо как «фискальный» (англицизм), либо как «бюджетный» (от значения слова: «казна» в переводе с лат.), обозначающий отношения по поводу государственных финансов (распределение, регулирование и т. д.). Аналогичная позиция встречается в работе Б. Л. Лавровского и Е. А. Горюшкиной, в которой авторы представляют данное понятие как «бюджетный (фискальный) федерализм» [7].

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ

Федеративное устройство представляет собой сложную форму государственной организации, в которой главную роль играет централизация и децентрализация государственных функций. Последняя представляет собой передачу доходных и расходных полномочий на региональный и местный уровень. Исходя из этого, выделяют централизованные и децентрализованные модели, которые, в свою очередь, могут иметь пограничные значения, являющиеся следствием межбюджетных отношений. Например, G. Hughes и S. Smith выделяют многообразие децентрализованных моделей на основе формирования центрального и местных бюджетов [6]. Работа А. М. Лаврова является некоторым продолжением исследования G. Hughes, однако он представляет более структурные выводы, выделяя типы и содержание межбюджетных отношений, которые, по сути, описывают централизацию и децентрализацию государственных финансов [8].

Наибольшую сложность представляет оценка уровня централизации и децентрализации системы. В обзоре L. Hooghe представлены три составляющие для определения децентрализации: административная, политическая и фискальная (на основе определения доходов и расходов по уровням бюджетов бюджетной системы) [9]. При кажущейся простоте фискального измерения оно требует уточнения ряда понятий, которые неоднозначно представлены в российском законодательстве, а также определения составляющих формул расчета федерализма.

Обозначим ключевые термины, однако не будем углубляться в дискуссию и уточнение понятий, а лишь представим свою точку зрения или согласие с исследователями данной темы.

Межбюджетные отношения представлены вертикальной (определение полномочий в иерархии бюджетной системы) и горизонтальной (выделение межбюджетных трансфертов, анализ которых дает представление о степени децентрализации) составляющими. Межбюджетные трансферты имеют большое значение при исследовании децентрализации бюджетов. Согласимся с Е. Н. Тимушевым в том, что сложность межбюджетных трансфертов состоит в специфике учета их потоков, в том числе в зависимости от вида

и функции [10, с. 90]. Например, если регионам выделяются дотации на выравнивание, они полномочны самостоятельно определять направления расходования (за исключением тех бюджетов, которые попадают под п. 4 ст. 130 и 136 БК РФ) в соответствии с нормативными правовыми актами (далее – НПА), и можно говорить об усилении децентрализации. А вот если регионы являются получателями целевых трансфертов (субвенций, субсидий), тогда эти бюджетные доходы, наоборот, усиливают централизацию.

Собственные доходы. Б. Л. Лавровский также обращает внимание на значимость данного термина в исследованиях бюджетного федерализма и на отсутствие его формулировки в НПА в противопоставлении с «несобственными» доходами [7]. В работах встречается мнение, что собственные доходы – это только налоговые и неналоговые поступления бюджета (например, [11]) или что к ним относятся только те доходы (налоги), полномочия по определению ставки и базы которых закреплены за органами власти соответствующего уровня [12]. Наряду с этим Е. А. Морозова выделяет регулирующие/разделяемые (например, налог на прибыль) и «пересекающие» налоги (например, доходы от ЕНВД, налог на имущество), однако не определено, в какой бюджет они зачисляются.

Если представить налоговые и неналоговые доходы термином «собственные доходы», то, с одной стороны, это противоречит законодательству РФ (ст. 47 Бюджетного кодекса РФ), в котором они обозначаются как «налоговые <...> и неналоговые <...> доходы, а также доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций». Но, с другой стороны, в аналитических государственных документах они обозначаются как налоговые и неналоговые, а межбюджетные трансферты представляются отдельной строкой, не включенной в собственные доходы. Кроме того, субсидии и дотации, а также субвенции являются доходами, полученными субъектами вследствие их перераспределения, а полномочия по предоставлению трансфертов закреплены за федеральным правительством (или нижестоящим – при наличии таких

полномочий). Таким образом, в Бюджетном кодексе РФ (далее – БК РФ) под собственными доходами понимаются не средства, генерируемые налоговым потенциалом субъекта РФ (и местного бюджета), а средства для реализации закрепленных полномочий, иными словами, для поддержания минимальной обеспеченности и/или развития субъекта.

