

## ФИСКАЛЬНЫЙ И БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: ДВЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНЫМИ ФИНАНСАМИ

Евелина Вячеславовна ПЕШИНА<sup>а\*</sup>, Алёна Александровна СТРЕКАЛОВА<sup>б</sup>

<sup>а</sup> доктор экономических наук, профессор кафедры государственных и муниципальных финансов, Уральский государственный экономический университет, Екатеринбург, Российская Федерация  
peshina@yandex.ru

<sup>б</sup> старший преподаватель кафедры государственных и муниципальных финансов, Уральский государственный экономический университет, Екатеринбург, Российская Федерация  
strekalova@usue.ru

\* Ответственный автор

### История статьи:

Принята 03.09.2015

Принята в доработанном виде

22.01.2016

Одобрена 16.02.2016

УДК 336.1

JEL: E62, H30, H77

### Аннотация

**Тема.** В статье исследуются вопросы общего и различного в понятиях «фискальный федерализм», используемого в англоязычной среде, и «фискальный (бюджетный) федерализм», используемого в российской литературе. Данные определения являются базовыми в современной системе управления публичными финансами с учетом институциональной среды мировой и российской экономики.

**Цели.** Раскрыть базовые конструкции понятия «фискальный федерализм» в англоязычной среде; рассмотреть сущностные характеристики понятия «фискальный (бюджетный) федерализм», используемого российскими учеными; провести сравнительный анализ понятий «фискальный федерализм» и «фискальный (бюджетный) федерализм» с учетом институциональной среды мировой и российской экономик.

**Методология.** Анализ содержания понятия «фискальный федерализм», формулируемого зарубежными учеными в англоязычной среде, был проведен по направлениям: практика использования понятий «бюджетный федерализм» и «налоговый федерализм»; анализ понятия «фискальный федерализм» с 1959 г. (даты его появления) по 2014 г. в формулировках ученых разных стран мира. Анализ понятия «фискальный (бюджетный) федерализм» был проведен по публикациям российских ученых по направлениям: общие отличительные особенности фискального федерализма англоязычной среды и фискального (бюджетного) федерализма в российских публикациях; сущность (идея, назначение) понятия по определениям, формулируемым с 1992 по 2014 г. российскими учеными; основа, область распространения; целевая направленность.

**Результаты.** Показана сопоставимость взглядов зарубежных ученых на понятие «фискальный федерализм» и российских ученых на понятие «фискальный (бюджетный) федерализм» по исследуемым направлениям.

**Выводы.** В российской научной мысли существует понимание «фискального (бюджетного) федерализма» как частный случай теории фискального федерализма в мировой научной мысли. В России зауживают понятие публичного сектора до бюджетной сферы, а взаимоотношения субъектов государственного управления рассматриваются как взаимодействие уровней власти в многоуровневой бюджетной системе.

**Значимость.** Статья должна восполнить недостаток переводных работ из мировой научной мысли по изучению фискального федерализма и способствовать разграничению дискуссионных понятий «фискальный федерализм» и «бюджетный федерализм» в российской научной мысли в системе управления публичными финансами.

**Ключевые слова:** фискальный федерализм, бюджетный федерализм, многоуровневое управление

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2015

### Введение

В современной российской экономической литературе понятие «фискальный федерализм» является дискуссионным по отношению к широко используемым понятиям: «бюджетный федерализм», «бюджетно-налоговый федерализм», «налоговый федерализм».

Понятие «фискальный федерализм» было введено Р.А. Масгрейвом в работе «Теория публичных финансов» [42]. Спустя почти сорок лет, при

принятии в 1998 г. Государственной Думой РФ Бюджетного кодекса РФ, были изъяты статьи (содержавшиеся в проекте), впервые официально определяющие российский бюджетный федерализм, его содержание и принципы.

Таким образом, отсутствие базовой, законодательно зафиксированной конструкции понятия «бюджетный федерализм» обусловило возможность его широкого и узкого толкования и построения сложного понятия из

взаимозаменяемых синонимов: «фискальный (бюджетный) федерализм».

В то же время до сих пор отсутствует однозначное определение самого термина «бюджетный федерализм». Это лишь один из русскоязычных аналогов понятия «фискальный федерализм» (fiscal federalism). Наряду с ним в отечественной литературе используются термины «фискальный федерализм», «финансовый федерализм», «бюджетно-налоговый федерализм», при этом содержание этих понятий признается тождественным» [5]. Данные терминологические маневры отражаются на предмете и объекте исследования публичных финансов.

Целью настоящей статьи является показ результатов выявления общего и различного в понятиях «фискальный федерализм», используемого в англоязычной среде, и «фискальный (бюджетный) федерализм», употребляемого в российской литературе.

Совокупность категорий представляет собой понятийный аппарат, являющийся фундаментом любой научной теории.

Проблемы понятийного аппарата, по мнению российского ученого Ж.Т. Тощенко, «это проблемы логики, точности, последовательности и непротиворечивости знания, образующего целостность и завершенность конструкции любой науки».

С одной стороны, понятия в науке закрепляются не сразу, поскольку являются обобщенным отражением действительности. С другой стороны, понятия не являются статичными, так как изменяются в соответствии с реальной действительностью, основанной на фактических данных.

Уточнение понятийного аппарата в развитии теории и практики способствует:

- 1) правильности использования определений в соответствии с реальной действительностью;
- 2) повышению качества и результатов любого научного исследования;
- 3) сознательному преобразованию действительности, основанному на связи теории и практики.

В рамках данного исследования на необходимость уточнения понятийного аппарата федерализма указывали многие ученые. Коллектив авторов Центра экономики федеративных отношений

Института экономики РАН, исследуя социально-экономические, правовые и исторические аспекты проблем федеративных отношений, констатировал «несогласованность разработок экономического и правового характера, обусловленных недостаточностью имеющейся теоретической базы» [22, с. 5]. Представленные в статье результаты научных изысканий должны способствовать созданию теории «нового российского федерализма в противовес узкоспециальным разработкам» [5, с. 102].

### Конструкция понятия «фискальный федерализм» в англоязычной среде<sup>1</sup>

Анализ понятия «фискальный федерализм», формулируемого зарубежными учеными в англоязычных изданиях, был проведен по двум направлениям:

- *первое* – изучение взаимосвязи бюджетного и налогового федерализма с фискальным федерализмом;
- *второе* – анализ понятия «фискальный федерализм» с даты его появления – 1959 г. по 2014 г. в 26 формулировках ученых из различных стран мира: США, Италии, Бразилии, Швейцарии, Японии, Германии, Финляндии, Канады, Португалии, Хорватии, Румынии, Эфиопии, Нигерии, Бельгии, Индии.

*Первое направление анализа* – исследование взаимосвязи бюджетного и налогового федерализма с фискальным федерализмом – позволило сделать следующие промежуточные выводы.

1.1. В зарубежной литературе отсутствует понятие budget federalism (бюджетный федерализм). В 2015 г. поисковая система Google по этому термину нашла одну публикацию У. Тиссена – экономиста Немецкого института экономических исследований [54]. Данная публикация появилась благодаря Российско-Европейскому центру экономической политики. Термин budget federalism в данной публикации встречается только в названии, по тексту используется понятие fiscal federalism (фискальный федерализм).

<sup>1</sup> Поскольку в рамках данной работы при изучении составляющих понятия «фискальный федерализм» зарубежных ученых и «фискальный (бюджетный) федерализм» российских ученых использовались уже сформулированные определения, по тексту статьи мы ограничились упоминанием автора и года публикации, а в списке литературы указаны точные выходные данные работы и указана соответствующая страница, на которой представлено понятие, определение.

Крайне редко используется определение budgetary federalism (бюджетный федерализм). Э. Гловер в работе «133 секрета успеха децентрализации» [29] связывает с бюджетным федерализмом именно денежные отношения, поясняя, что фискальный федерализм изучает вертикальные дисбалансы, принципы политической власти, межправительственные действия и т.д. Термин «бюджетный федерализм» главным образом используют зарубежные журналисты в средствах массовой информации для широкого круга читателей, освещая денежные вопросы.

Основная масса публикаций, использующих английские словосочетания budgetary federalism, budget federalism, представляет собой перевод российских статей на английский язык. Таковы, например, публикации российских ученых А.М. Лаврова [35]; Е. Сабурова, Н. Типенко, А. Чернявского [48] и др.

1.2. Как и определение «бюджетный федерализм», в англоязычном варианте крайне редко встречается понятие «налоговый федерализм» (taxing federalism). С 1970 г. в США функционирует некоммерческая организация «Налоговая аналитика», исследующая вопросы налогового федерализма и использующая понятие taxing federalism. Но подчеркнем еще раз, широкого распространения в англоязычной среде данный термин не имеет. Чаще всего слова «федерализм» и «налоги» в англоязычной литературе используют в следующих словосочетаниях: «налогообложение и федерализм» (taxation and federalism), «налоговые льготы в фискальном федерализме» (tax incentives in fiscal federalism), иногда применяется понятие «налоговая федерализация» (tax federalization) и т.д.

*Второе направление* – анализ понятия «фискальный федерализм», используемого в трактовке зарубежных авторов – позволило составить табл. 1 и сформулировать следующие выводы.

2.1. Понятие «фискальный федерализм» ученые связывают с философией, теорией и моделями федерализма.

2.2. Фискальный федерализм тесно связывают с фискальной децентрализацией.

2.3. В составляющих фискального федерализма учеными особо подчеркиваются:

а) многоуровневое управление;

б) различные уровни административного управления;

в) многоуровневое правительство;

г) различные уровни государственной власти.

2.4. В целевой направленности функционирования фискального федерализма ученые выделяют:

а) эффективное предоставление публичных услуг и рост благосостояния населения по уровням децентрализации;

б) взаимограничения вмешательства уровней управления в функционирование рыночной экономики, экономические решения.

2.5. В изучении фискального федерализма ученые выделяют горизонтальные и вертикальные дисбалансы, фискальные разрывы в фискальной системе государства.

Анализ теории фискального федерализма был проведен в многочисленных работах индийского ученого Ч.К. Шармы, в одной из которых он сформулировал вывод: «Фискальный федерализм является основной концепцией, которая помогает в конструировании финансовых структур между центральным и подчиненными уровнями управления. Фискальная децентрализация – один из знаковых принципов фискального федерализма» [51].

Таковы основные составляющие понятия «фискальный федерализм» в мировой научной мысли.

### **Конструкция «фискальный (бюджетный) федерализм» в российских исследованиях**

Российские ученые в исследованиях подобной тематики используют понятия:

- «фискальный федерализм»;
- «бюджетный федерализм»;
- «бюджетно-налоговый федерализм»;
- «налоговый федерализм».

По мнению авторов данной статьи, налоговый и бюджетно-налоговый федерализм являются частью более емкого понятия «бюджетный федерализм».

Активное развитие и изучение фискального (бюджетного) федерализма в российской научной мысли началось с 1992 г., поэтому в рамках

настоящего исследования для анализа были выбраны 10 определений понятия «фискальный федерализм», сформулированных с 1992 по 2011 г., и 37 определений понятия «бюджетный федерализм», появившихся с 1994 по 2014 г.

Необходимо отметить, что из 10 определений фискального федерализма в семи авторы (авторские коллективы) указали на тождественность фискального и бюджетного федерализмов: Л.И. Якобсон (2000)<sup>2</sup>; коллектив авторов под руководством М.Н. Чепурина и Е.А. Киселевой (2000)<sup>3</sup>; К.К. Баранова (2000) [2]; Л.А. Ефимова, С.Д. Макарова, М.Ю. Малкина (2004) [7]; Н.Б. Ермасова (2008)<sup>4</sup>; Л.В. Смирнягин, И.М. Бусыгина (2009)<sup>5</sup>; И.А. Майбуров, А.М. Соколовская (2011)<sup>6</sup>.

Определения фискального федерализма, представленные М.И. Ходоровичем (1992) [26], А.Б. Борисовым (2003)<sup>7</sup>, тождественны понятию «финансово-бюджетный федерализм», сформулированному коллективом авторов под руководством Г.Б. Поляка в работах (1999)<sup>8</sup> и (2007)<sup>9</sup>.

Аналогичная взаимосвязь была выявлена и по оставшимся трактовкам фискального (бюджетного) федерализма. Таким образом, к исследованию было принято 47 определений этого понятия.

Анализ дефиниции «фискальный (бюджетный) федерализм», сформулированной российскими учеными, был проведен по четырем направлениям:

- *первое* – особенности зарубежных трактовок фискального федерализма и российских – фискального (бюджетного) федерализма;
- *второе* – сущность (идея, назначение) понятия «фискальный (бюджетный) федерализм»;
- *третье* – основа, область распространения фискального (бюджетного) федерализма;
- *четвертое* – целевая направленность фискального (бюджетного) федерализма.

*Первое направление* позволило выявить следующее.

1.1. Фискальный (бюджетный) федерализм, по современной терминологии зарубежных ученых, не ограничивается:

а) распространением только на федеративные государства. На наличие фискального (бюджетного) федерализма именно в государствах с федеративным устройством акцентируют внимание Н.И. Игудин (1995) [9]; коллектив авторов под руководством А.В. Сидоровича (2001)<sup>10</sup>; О.А. Бойтуш, А.Ю. Казак (2003) [19], В.В. Иванов (2010) [8]; В.В. Котилко, Т.В. Грицюк (2014) [12] и др.;

б) взаимоотношениями только двух уровней власти – федерального правительства и субъектов федерации, как это обозначают А.М. Бабич, Л.Н. Павлова (2002)<sup>11</sup>; В.В. Иванов (2010) [8].

1.2. Существуют различия в объектах изучения публичных финансов в зарубежной литературе и общественных финансов – в российской.

Объектом изучения публичных финансов<sup>12</sup>, по мнению профессора Массачусетского технологического института (США) Дж. Грубера, является «изучение роли государственного управления (государства) в экономике. Публичные финансы отвечают на четыре вопроса: когда государство должно вмешиваться в экономику; каким образом государство может вмешаться; какой эффект будет получен от этих вмешательств»;

<sup>2</sup> Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика М.: ГУ ВШЭ, 2000. 367 с.

<sup>3</sup> Курс экономической теории: под ред. М.Н. Чепурина, Е.А. Киселевой. 4-е изд., доп. и перераб. Киров: АСА, 2000. 752 с.

<sup>4</sup> Ермасова Н.Б. Государственные и муниципальные финансы: теория и практика в России и в зарубежных странах. 2-е изд. М.: Высшее образование, 2008. 516 с.

<sup>5</sup> Смирнягин Л.В., Бусыгина И.М. Российский федерализм (федерализм, связность пространства страны). Ежегодный доклад «Оценка состояния и перспектив политической системы России». Институт общественного проектирования. М., 2009. 75 с.

<sup>6</sup> Майбуров И.А., Соколовская А.М. Теория налоогообложения. Продвинутый курс. М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2011. 591 с.

<sup>7</sup> Борисов А.Б. Большой экономический словарь. М.: Книжный мир, 2003. 895 с.

<sup>8</sup> Бюджетная система России / под ред. Г.Б. Поляка. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1999. 540 с.

<sup>9</sup> Бюджетная система России / под ред. Г.Б. Поляка. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. 703 с.

<sup>10</sup> Курс экономической теории: общие основы экономической теории. Микроэкономика. Макроэкономика. Основы национальной экономики / под ред. А.В. Сидоровича. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Дело и Сервис, 2001. 832 с.

<sup>11</sup> Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. М.: ЮНИТИ, 2002. 687 с.

<sup>12</sup> В данном случае приводится самая распространенная точка зрения, заложенная во многих зарубежных учебниках по публичным финансам.

почему государство решило вмешаться в экономику» [30, с. 3].

Фискальную систему связывают с системой публичных финансов, тесно взаимодействующих с политическими и экономическими институтами: «система публичных финансов, то есть фискальная система, всегда была на границе между политическим и экономическим аспектами в любой стране» [52, с. 4].