Консолидированный бюджет встречается практически во всех расчетных формулах при определении централизации и децентрализации. Хотя его определение закреплено в БК РФ, оно не совсем точно отражает специфику бюджетного устройства РФ и распределения полномочий по уровням бюджетной системы.

Согласно ст. 6 БК РФ, «консолидированный бюджет – свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами». В ст. 13 БК РФ уточняются характеристики консолидированного бюджета РФ, который включает в себя федеральный бюджет и свод консолидированных бюджетов субъектов РФ (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами). Таким образом, бюджеты государственных внебюджетных фондов (ПФР, ФОМС, ФСС) не учитываются в составе консолидированного бюджета государства.

С одной стороны, в таком виде возможно сравнить бюджеты в международном сопоставлении, с другой – представленное определение не раскрывает специфику бюджетного устройства РФ, в котором средства бюджета ПФР (например, ст. 16 № 167-ФЗ 15.12.2001), ФОМС, ФСС являются федеральной собственностью, бюджеты фондов и отчеты об их исполнении утверждаются ежегодно по представлению Правительства РФ федеральными законами (например, ст. 16 ФЗ от 15.12.2001 № 167-ФЗ) в порядке, определяемом БК РФ; система здравоохранения и пенсионное обеспечение гарантированы государством, которое также устанавливает перечень услуг, определяет систему пенсионного обеспечения; бюджет государ-

ственных внебюджетных фондов РФ формируется преимущественно из двух источников: отчислений по страховым взносам и средств федерального бюджета на покрытие дефицита фондов; размер страховых взносов, объект обложения, база для начисления страховых взносов регулируются законодательством Российской Федерации о налогах и сборах (гл. 34 Налогового кодекса РФ), кроме того, являются обязательными для работодателей. Перечисленные пункты позволяют сделать вывод, что деятельность и бюджеты государственных внебюджетных фондов являются подконтрольными соответствующим государственным ведомствам и правомерно ввести определение «расширенный консолидированный бюджет», которое будет включать также бюджеты обозначенных фондов и определять степень полномочий центрального правительства относительно всех государственных финансов.

Также обозначим, что под централизованной и децентрализованной моделью бюджетного федерализма мы понимаем разграничение и закрепление доходных и расходных полномочий между уровнями государственной власти.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

Довольно часто в литературе встречается подход к определению централизации через соотношение налоговых доходов государства к размеру экономики (ВВП) [13]. Однако такой подход относится к выявлению особенностей финансовой системы государства через определение вклада государства в развитие экономики, может быть применен для оценки любой формы государственного устройства (федеративного, унитарного и др.), не позволяет сделать вывод о том, как распределены полномочия по доходам и расходам между уровнями бюджетной системы, а именно это способствует выявлению неравенства регионов, диспропорций в их развитии и формировании их бюджетов.

Таким образом, предлагаем определение уровня централизации следующими способами:

1. Отношение «федеральных» доходов, включающих в себя налоговые доходы, пол-

номочия по регулированию которых закреплены за федеральным правительством (ст. 13 НК РФ), и неналоговые доходы федерального бюджета, к общему объему консолидированного бюджета. Такой подход позволяет сделать вывод о закреплении доходных полномочий за федеральным правительством. Таким образом, определение уровня централизации (CD) можно выразить формулой:

$$CD_i^{FG} = \frac{Rev_i^{FG}}{BC_i^{st.rev}}, \quad (1)$$

где CD_i^{FG} – уровень централизации в i -ый год, FG обозначает, что в числителе формулы показатель Rev_i^{FG} , отн. ед.;

Rev_i^{FG} – налоговые доходы, полномочия по регулированию которых закреплены за

федеральным (центральным) правительством (ст. 13 НК РФ), и неналоговые доходы федерального бюджета в i -ый год, ден. ед. (руб.);

$BC_i^{st.rev}$ – доходы консолидированного бюджета государства в i -ый год, ден. ед. (руб.).