Согласно А.М. Лаврову «объектом управления общественными финансами являются денежные ресурсы «совместного» использования (общественные финансы), что и отличает их от денежных ресурсов, «индивидуально» используемых юридическими (корпоративные финансы) или физическими (личные финансы) лицами; организационной формой управления общественными финансами является циклический по своему характеру процесс составления, утверждения, исполнения и аудита бюджетов (бюджетный процесс), являющихся неотъемлемым атрибутом любого публично-правового образования»<sup>13</sup>.

*Во втором направлении* – анализе сути понятия «фискальный (бюджетный) федерализм» – можно выделить, как минимум, восемь основных авторских позиций российских ученых.

Мы согласны с мнением Л.В. Смирнягина и И.М. Бусыгиной, что «существуют два канонических определения бюджетного федерализма, которые в корне противоречат друг другу»<sup>14</sup>. Первое определение, согласно названным исследователям, характеризует независимый бюджетный федерализм, вытекающий из классического понимания федерализма. Второе определение раскрывает выравнивающий бюджетный федерализм, который сводит бюджетный федерализм к межбюджетным отношениям – к перетокам средств между бюджетами разных уровней. Взяв за основу данное деление, мы подразделили позиции российских ученых следующим образом (табл. 2).

<sup>13</sup> Лавров А.М. Руководство по управлению региональными и муниципальными финансами. Вместо предисловия. Управление бюджетными реформами. RFTAP/QCBS/3.6. 2007. 23 с.

<sup>14</sup> Смирнягин Л.В., Бусыгина И.М. Российский федерализм (федерализм, связность пространства страны). Ежегодный доклад «Оценка состояния и перспектив политической системы России». М.: Институт общественного проектирования, 2009. 75 с.

2.1. Независимый фискальный (бюджетный) федерализм<sup>15</sup> характеризуется следующим образом.

2.1.1. *Автономное функционирование* бюджетов отдельных уровней власти.

2.1.2. *Самостоятельное функционирование* звеньев бюджетной системы «предполагает хотя бы некоторую долю самостоятельности в потребности в общественных благах и изыскании ресурсов».

2.1.3. *Организация бюджетных отношений* между органами власти и уровнями управления с наличием самостоятельности и автономности каждого бюджета.

2.1.4. *Форма бюджетного устройства* в федеративном государстве.

2.2. Выравнивающий фискальный (бюджетный) федерализм. В основе данного вида федерализма заложены межбюджетные отношения, представляющие собой по ст. 6 Бюджетного кодекса РФ «взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса».

В выравнивающем фискальном (бюджетном) федерализме, согласно проведенному анализу публикаций российских ученых, можно выделить следующие авторские позиции.

2.2.1. *Принцип разделения полномочий* между органами власти и управления в финансовой сфере.

2.2.2. *Отношения между тремя уровнями управления* по поводу полномочий и функций (бюджетных прав и полномочий) как способ построения бюджетных отношений между тремя уровнями бюджетной системы.

2.2.3. *Система налоговых и бюджетных взаимоотношений на стадиях бюджетного процесса*.

2.2.4. *Механизм регулирования федеративных отношений*.

<sup>15</sup> В своей работе Л.В. Смирнягин и И.М. Бусыгина выделяли автономные бюджеты, причем независимые полностью.

В рамках данного исследования мы расширили понятие автономности до самостоятельности, соответствующее ст. 28 «Перечень принципов бюджетной системы РФ» Бюджетного кодекса РФ.

Таким образом, под сущностью понятия «фискальный (бюджетный) федерализм» большинство российских ученых понимают систему, механизм, отношения, взаимоотношения между участниками бюджетного процесса в федеративной бюджетной системе. К принципам бюджетной системы отнесено самостоятельное функционирование ее звеньев и, соответственно, осуществление налогово-бюджетных взаимоотношений на всех стадиях бюджетного процесса.

*Третье направление анализа* – основа, область распространения фискального (бюджетного) федерализма (табл. 3).

Основой и областью распространения фискального (бюджетного) федерализма российские ученые полагают следующее.

3.1. *Составляющая часть экономического федерализма.*

3.2. *Финансовая сфера* (без расшифровки области данной сферы).

3.3. *Бюджетная сфера* (доходы и расходы консолидированного бюджета страны), *бюджетные ресурсы.*

3.4. *Денежные потоки (отношения) между субъектами межбюджетных отношений по формированию, распределению и использованию бюджетных фондов.*

3.5. *Общественные финансы, общественные услуги.*

Таким образом, по третьему направлению – основе, области распространения фискального (бюджетного) федерализма – большинство российских ученых ограничиваются бюджетной сферой, бюджетными ресурсами в рамках бюджетного процесса (государства и муниципальных образований), осуществляемого, соответственно, через межбюджетные отношения.

*Четвертое направление анализа* – целевая направленность фискального (бюджетного) федерализма (табл. 4).

В целевой направленности фискального (бюджетного) федерализма в российской литературе распространено пять основных точек зрения.

4.1. *Воздействие государства на экономические показатели* развития территорий.

4.2. *Эффективное предоставление общественных благ (услуг).*

4.3. *Обеспечение баланса экономических и политических интересов* в обществе.

4.4. *Сочетание финансовых интересов* Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления.

4.5. *Единство общественных интересов и интересов населения.*

Таким образом, по четвертому направлению анализа – целевой направленности фискального (бюджетного) федерализма – большинство российских ученых констатируют, что это – сочетание финансовых интересов Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления в рамках эффективного предоставления общественных благ и услуг, то есть основу составляют финансовое выполнение предметов ведения, полномочий, компетенций и вытекающих из них функций на различных уровнях управления.

#### **Общие выводы**

На основании изложенного можно сформулировать выводы о сопоставимости взглядов зарубежных ученых на понятие «фискальный федерализм» и российских ученых – на понятие «фискальный (бюджетный) федерализм» в системе управления публичными финансами.

*Во-первых*, существуют пять основных различий в трактовках понятий «фискальный федерализм» зарубежными и «фискальный (бюджетный) федерализм» российскими учеными (табл. 5).

1.1. *Фискальный федерализм* в представлении зарубежных ученых – это теория с соответствующими моделями федерализма<sup>16</sup>. В своем развитии теория фискального федерализма в зарубежной научной мысли опиралась в первую очередь на концепции децентрализации и публичного сектора, что позволило сформировать значительный теоретический и методический аппарат нормативной направленности.

Определения фискального (бюджетного) федерализма в российской научной мысли,

<sup>16</sup> Можно выделить следующие концепции, теории и модели федерализма: национально-центричный, государственно-центричный, дуальный, кооперативный, креативный, частокольный, технократический, принудительный, исполнительный, конкурентный, сохраняющий рынок [17].

наоборот, изначально базировались на основных нормативных правовых актах в данной сфере – Конституции РФ и Бюджетном кодексе РФ, что значительно сузило круг рассматриваемых вопросов.

При дальнейшем равноправном использовании понятий «фискальный федерализм» и «бюджетный федерализм» ситуация с непониманием сущности фискального федерализма в российской практике только усугубилась.

Как отмечает С.Д. Валентей, «за формально оформленным правовым фасадом развития российского федерализма скрывалась система институциональных факторов, изначально торпедировавших создание отечественной модели федеративных отношений. В качестве первой группы выделим слабость теоретической базы. Значительная доля ответственности за сложности с формированием научной базы развития федеративных отношений в России лежит на экономической теории» [22, с. 88].

В настоящее время зарубежными учеными исследуется «второе поколение» фискального федерализма в соответствии с теориями неоинституционализма и новой политической экономии, берущее начало с 1997 г. и практически никак не отраженное в российских публикациях.

1.2. Фискальный федерализм в исследованиях зарубежных авторов тесно увязан с фискальной децентрализацией и децентрализацией в целом. Российские ученые акцентируют внимание на финансово-бюджетном механизме и многоуровневой системе самостоятельных бюджетов. Таким образом, процессы фискальной федерализации и децентрализации сужены до соотношений расходных и доходных компетенций в многоуровневой бюджетной системе.

1.3. В основе фискального федерализма зарубежных ученых заложено *многоуровневое управление, многоуровневое правительство*, что, в сущности, обусловлено объектом исследования публичных финансов.

Если в 1959 г. Р. Масгрейв характеризовал фискальный федерализм как систему, которая «позволяет различным группам, проживающим в различных штатах, выражать различные предпочтения к публичным услугам, и это неизбежно приводит к различиям в уровнях налогообложения и предоставления публичных услуг» [42], то с развитием в начале 1990-х гг. концепции многоуровневого управления

(multi-level (or multilevel) governance) область исследований расширилась, поскольку именно оно «во-первых, учитывает распределение полномочий в разных юрисдикциях; во-вторых, обращает особое внимание на фискальный потенциал налогообложения и потребности в расходах; в-третьих, учитывает формальные и неформальные властные отношения между юрисдикциями. В основе многоуровневого управления лежит власть над ресурсами, налогообложением и расходами» [31].

В 1999 г. У.Э. Оутс констатировал: «... выбор термина «фискальный федерализм» был неудачным, поскольку он предполагает обеспокоенность бюджетными вопросами (budgetary matters). Предмет фискального федерализма включает в себя гораздо больше, а именно весь спектр вопросов, связанных с вертикальной структурой публичного сектора» [43].

В более поздних работах У.Э. Оутс «неудачный термин «фискальный федерализм» предложит заменить на «экономику многоуровневого правительства» (the economics of multi-level government), в которой обозначены разные роли уровней власти (управления), а также нормативно-правовые, фискальные, функциональные и политические инструменты. «Во всяком случае, – утверждает ученый, – экономисты по публичным финансам знают значение этого термина» [44].

В основе понимания фискального (бюджетного) федерализма российскими учеными заложено понятие бюджетного процесса: «Бюджетный процесс – регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности»<sup>17</sup>.

Объектом управления общественными финансами в России являются *денежные ресурсы* совместного использования (общественные финансы). Таким образом, в отечественной научной литературе наблюдается сужение трактовки публичного сектора до бюджетной сферы, а взаимоотношения субъектов государственного управления

<sup>17</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015).

рассматриваются как взаимодействие уровней власти многоуровневой бюджетной системы.

1.4. Целевая направленность фискального федерализма у зарубежных ученых – эффективное предоставление публичных услуг по уровням децентрализации и ограничение вмешательства различных уровней управления в рыночную экономику. Причем в данном случае под эффективностью понимается «тройное измерение: распределение, собственный капитал, стабилизация (регулирование)» [36]. То есть речь идет о потенциале территории в стоимостном выражении, а не о бюджете территории на очередной (среднесрочный) период в денежном выражении.

В конкретном случае, не рассматривая предложения У.Э. Оутса о замене термина «фискальный федерализм» на определение «экономика многоуровневого правительства», можно с уверенностью утверждать, что в основе характеристики «фискальный» заложено слово «фиск» – казна.

Целевая направленность «фискального (бюджетного) федерализма» у российских ученых в большинстве случаев обозначает сочетание финансовых интересов Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления, то есть межбюджетные отношения в рамках бюджетного процесса.

1.5. К аспектам исследования в фискальном федерализме зарубежные ученые относят горизонтальные и вертикальные дисбалансы, фискальные разрывы.

Российские ученые акцентируют внимание на предметах ведения, полномочиях, компетенциях, функциях разных уровней управления, что согласно характеристикам эволюции фискального федерализма относится к его первому поколению.

Во втором поколении фискального федерализма данное направление модифицировано в исследование и идентификацию стимулов, механизмов мотивации, создаваемых политическими и финансовыми институтами, лежащими в основе действий политических чиновников на различных уровнях децентрализации, для соблюдения правил нормативного фискального федерализма.

*Во-вторых*, в исследованиях российских ученых имеются некоторые положения, *являющиеся*

*общими* с составляющими зарубежного понятия фискального федерализма.

2.1. Как теорию и модель фискальный федерализм рассматривают Л.И. Якобсон (2000)<sup>18</sup> и др.

2.2. Российские ученые подчеркивают, что основу фискального (бюджетного) федерализма составляют:

а) многоуровневое управление: А.М. Лавров (1995) [13]; И.М. Мысляева (2007)<sup>19</sup>;

б) различные уровни государственной власти: Л.И. Якобсон (2000)<sup>20</sup>; К.К. Баранова (2000) [2]; С. Баткибеков, П. Кадочников, О. Луговой, И. Трунин (2000) [3]; Е.В. Пивень, И.А. Бедрачук (2008)<sup>21</sup>; коллектив ученых под руководством Ф.Л. Шарова (2011)<sup>22</sup> и др.

2.3. Децентрализация используется только в шести случаях такими авторами: А.Г. Игудин (1995) [9]; Л.И. Якобсон (1996)<sup>23</sup>; А.И. Татаркин, И.А. Пыхова, А.Г. Шеломенцев (2002) [24]; И.М. Мысляева (2007)<sup>24</sup>; Н.М. Добрынин (2008) [5]; В.В. Котилко, Т.В. Грицюк (2014) [12]. Таким образом, менее 13% российских ученых из представленной выборки акцентировали внимание на децентрализации при рассмотрении фискального и бюджетного федерализма.

На основании изложенного можно констатировать, что в российской научной мысли существует понимание фискального (бюджетного) федерализма как частного случая теории фискального федерализма в мировой научной мысли. Такое «зауженное» понимание фискального (бюджетного) федерализма приводит:

а) к отсутствию теоретических исследований по целостному спектру вопросов фискального федерализма и соответствующих практических

<sup>18</sup> Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 367 с.

<sup>19</sup> Мысляева И.М. Государственные и муниципальные финансы. Изд. 2-е перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2007. 360 с.

<sup>20</sup> Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 367 с.

<sup>21</sup> Пивень Е.В., Бедрачук И.А. Государственные и муниципальные финансы. Владивосток: ВГУЭС, 2008. 184 с.

<sup>22</sup> Бюджетная система Российской Федерации / под ред. Ф.Л. Шарова. М.: МИЭП, 2011. 106 с.

<sup>23</sup> Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: основы теории государственных финансов. М.: Аспект Пресс, 1996. 319 с.

<sup>24</sup> Мысляева И.М. Государственные и муниципальные финансы. Изд. 2-е перераб. и дополн. М.: ИНФРА-М, 2007. 360 с.



рекомендаций по его эффективному функционированию и развитию, а также отсутствию общности смысловых понятий с мировой научной мыслью в системе публичных финансов;

б) к акцентированию внимания в основном на денежные ресурсы совместного использования (общественные финансы), что является

следствием, а не первопричиной фискального федерализма;

в) к рассмотрению вопросов фискального (бюджетного) федерализма в краткосрочном и (или) среднесрочном периодах как межбюджетных (денежных) отношений между субъектами федерации, а не в широком смысле потенциала территорий (субъектов) федерации.