Согласно формуле 1 представлен расчет (рис. 1), на основе которого бюджетную систему РФ можно охарактеризовать как высоко централизованную, т. е. доходные полномочия почти на 90 % от общих доходов консолидированного бюджета государства сосредоточены на уровне федерального правительства, и только около 10 % регулируются и закреплены на постоянной основе за региональными и местными бюджетами. Анализ данных за 10-летний период позволяет выделить тренд в сторону укрепления децентрализованных бюджетов (рис. 1).

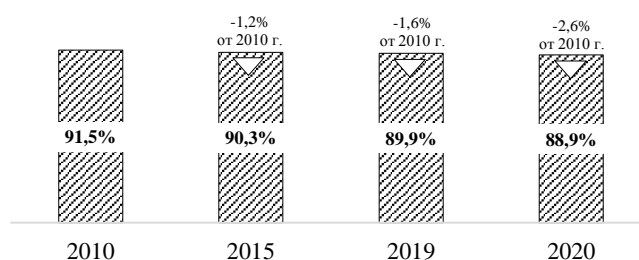


Рис. 1. Уровень централизации доходов РФ (расчет по (1)):

доля доходных полномочий, закрепленных за федеральным правительством

Примечание: составлено авторами на основании отчета об исполнении консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов с сайта Федерального казначейства РФ.

Ранее мы уточнили определение консолидированного бюджета и ввели понятие «расширенный консолидированный бюджет», в которое включили бюджеты внебюджетных фондов. Такое определение консолидированного бюджета позволяет нам пересчитать значения степени централизации государственных финансов, т. е. новый расчет увеличивает уровень централизации, представленный на рис. 1, в среднем на 1,6 %.

2. Отношение доходов федерального бюджета к общему объему доходов консолидированного бюджета государства можно выразить:

$$CD_i^{FB} = \frac{Rev_i^{FB}}{BC_i^{st.rev}}, \quad (2)$$

где CD_i^{FB} – уровень централизации в i -ый год, FB обозначает, что в числителе формулы показатель Rev_i^{FB} , отн. ед.;

Rev_i^{FB} – доходы федерального бюджета в i -ый год, ден. ед. (руб.).

За десятилетний период расчет значений по (2) в среднем составляет 64 % (в 2010 г. – 63 %, в 2015 г. – 64 %, в 2020 г. – 64 %), т. е. 64 % от всех доходов консолидированного бюджета (за исключением внебюджетных фондов) поступает в федеральный бюджет.

Однако применение данного подхода, с одной стороны, не позволяет оценить в полной мере степень влияния центрального правительства на территориальные бюджеты, т. к. в их бюджеты (региональные и местные)

включены налоги, полномочия по регулированию которых закреплены за федеральным правительством. Например, налог на прибыль, ставка которого с 2009 г. составляет 20 %; из них 2 % зачислялось в федеральный бюджет, 18 % – в бюджет субъекта РФ (п. 1 ст. 284 НК РФ). С 2017 по 2024 г. в федеральный бюджет зачисляется 3 %, в бюджет субъекта РФ – 17 % (п. 1 ст. 284 НК РФ). Причиной перераспределения ставки явился высокий дефицит бюджета в результате падения стоимости барреля нефти. Таким образом, 1 % по налогу на прибыль перераспределили с бюджетов субъектов в пользу федерального бюджета. Такая ситуация выявляет недостатки применения обозначенного подхода.

Но, с другой стороны, он позволяет оценить уровень экономической самостоятельности бюджетов с некоторыми уточнениями: доходы от добычи полезных ископаемых (НДПИ, таможенные пошлины и др., согласно ст. 96.6 БК РФ), являющиеся общенациональными, зачисляются в федеральный бюджет, НДС и 3 % (2 %) по налогу на прибыль необходимы для выполнения общегосударственных значимых задач (развитие науки и высшего образования, здравоохранения, поддержание пенсионного фонда и др., сохранение целостности государства посредством бюджетного выравнивания регионов). Закрепленные за консолидированными бюджетами субъектов РФ налоговые доходы пропорциональны их социально-экономическим показателям.

3. Однако расчет для оценки экономической самостоятельности субъектов можно представить иначе: отношение налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъектов РФ к общему объему расходов консолидированного бюджета субъектов РФ (формула 3). Однако в этом

случае не учитывается дефицит бюджетов и, следовательно, расходные обязательства бюджета. Применение (3) позволяет сформулировать вывод о том, насколько закрепленные и делегированные расходные полномочия субъекта РФ (как административно-территориальной единицы) покрываются за счет налоговых и неналоговых доходов:

$$BD_i^{RB} = \frac{Rev_i^{RB}}{BC_i^{reg.exp}}, \quad (3)$$

где BD_i^{RB} – уровень самостоятельности региональных бюджетов в i -ый год, RB обозначает, что в числителе формулы показатель Rev_i^{RB} , отн. ед.;

Rev_i^{RB} – налоговые и неналоговые доходы консолидированного бюджета субъектов РФ в i -ый год, ден. ед. (руб.);

$BC_i^{reg.exp}$ – расходы консолидированного бюджета субъекта РФ в i -ый год, ден. ед. (руб.).

Расчет по формуле 3 представлен таким образом: в целом расходы консолидированного бюджета субъектов РФ в 2010 г. за счет налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъектов РФ обеспечены на 75 %; в 2015 г. – на 81 %, в 2019 г. – на 81 %, в 2020 г. – на 69 % (причина в увеличении расходов на 14 % относительно 2019 г. на фоне снижения доходов на 2 % в результате пандемийных мероприятий). Однако в разрезе отдельных субъектов РФ ситуация сильно разнится: уровень «самостоятельности» регионального бюджета выше среднего (в 2020 г. – 58 %) – у 44 субъектов, при этом минимальное значение (возможность обеспечить расходы за счет налоговых и неналоговых доходов) – 15 % (2020 г.), максимальное – 88 % (табл.).

Таблица

Уровень «самостоятельности» региональных бюджетов (расчет по формуле 3)

Показатель	2010	2015	2020
Среднее значение «самостоятельности» по субъектам РФ, %	50,02	68,20	58,15
Количество субъектов, значение «самостоятельности» которых выше среднего, ед.	42	49	44
Количество субъектов, значение «самостоятельности» которых ниже среднего, ед.	41	36	41
Минимальное значение «самостоятельности» среди субъектов РФ, %	11	14	15
Максимальное значение «самостоятельности» среди субъектов РФ, %	95	96	88
Разница между максимальным и минимальным значением, раз	8,53	9,28	6,01

Примечание: составлено авторами на основании отчета об исполнении консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов с сайта Федерального казначейства РФ.

Однако то, что мы обозначили как уровень самостоятельности, можно рассматривать и как вариацию к определению степени бюджетной децентрализации.

4. Согласно некоторым исследованиям в бюджетной сфере децентрализация власти означает перераспределение полномочий, ответственности и финансовых ресурсов между разными уровнями управления и может проводиться двумя способами: распределением власти по функциональному или пространственному принципу, когда степень бюджетной децентрализации измеряется как доля расходов органов власти нижестоящих уровней в общих государственных расходах страны (формула 4) [13]:

$$BD_i^{reg.exp} = BC_i^{reg.exp} / BC_i^{st.exp}, \quad (4)$$

где $BD_i^{reg.exp}$ – уровень бюджетной децентрализации в i -ый год, $reg.exp$ обозначает, что в числителе формулы показатель $BC_i^{reg.exp}$, отн. ед.;

$BC_i^{reg.exp}$ – расходы консолидированного бюджета субъектов РФ в i -ый год, ден. ед. (руб.);

$BC_i^{st.exp}$ – расходы консолидированного бюджета государства в i -ый год, ден. ед. (руб.).