**Таблица 1**

**Основные критерии понятия «фискальный федерализм», определенные зарубежными учеными**

Критерий	Характеристика	Автор, работа
Сущность	Теория и модели федерализма	Р.А. Масгрейв (1961) [41]; Дж.М. Квигли (1997) [47]; У.Э. Оутс (1999) [43]; Д. Панелла, А. Фоссати (1999) [46]; Е. Ахмад, Дж. Брозио (2006) [27]; У. Тиссен (2005) [54]; К.Д. Маккензи (2005) [38] и др.
Основа	Фискальная децентрализация, децентрализация в целом	Р.А. Масгрейв (1959) [42] и (1961) [41]; У.Э. Оутс (1999) [43]; Р. Берд (2003) [28]; Р. Малиция и Е. Тасса (2004) [37]; Т. Виркола (2014) [55] и др.
Составляющие	Многоуровневое управление	Р.А. Масгрейв (1961) [41]; У.Э. Оутс (1999) [43] и (2005) [45]; Д. Панелла и А. Фоссати (1999) [46]; Р. Малиция и Е. Тасса (2004) [37]; У. Тиссен (2005) [54]; М. Кеснер-Шкреб (2009) [33]; Дж. Грубер (2011) [30]; Д. Конингс, В. Торфс (2012) [34]; Т. Виркола (2014) [55] и др.
	Различные уровни административного управления	Л. Соланко, М. Тикониemi (2005) [53]; Н.Э. Миту, Н.М. Дрочья (2009) [39] и др.
	Многоуровневое правительство	У.Э. Оутс (2005) [45]; Д.Э. Вайлдасин (2008) [57]; А. Салами (2011) [49]; А.Г. Моджес (2013) [40] и др.
Целевая направленность	Различные уровни государственной власти	Б.Р. Вейнгагст (1995) [56]; А.М. Шах (2007)*; Д.Э. Вайлдасин (2008) [57]; Д.Н. Хайман (2011) [32] и др.
	Эффективное предоставление публичных услуг по уровням децентрализации	Р.А. Масгрейв (1959) [43] и (1961) [41]; У.Э. Оутс (1999) [43]; Д.Э. Вайлдасин (2008) [57]; А. Салами (2011) [49]; Т. Виркола (2014) [55] и др.
Аспекты исследования	Взаимоограничения вмешательства уровней управления в рыночную экономику, экономические решения	Б.Р. Вейнгагст (1995) [56]; Р. Берд (2003) [28]; А.М. Шах (2007)*; П.В. Майор (2009) [36] и др.
	Горизонтальные и вертикальные дисбалансы, фискальные разрывы	Д. Серра и Дж.Р. Афонсо (1999) [50]; К.Д. Маккензи (2005) [38] и др.

\* Шах А.М. Переосмысление основ бюджетного федерализма // Форум федераций. 2007. № 1. Вып. 6. С. 9–25.

Таблица 2

Трактовка сущности понятия «фискальный (бюджетный) федерализм» российскими учеными

Направление	Характеристика	Автор, работа
Независимый фискальный (бюджетный) федерализм	Автономное функционирование бюджетов отдельных уровней власти	О.В. Богачева (1995) [4]
	Самостоятельное функционирование звеньев бюджетной системы, финансовая самостоятельность	Л.И. Якобсон (1996) <sup>*1</sup> ; В.В. Котилко, Т.В. Грицок (2014) [12] и др.
	Организация бюджетных отношений между органами власти и уровнями управления с наличием самостоятельности и автономности каждого бюджета	В.М. Родионова (1994) [20] и (1998) [21]
	Форма бюджетного устройства в федеративном государстве	И.А. Пыхова (2003) <sup>*2</sup> ; О.А. Бойтуш, А.Ю. Казак (2003) [19]; Р.Г. Абдулатипов (2004) [1]; В.В. Иванов (2010) [8] и др.
Выравнивающий фискальный (бюджетный) федерализм	Принцип разделения полномочий между органами власти и управления в финансовой сфере. Разграничение предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами	М.И. Ходорович (1992) [26]; колл. под рук. Г.Б. Поляка (1999) <sup>*3</sup> и (2007) <sup>*4</sup> ; А.М. Бабич, Л.Н. Павлова (2002) <sup>*5</sup> и др.
	Отношения между тремя уровнями управления по поводу полномочий и функций (бюджетных прав и полномочий); построение бюджетных отношений между тремя уровнями бюджетной системы	Н.И. Игудин (1995) [9]; В.И. Птицын (1996) [18]; колл. под рук. М.В. Романовского, О.В. Врублевской (1999) <sup>*6</sup> ; В.В. Климанов (2000) [11]; колл. под рук. А.М. Лаврова (2007) [16]; В.В. Казаков, Т.С. Савиных (2010) [10], колл. под рук. А.Г. Грязновой (2004) <sup>*7</sup> ; Л.М. Подъяблонская (2011) <sup>*8</sup> и др.
	Система налогово-бюджетных взаимоотношений на стадиях бюджетного процесса; взаимоотношения между бюджетами разных уровней; финансовые взаимоотношения трех уровней власти	А.М. Лавров (1995) [13]; колл. под рук. В.К. Сенчагова, В.К. Архипова (1999) <sup>*9</sup> ; Ю.И. Любимцев (2000) [15]; колл. под рук. А.В. Сидоровича (2001) <sup>*10</sup> ; Ф.К. Садыгов (2002) [23]; А.И. Татаркин, А.И. Пыхова, А.Г. Шеломенцев (2002) [24]; И.М. Мысляева (2007) <sup>*11</sup> ; Е.В. Пивень, И.А. Бедрачук (2008) <sup>*12</sup> ; колл. под рук. Ф.Л. Шарова (2011) <sup>*13</sup> ; Н.Б. Ермасова (2008) <sup>*14</sup> и др.
	Механизм регулирования федеративных отношений; процесс выработки финансово-бюджетной политики с помощью финансово-бюджетного механизма	В.Н. Лексин и А.Н. Швецов (2000) [14]; Г.А. Ковалева, Б.С. Модель (2002) [25] и др.

<sup>\*1</sup> Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов. М.: Аспект Пресс, 1996. 319 с.

<sup>\*2</sup> Пыхова И.А. К проблеме межбюджетных отношений в России // Вестник УГТУ-УПИ. 2003. № 9. С. 62–65.

<sup>\*3</sup> Бюджетная система России / под ред. Поляка Г.Б. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1999. 540 с.

<sup>\*4</sup> Бюджетная система России / под ред. Поляка Г.Б. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. 703 с.

<sup>\*5</sup> Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. М.: ЮНИТИ, 2002. 687 с.

<sup>\*6</sup> Бюджетная система Российской Федерации / под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. М.: Юрайт, 1999. 621 с.

<sup>\*7</sup> Финансово-кредитный энциклопедический словарь / колл. под ред. А.Г. Грязновой. М.: Финансы и статистика, 2004. 1168 с.

<sup>\*8</sup> Подъяблонская Л.М. Финансы. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. 407 с.

<sup>\*9</sup> Финансы, денежное обращение и кредит / под ред. В.К. Сенчагова, А.И. Архипова. М.: Проспект, 1999. 496 с.

<sup>\*10</sup> Курс экономической теории: общие основы экономической теории. Микроэкономика. Макроэкономика. Основы национальной экономики / под ред. А.В. Сидоровича. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Дело и Сервис, 2001. 832 с.

<sup>\*11</sup> Мысляева И.М. Государственные и муниципальные финансы. Изд. 2-е перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2007. 360 с.

<sup>\*12</sup> Пивень Е.В., Бедрачук И.А. Государственные и муниципальные финансы. Владивосток: ВГУЭС, 2008. 184 с.

<sup>\*13</sup> Бюджетная система Российской Федерации / под ред. Ф.Л. Шарова. М.: МИЭП, 2011. 106 с.

<sup>\*14</sup> Ермасова Н.Б. Государственные и муниципальные финансы: теория и практика в России и в зарубежных странах. 2-е изд. М.: Высшее образование, 2008. 516 с.

Таблица 3

**Характеристика основы, области распространения фискального (бюджетного) федерализма российскими учеными**

Характеристика	Автор, работа
Составляющая часть экономического федерализма	Л.И. Якобсон (1996) <sup>*1</sup> ; Н.М. Добрынин (2005) [6] и др.
Финансовая сфера (без расшифровки области данной сферы), финансовые и иные ресурсы	М.И. Ходорович (1992) [26]; В.В. Иванов (2010) [8]; В.Н. Лексин (2012) <sup>*2</sup> и др.
Бюджетная сфера (доходы и расходы консолидированного бюджета страны), бюджетные ресурсы	Колл. под рук. А.Ю. Казака (1994) <sup>*3</sup> ; А.М. Лавров (1995) [13]; В.И. Птицын (1996) [18]; колл. под рук. Г.Б. Поляка (1999) <sup>*4</sup> и (2007) <sup>*5</sup> ; колл. под рук. М.В. Романовского, О.В. Врублевской (1999) <sup>*6</sup> ; В.В. Климанов (2000) [11]; Ю.И. Любимцев (2000) [15]; С.В. Галицкая (2002) <sup>*7</sup> ; А.И. Татаркин, И.А. Пыхова, А.Г. Шеломенцев (2002) [24]; Р.Г. Абдулатипов (2004) [1]; И.М. Мысляева (2007) <sup>*8</sup> ; Е.В. Пивень, И.А. Бедрачук (2008) <sup>*9</sup> ; Н.М. Добрынин (2008) [5]; В.В. Казаков, Т.С. Савиных (2010) [10] и др.
Денежные потоки (отношения) между субъектами межбюджетных отношений по формированию, распределению и использованию бюджетных фондов	Колл. под рук. В.К. Сенчагова, А.И. Архипова (1999) <sup>*10</sup> ; Ю.И. Любимцев (2000) [15]; колл. под рук. А.В. Сидоровича (2001) <sup>*11</sup> и др.
Общественные финансы, общественные услуги	Эксперты Некоммерческого фонда реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов (2007) <sup>*12</sup> и др.