Согласно расчетам по (4) уровень бюджетной децентрализации колеблется в пределах 40 % (рис. 2). Опять же, если вводить расширенное определение консолидированного бюджета, в которое включаются расходы внебюджетных фондов, то значение децентрализации снижается.

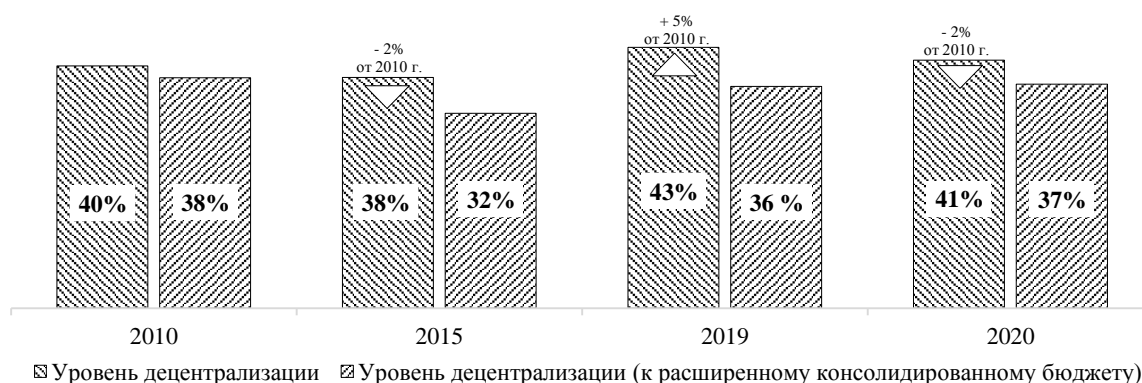


Рис. 2. Уровень бюджетной децентрализации территориальных бюджетов, расчет по (4), в %
Примечание: составлено авторами.

Согласно сравнительной характеристике, представленной в работе Е. А. Морозовой, по данным 2005 г., «в среднем доля расходов органов власти нижестоящих уровней к консолидированному бюджету государства в федеративных странах достигала максимум 40,1 %, а в унитарных – 21,67 %» [12, с. 23].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Бюджетный федерализм – принцип федеративного устройства государства. Несмотря на множество трактовок определения, относящихся к разграничению полномочий, финансированию нижестоящих бюджетов, основная дискуссия разворачивается по поводу

бюджетной централизации и децентрализации (сочетаемость, оценка, приоритет одного над другим).

В данном исследовании представлены подходы к оценке уровня централизации и децентрализации, а также уточнены некоторые взаимосвязанные термины, показана их дискуссионность в нормативно-правовых актах, обозначена авторская позиция по определению некоторых терминов.

Возвращаясь к расчетам, обозначим, что уровень централизации государственного бюджета РФ достаточно высокий, находится на уровне 90 %, если анализировать по критерию закрепленных доходных полномо-

чий за федеральным уровнем власти, при этом за 10-летний период наблюдается снижение данного показателя. В пандемийный период по данному значению (формула 1) также наблюдается снижение, однако причина заключается в снижении нефтегазовых доходов в 2020 г., зачисляемых в федеральный бюджет. Если анализировать значения, полученные в результате расчетов по второму подходу (формула 2), то уровень централизации несколько ниже – около 64 %. При этом данный подход не позволяет делать выводы о доходных полномочиях, закрепленных за бюджетом, можно говорить лишь об уровне бюджетов.

Оценивать уровень децентрализации предложено также несколькими способами: через покрытие «собственными доходами» расходных обязательств (формула 3), через отношение расходов консолидированного бюджета субъекта РФ к расходам консолидированного бюджета государства (формула 4). В первом случае в целом по стране наблюдалось увеличение значения показателя, что говорит об укреплении самостоятельности бюджетов. Однако в 2020 г. наблюдается резкое снижение значения на 14 %, в разрезе субъектов ситуация анало-

гичная – ухудшение значений в 2020 г. Иная ситуация складывается при применении второго подхода (формула 4), расчет по которому не показал резких изменений даже в 2020 г., сглаживание происходит за счет выделения межбюджетных трансфертов.

В данной работе мы ввели термин «расширенный консолидированный бюджет», включающий бюджеты внебюджетных фондов. Расчет с использованием этого показателя добавляет 1–3 % в случае определения уровня централизации бюджетов, и снижает – в случае расчета децентрализации бюджетов.

Таким образом, расчеты по предложенным подходам (по два подхода на определение уровня централизации и децентрализации бюджетов) представлены разными значениями, в зависимости от того, что ставится в приоритет: формула 1 оценивает степень доходных полномочий, закрепленных за федеральным бюджетом; формула 2 – объем реальных располагаемых доходов федерального правительства; формула 3 – уровень «самостоятельности» бюджетов, т. е. возможность покрыть расходные обязательства за счет налоговых и неналоговых доходов; формула 4 – расходные полномочия, реализуемые через территориальные бюджеты.

Список источников

1. Поляк Г. Б. О централизации финансовых ресурсов в государстве // *Финансы*. 2009. № 10. С. 62–64.
2. Смирнягин Л. В., Бусыгина И. М. Российский федерализм (федерализм, связность пространства страны) // *Оценка состояния и перспектив политической системы Российской Федерации в 2008 году – начале 2009 года : 1-й ежегод. доклад Ин-та обществ. проектирования*. М. : Ин-т обществ. проектирования, 2009. 75 с.
3. Пешина Э. В., Стрекалова А. А. Фискальный и бюджетный федерализм: две системы управления публичными финансами // *Финанс. аналитика: проблемы и решения*. 2016. № 11 (293). С. 34–52.
4. Колесникова О. И., Лопатина Е. В., Соколова В. В. Терминологические соответствия при переводе экономических терминов с английского на русский язык // *Междунар. науч.-исслед. журн.* 2021. № 1 (103). С. 153–157.
5. Long G. *Fiscus* // *A Dictionary of Greek and Roman Antiquities* / Ed. J. Murray. London : Cambridge University Press, 1875. P. 537–538. URL: https://penelope.uchicago.edu/Thayer/E/Roman/Texts/secondary/SMIGRA*/Fiscus.html (дата обращения: 12.01.2022).

References

1. Polyak G. B. O tsentralizatsii finansovykh resursov v gosudarstve // *Finansy*. 2009. No. 10. P. 62–64. (In Russian).
2. Smirnyagin L. V., Busygina I. M. Rossiiskii federalizm (federalizm, svyaznost prostranstva strany) // *Otsenka sostoiianiia i perspektiv politicheskoi sistemy Rossiiskoi Federatsii v 2008 godu – nachale 2009 goda : 1st Annual Report of the Institute of Public Design*. Moscow : Institut obshchestv. proektirovaniia, 2009. 75 p. (In Russian).
3. Peshina E. V., Strekalova A. A. Fiscal and Budgetary Federalism: Two Systems for Public Financial Management // *Financial Analytics: Science and Experience*. 2016. No. 11 (293). P. 34–52. (In Russian).
4. Kolesnikova O. I., Lopatina E. V., Sokolova V. V. Terminological Correspondence in the Translation of Economic Terms from English to Russian // *International Research Journal*. 2021. No. 1 (103). P. 153–157. (In Russian).
5. Long G. *Fiscus* // *A Dictionary of Greek and Roman Antiquities* / Ed. J. Murray. London : Cambridge University Press, 1875. P. 537–538. URL: https://penelope.uchicago.edu/Thayer/E/Roman/Texts/secondary/SMIGRA*/Fiscus.html (accessed: 12.01.2022).