<sup>\*1</sup> Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: основы теории государственных финансов. М.: Аспект Пресс, 1996. 319 с.

<sup>\*2</sup> Лексин В.Н. Категория полномочий в диагностике российского федерализма и качества государственного управления // Проблемный анализ и государственное управленческое проектирование. 2012. № 6. Т. 5. С. 81–94.

<sup>\*3</sup> Финансы и кредит / под ред. А.Ю. Казака. Екатеринбург: ПИПП, 1994. 630 с.

<sup>\*4</sup> Бюджетная система России / под ред. Поляка Г.Б. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1999. 540 с.

<sup>\*5</sup> Бюджетная система России / под ред. Поляка Г.Б. 2-е изд. перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. 703 с.

<sup>\*6</sup> Бюджетная система Российской Федерации / под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. М.: Юрайт, 1999. 621 с.

<sup>\*7</sup> Галицкая С.В. Теория и практика бюджетного федерализма. М.: Экзамен, 2002. 128 с.

<sup>\*8</sup> Мысляева И.М. Государственные и муниципальные финансы. Изд. 2-е перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2007. 360 с.

<sup>\*9</sup> Пивень Е.В., Бедрачук И.А. Государственные и муниципальные финансы. Владивосток: ВГУЭС, 2008. 184 с.

<sup>\*10</sup> Финансы, денежное обращение и кредит / под ред. В.К. Сенчагова, А.И. Архипова. М.: Проспект, 1999. 496 с.

<sup>\*11</sup> Курс экономической теории: общие основы экономической теории. Микроэкономика. Макроэкономика. Основы национальной экономики / под ред. А.В. Сидоровича. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Дело и Сервис, 2001. 832 с.

<sup>\*12</sup> Руководство по управлению региональными и муниципальными финансами. Глава 1. Методологические основы управления общественными финансами; Отчет RFTAP/QCBS/3.6 «Принципы управления региональными финансами. Стандарты наилучшей практики. Руководство по управлению региональными и местными финансами» // Проект технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне (Регфинансы). Некоммерческий фонд реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов, 2007.

**Таблица 4**

**Характеристика целевой направленности фискального (бюджетного) федерализма, данная российскими учеными**

Характеристика	Автор, работа
Воздействие государства на экономические показатели развития территорий	Колл. под рук. М.Н. Чепурина и Е.А. Киселевой (2000) <sup>*1</sup> ; колл. под рук. А.М. Лаврова (2007) [16] и др.
Эффективное предоставление общественных благ (услуг); обеспечение минимальных социальных стандартов	К.К. Баранова (2000) [2]; эксперты Некоммерческого фонда реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов (2007) <sup>*2</sup> ; А.З. Дадашев, Д.Г. Черник (1997) <sup>*3</sup> и др.
Обеспечение баланса экономических и политических интересов в обществе	Л.А. Ефимова, С.Д. Макарова, М.Ю. Малкина (2004) [7]; Н.Б. Ермасова (2008) <sup>*4</sup> и др.
Сочетание финансовых интересов федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления	В.М. Родионова (1994) [20] и (1998) [21]; В.И. Птицын (1996) [18]; В.В. Иванов (2010) [8] и др.
Единство общественных интересов и интересов населения	А.Г. Игудин (1995) [9]; А.И. Татаркин, И.А. Пыхова, А.Г. Шеломенцев (2002) [24] и др.

<sup>\*1</sup> Курс экономической теории / под ред. М.Н. Чепурина, Е.А. Киселевой. 4-е изд. доп. и перераб. Киров: АСА, 2000. 752 с.

<sup>\*2</sup> Руководство по управлению региональными и муниципальными финансами. Глава 1. Методологические основы управления общественными финансами; Отчет RFTAP/QCBS/3.6 «Принципы управления региональными финансами. Стандарты наилучшей практики. Руководство по управлению региональными и местными финансами» // Проект технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне (Регфинансы). Некоммерческий фонд реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов, 2007.

<sup>\*3</sup> Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России. М.: ИНФРА-М, 1997. 248 с.

<sup>\*4</sup> Ермасова Н.Б. Государственные и муниципальные финансы: теория и практика в России и в зарубежных странах. 2-е изд. М.: Высшее образование, 2008. 516 с.

**Таблица 5**

**Сопоставление основных положений понятий «фискальный федерализм» зарубежных ученых и «фискальный (бюджетный) федерализм» – российских**

Характеристика	«Фискальный федерализм»	«Фискальный (бюджетный) федерализм»
Сущность	Теория с присутствующими моделями федерализма	Система, механизм отношений, взаимоотношений между уровнями бюджетного процесса
Основа	Фискальная децентрализация, децентрализация в целом	Финансово-бюджетный механизм, многоуровневая система самостоятельных бюджетов
Составляющие	Многоуровневое управление, многоуровневое правительство, различные уровни государственной власти и административного управления	Многоуровневая бюджетная система, бюджетные ресурсы, бюджетный процесс, межбюджетные отношения
Целевая направленность	Эффективное предоставление публичных услуг по уровням децентрализации; ограничение вмешательства в рыночную экономику	Сочетание финансовых интересов федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления в рамках эффективного предоставления общественных благ и услуг
Аспекты исследования	Горизонтальные и вертикальные дисбалансы, фискальные разрывы	Предметы ведения, полномочия, компетенции и вытекающие из них функции на различных уровнях управления

## Список литературы

1. Абдулатипов Р.Г. Федералогия. СПб.: Питер, 2004. 320 с.
2. Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М.: Дело и Сервис, 2000. 240 с.
3. Баткибеков С., Кадочников П., Луговой О., Трунин И. Оценка налогового потенциала регионов и распределение финансовой помощи из федерального бюджета. М.: Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара, 2000. 485 с.
4. Богачева О.В. Становление российской модели бюджетного федерализма // Вопросы экономики. 1995. № 8. С. 30–40.
5. Добрынин Н.М. Российский федерализм: генезис, эволюция: избранные публикации: в 2-х т. Т. 2. Новосибирск: Наука, 2008. 494 с.