6. Hughes G., Smith S. Economic Aspects of Decentralized Government: Structure, Functions and Finance // *Economic Policy*. 1991. Vol. 6, Is. 13. P. 425–459.
7. Лавровский Б. Л., Горюшкина Е. А. Бюджетный федерализм в России: быть или не быть? // *Вопр. экономики*. 2021. № 1. С. 143–160.
8. Лавров А. М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации». Цикл публикаций и документов (1998–2019 гг.). М. : ИД ВШЭ, 2019. 832 с.
9. Hooghe L., Marks G., Schakel A. H., Chapman Osterkat S., Niedzwiecki S., Shair-Rosenfield S. *Measuring Regional Authority: A Postfunctional Theory of Governance*. Vol. 1. Oxford : Oxford University Press, 2016. 704 p.
10. Тимушев Е. Н. Бюджетная децентрализация в России и мире: тенденции и эффекты // *Вопр. экономики*. 2021. № 11. С. 89–107.
11. Власова М. С., Данилов В. Н., Суханов О. В. Оценка доходов консолидированных бюджетов // *Вопр. статистики*. 2015. № 2. С. 73–77.
12. Морозова Е. А. Модели бюджетного федерализма в развитых странах и особенности их применения в Российской Федерации. М. : МГУ, 2009. 49 с.
13. Лунякова Н. А., Луняков О. В. Оценка уровня бюджетной централизации и перераспределения доходов в финансовой сфере // *Научн. вестн.: финансы, банки, инвестиции*. 2019. № 2 (47). С. 65–74.
6. Hughes G., Smith S. Economic Aspects of Decentralized Government: Structure, Functions and Finance // *Economic Policy*. 1991. Vol. 6, Is. 13. P. 425–459.
7. Lavrovsky B. L., Goryushkina E. A. Fiscal Federalism in Russia: To Be or not to Be? // *Vopr. ekonomiki*. 2021. No. 1. P. 143–160. (In Russian).
8. Lavrov A. M. Logika i perspektivy biudzhethnykh reform v Rossii: v poiskakh “optimalnoi detsentralizatsii”. Tsikl publikatsii i dokumentov (1998–2019 gg.). Moscow. : Publishing House Higher School of Economics, 2019. 832 p. (In Russian).
9. Hooghe L., Marks G., Schakel A. H., Chapman Osterkat S., Niedzwiecki S., Shair-Rosenfield S. *Measuring Regional Authority: A Postfunctional Theory of Governance*. Vol. 1. Oxford : Oxford University Press, 2016. 704 p.
10. Timushev E. N. Fiscal Decentralization in Russia and the World: Trends and Effects // *Vopr. ekonomiki*. 2021. No. 11. P. 89–107. (In Russian).
11. Vlasova M. S., Danilov V. N., Sukhanov O. V. Estimation of Revenues of Consolidated Budgets // *Vopr. statistiki*. 2015. No. 2. P. 73–77. (In Russian).
12. Morozova E. A. Modeli biudzhethnogo federalizma v razvitykh stranakh i osobennosti ikh primeneniia v Rossiiskoi Federatsii. Moscow : Moscow State University, 2009. 49 p. (In Russian).
13. Lunyakova N. A., Lunyakov O. V. Assessment of the Income Centralization and Redistribution // *Scientific Bulletin: Finance, Banking, Investment*. 2019. No. 2 (47). P. 65–74. (In Russian).

Информация об авторах

А. Е. Судакова – кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник.

Г. А. Агарков – доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник.

Information about the authors

A. E. Sudakova – Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, Senior Researcher.

G. A. Agarkov – Doctor of Sciences (Economics), Professor, Chief Researcher.