6. *Добрынин Н.М.* Федерализм: историко-методологические аспекты. Новосибирск: Наука, 2005. 368 с.
7. *Ефимова Л.А., Макарова С.Д., Малкина М.Ю.* Теоретические, методологические и практические аспекты бюджетного федерализма в системе взаимоотношений: федеральный центр – субъект Федерации – муниципальное образование: монография. Н. Новгород: Издательство Нижегородского университета, 2004. 314 с.
8. *Иванов В.В.* Теория и практика межбюджетных отношений. СПб.: БАН; Нестор-История, 2010. 265 с.
9. *Игудин А.Г.* Становление и развитие бюджетного федерализма в России // *Финансы*. 1995. № 4. С. 3–7.
10. *Казаков В.В., Савиных Т.С.* Особенности бюджетного федерализма в России // *Вестник Томского государственного университета*. № 334. 2010. С. 110–113.
11. *Климанов В.В.* Региональное развитие и экономическая самостоятельность субъектов Российской Федерации. М.: Эдиториал УРСС, 2000. 240 с.
12. *Котилко В.В., Грицюк Т.В.* Бюджетный федерализм и баланс интересов: сущность и принципы функционирования. Государственный советник. 2014. № 4. С. 25–30. URL: <https://gossovetnik.files.wordpress.com/2013/05/14-041.pdf>.
13. *Лавров А.М.* Бюджетный федерализм и финансовая стабилизация // *Вопросы экономики*. 1995. № 8. С. 21–29.
14. *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. 3-е изд. М.: УРСС, 2000. 368 с.
15. *Любимцев Ю.* Приоритеты совершенствования межбюджетных отношений // *Экономист*. 2000. № 6. С. 21–33.
16. *Международный опыт в области управления общественными финансами на субнациональном уровне (обобщенный и адаптированный к российским условиям) / под рук. А.М. Лаврова.* М.: ЛЕНАНД, 2007. 440 с.
17. *Пешина Э.В., Стрекалова А.А.* Местное управление в эволюции зарубежных концепций, теорий, моделей федерализма: финансовый аспект // *Управленец*. 2014. № 2. С. 4–19.
18. *Птицын В.И.* Бюджетный федерализм и совершенствование межбюджетных отношений // *Финансы*. 1996. № 9. С. 7–11.
19. *Бойтуш О.А., Казак А.Ю и др.* Распределение финансовой помощи в системе межбюджетных отношений России: монография. Екатеринбург: АМБ, 2003. 164 с.
20. *Родионова В.М.* Бюджетная реформа: содержание и проблемы // *Финансы*. 1994. № 8. С. 3–15.
21. *Родионова В.М.* Современные требования к бюджетному федерализму // *Финансы*. 1998. № 7. С. 8–11.
22. *Валентей С.Д. и др.* Российский федерализм. Экономико-правовые проблемы. СПб.: Алетейя, 2008. 320 с.
23. *Садыгов Ф.К.* Методологические аспекты формирования межбюджетных отношений в рыночной России // *Российское предпринимательство*. 2002. № 12. С. 63–68.
24. *Татаркин А.И., Пыхова И.А., Шеломенцев А.Г.* Бюджетный федерализм и его роль в формировании и развитии системы межбюджетных отношений. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2002. 189 с.
25. *Модель Б.С.* Федерализм и децентрализация. Екатеринбург: УрО РАН, 1998. 416 с.

26. *Ходорович М.И.* Проблемы фискального федерализма в РФ // Финансы. 1992. № 2. С. 12–21.
27. *Ahmad E., Brosio G.* Handbook of Fiscal Federalism Edited by Ehtisham Ahmad, Giorgio Brosio. Northampton, MA: Edward Elgar, 2006. 305 p.
28. *Bird R., Dafflon B., Jeanrenaud C., Kirchgässner G.* Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism // Politorbis. 2003. № 32. P. 58–78.
29. *Glover E.* Decentralization 133 Success Secrets – 133 Most Asked Questions On Decentralization – What You Need To Know. Emereo Publishing, 2014. 222 p.
30. *Gruber J.* Public finance and public policy. Third edition. New York, Worth Publishers. 2011. 768 p.
31. *Hooghe L., Marks G.* Types of multi-level governance // European Integration online Papers (EIoP). Vol. 5. 2001. № 11. 32 p.
32. *Hyman D.N.* Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy, Tenth Edition. 2011. South-Western, Cengage Learning. 800 p.
33. *Kesner-Skreb M.* Fiscal Federalism. Financial Theory and Practice. 2009. № 33(2). P. 235–237.
34. *Konings J., Torfs W.* Fiscal federalism, Tax competition and Economic Agglomeration. In: Flemish Department of Finance and Budget (ed.). Fiscal Federalism in the European Union, Larcier, 2012. P. 35–56.
35. *Lavrov A.M.* Budgetary Federalism. In: Jeremy R. Azrael and Emil A. Payin, Conflict and Consensus in Ethno-political and Center-periphery Relations in Russia. Conference proceedings (Rand Corporation). Rand Corporation, 1998. 53 p.
36. *Maior P.V.* Is Fiscal Federalism Different in the European Union? // Paper for the 2<sup>nd</sup>. Conference on the Political Economy of International Organizations. January 29–31, 2009. Geneva: University of Geneva. Graduate Institute of International Studies, 2009. 26 p.
37. *Malizia R., Tassa E.* Administrative Decentralization versus Fiscal Federalism. Some remarks based on the Italian and European Countries' evidence. Paper presented at the Villa Mondragone International Economic Seminar on Rules, International Economy and Growth CEIS. Rome: University of Rome Tor Vergata, 2004. 48 p.
38. *McKenzie K.J.* Reflections on the Political Economy of Fiscal Federalism in Canada. C.D. Howe Institute. Working Paper. 2005. P. 1–15.
39. *Mitu N.E., Drăcea N.M.* Tax Federalization – an Important Step in the Process of Decentralization. Finance – Challenges of the Future. 2009. Vol. 1. № 10. P. 168–172.
40. *Moges A.G.* Fiscal Federalism in Theory and Practice // Special Issue on the Ethiopian Economy. 2013. Vol. 5. № 1. P. 6–32.
41. *Musgrave R.A.* Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism. In Public Finances: Needs, Sources, and Utilization. Princeton University Press, 1961. P. 97–134.
42. *Eva-Maria Maggi and Ulrich Ladurner.* Fiscal Federalism. Federal Features and Financial Decentralization. EURAC, 2009. 628 p.
43. *Oates W.E.* An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. Vol. 37. №. 3. Sep. 1999. P. 1120–1149.
44. *Oates W.E.* Fiscal Federalism and the European Union: Some reflection // Societa Italiana di Economia Pubblica, Pavia University. October 4–5, 2002. P. 36–57.
45. *Oates E.W.* Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism // International Tax and Public Finance. 2005. Vol. 12. Iss. 4. P. 349–373.

46. *Panella G., Fossati A.* Fiscal Federalism in the European Union. Routledge. 1999. 320 p.
47. *Quigley J.M.* Fiscal Federalism and Economic Development: A Theoretical Overview. In *Government for the Future, Contributions to Economic Analysis*. Emerald Group Publishing Limited, 1997. Vol. 238. P. 83–101.
48. *Saburov E., Tipenko N., Cherniavskii A.* Budget Federalism and Inter budgetary Relations // *Problems of Economic Transition*. M.E. Sharpe, Inc. 2001. Vol. 43. № 11. P. 76–92.
49. *Salami A.* Taxation, revenue allocation and fiscal federalism in Nigeria: issues, challenges and policy options // *Economic annals*. April – June 2011. Vol. LVI. № 189. P. 27–50.
50. *Serra J., Afonso J.R.* Fiscal federalism Brazilian style: Reflections // Paper Presented at the Forum of Federations – International Conference on Federalism, in Mont-Tremblant, Canada, October 6–8, 1999. 33 p.
51. *Sharma C.K.* The Federal Approach to Fiscal Decentralisation: Conceptual Contours for Policy Makers // *Loyola Journal of Social Sciences*. Vol. XIX. № 2. Jul-Dec 2005. P. 169–188.
52. *Šimović H.* Fiscal system and fiscal relations in the European Union: political restraints and alternative approach to public finance // *Working paper series*. Faculty of Economics and Business University of Zagreb. 2007. 11 p.
53. *Solanko L., Tekoniemi M.* To recentralise or decentralize – some recent trends in Russian // *BOFIT Online*. 2005. № 5. 28 p.
54. *Thiessen U.* Analysis of contemporary budget federalism models based on economic and social effectiveness of inter-budgetary relations. Theory, experiences in OECD countries, and analysis for Russia. Russian-European Centre for Economic Policy (RECEP). Moscow, 2005. 37 p.
55. *Virkola T.* Fiscal Federalism in Four Federal Countries // *The Research Institute of the Finnish Economy*. 31.10.2014. 44 p.
56. *Weingast B.R.* The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development // *Journal of Law Economics and Organization*. 1995. Vol. 11. № 1. P. 1–31.
57. *Wildasin D.E.* Fiscal federalism. *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2<sup>nd</sup> ed. // Ed. by S.N. Durlauf and L.E. Blume. 2008.

## FISCAL AND BUDGETARY FEDERALISM: TWO SYSTEMS FOR PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT

Evelina V. PESHINA<sup>a,\*</sup> Alena A. STREKALOVA<sup>b</sup>

<sup>a</sup> Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russian Federation  
peshina@yandex.ru

<sup>b</sup> Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russian Federation  
strekalova@usue.ru

\* Corresponding author

### Article history:

Received 3 September 2015

Received in revised form

22 January 2016

Accepted 16 February 2016

**JEL classification:** E62, H30,  
H77

**Keywords:** fiscal federalism,  
budgetary federalism, multi-level  
management

### Abstract

**Importance** The article investigates what is common and different between the concepts of fiscal federalism as circulated in the English domain and fiscal (budgetary) federalism accepted in the Russian literature.

**Objectives** The research discloses essentials of fiscal federalism in the English context; reviews the substance of fiscal (budgetary) federalism used by the Russian scholars; conducts a comparative analysis of fiscal federalism and budgetary federalism, considering the institutional environment of global and Russian economies.

**Methods** The contents of fiscal federalism forged by foreign scholars was analyzed by different areas. Fiscal (budgetary) federalism was analyzed on the basis of the Russian scholars' publications.

**Results** The research shows the comparability of stances foreign and national scholars have on fiscal federalism and fiscal (budgetary) federalism respectively.

**Conclusions and Relevance** In the Russian scientific milieu, fiscal (budgetary) federalism is understood as an individual case of the theory of fiscal federalism in the global scientific thought. In Russia, the public sector is narrowed to the state-financed sector, and relationships of governmental administration targets are regarded as relationships of the governmental levels within the multi-level budgetary system. The article is intended to contribute to translations on fiscal federalism and help to segregate such disputable concepts of fiscal federalism and budgetary federalism in the Russian scientific milieu as part of public financial management.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2015

### References

1. Abdulatipov R.G. *Federalogiya* [The science of federation]. St. Petersburg, Piter Publ., 2004, 320 p.
2. Baranova K.K. *Byudzhetnyi federalizm i mestnoe samoupravleniye v Germanii* [Budgetary federalism and local authorities in Germany]. Moscow, Delo i Servis Publ., 2000, 240 p.
3. Batkibekov S., Kadochnikov P., Lugovoi O., Trunin I. *Otsenka nalogovogo potentsiala regionov i raspredelenie finansovoi pomoshchi iz federal'nogo byudzheta. V kn.: Sovershenstvovanie mezhybyudzhetnykh otnoshenii v Rossii* [Assessment of the regions' taxable capacity and allocation of financial aid from the federal budget. In: Improvement of intergovernmental relationships in Russia]. Moscow, Gaidar Institute for Economic Policy Publ., 2000, 485 p.
4. Bogacheva O.V. Stanovlenie rossiiskoi modeli byudzhetnogo federalizma [Origination of the Russian model of budgetary federalism]. *Voprosy Ekonomiki*, 1995, no. 8, pp. 30–40.
5. Dobrynin N.M. *Rossiiskii federalizm: genezis, evolyutsiya: izbrannye publikatsii* [Russian federalism: genesis, evolution: selected publications]. Novosibirsk, Nauka Publ., 2008, 494 p.
6. Dobrynin N.M. *Federalizm: istoriko-metodologicheskie aspekty* [Federalism: historical and methodological aspects]. Novosibirsk, Nauka Publ., 2005, 368 p.
7. Efimova L.A., Makarova S.D., Malkina M.Yu. *Teoreticheskie, metodologicheskie i prakticheskie aspekty byudzhetnogo federalizma v sisteme vzaimootnoshenii: federalnyi tsentr – sub"ekt Federatsii – munitsipalnoe obrazovanie: monografiya* [Theoretical, methodological and practical aspects of budgetary federalism as part of the federal center – constituent entity of the Federation – municipality relations: a monograph]. Nizhny Novgorod, Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod Publ., 2004, 314 p.



8. Ivanov V.V. *Teoriya i praktika mezhbyudzhethnykh otnoshenii: monografiya* [Theory and practice of intergovernmental relations: a monograph]. St. Petersburg, BAN, Nestor-Istoriya Publ., 2010, 265 p.
9. Igudin A.G. Stanovlenie i razvitie byudzhethnogo federalizma v Rossii [Origination and development of budgetary federalism in Russia]. *Finansy = Finance*, 1995, no. 4, pp. 3–7.
10. Kazakov V.V., Savinykh T.S. Osobennosti byudzhethnogo federalizma v Rossii [Specifics of budgetary federalism in Russia]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta = Tomsk State University Journal*, 2010, no. 334, pp. 110–113.
11. Klimanov V.V. *Regional'noe razvitie i ekonomicheskaya samostoyatel'nost' sub'ektov Rossiiskoi Federatsii* [Regional development and economic independence of the constituent entities of the Russian Federation]. Moscow, Editorial URSS Publ., 2000, 240 p.
12. Kotilko V.V., Gritsyuk T.V. Byudzhethnyi federalizm i balans interesov: sushchnost' i printsipy funktsionirovaniya [Fiscal federalism and the balance of interests: the substance and principles of its operation]. *Gosudarstvennyi Sovetnik*, 2014, no. 4, pp. 25–30. (In Russ.) Available at: <https://gossovetnik.files.wordpress.com/2013/05/14-041.pdf>.
13. Lavrov A.M. Byudzhethnyi federalizm i finansovaya stabilizatsiya [Fiscal federalism and financial stabilization]. *Voprosy Ekonomiki*, 1995, no. 8, pp. 21–29.
14. Leksin V.N., Shvetsov A.N. *Gosudarstvo i regiony. Teoriya i praktika gosudarstvennogo regulirovaniya territorial'nogo razvitiya* [The State and regions. Theory and practice of the State regulation of territorial development]. Moscow, URSS Publ., 2000, 368 p.
15. Lyubimtsev Yu. Prioritety sovershenstvovaniya mezhbyudzhethnykh otnoshenii [Priorities of improving the interdepartmental relations]. *Ekonomist = Economist*, 2000, no. 6, pp. 21–33.
16. *Mezhdunarodnyi opyt v oblasti upravleniya obshchestvennymi finansami na subnatsional'nom urovne (obobshchennyy i adaptirovannyi k rossiiskim usloviyam)* [International experience in public financial management at the subnational level (summarized and adapted to the Russian conditions)]. Moscow, LENAND Publ., 2007, 440 p.
17. Peshina E.V., Strekalova A.A. Mestnoe upravlenie v evolyutsii zarubezhnykh kontseptsii, teorii, modelei federalizma: finansovyi aspekt [Local administration in the evolution of foreign concepts, theories, models of federalism: financial perspectives]. *Upravlenets*, 2014, no. 2, pp. 4–19.
18. Ptitsyn V.I. Byudzhethnyi federalizm i sovershenstvovanie mezhbyudzhethnykh otnoshenii [Budgetary federalism and improving the intergovernmental relations]. *Finansy = Finance*, 1996, no. 9, pp. 7–11.
19. Boitush O.A., Kazak A.Yu. et al. *Raspreделение finansovoi pomoshchi v sisteme mezhbyudzhethnykh otnoshenii Rossii* [Distribution of financial aid as part of intergovernmental relations in Russia]. Yekaterinburg, AMB Publ., 2003, 164 p.
20. Rodionova V.M. Byudzhethnaya reforma: soderzhanie i problemy [The budgetary reform: the substance and issues]. *Finansy = Finance*, 1994, no. 8, pp. 3–15.
21. Rodionova V.M. Sovremennye trebovaniya k byudzhethnomu federalizmu [Contemporary requirements to budgetary federalism]. *Finansy = Finance*, 1998, no. 7, pp. 8–11.
22. Valentei S.D. et al. *Rossiiskii federalizm. Ekonomiko-pravovye problemy* [Russian federalism. Economic and legislative issues]. St. Petersburg, Aleteiya Publ., 2008, 320 p.
23. Sadygov F.K. Metodologicheskie aspekty formirovaniya mezhbyudzhethnykh otnoshenii v rynochnoi Rossii [Methodological aspects of forming intergovernmental relationships in the Russian market economy]. *Rossiiskoe predprinimatel'stvo = Russian Journal of Entrepreneurship*, 2002, no. 12, pp. 63–68.
24. Tatarkin A.I., Pykhova I.A., Shelomentsev A.G. *Byudzhethnyi federalizm i ego rol' v formirovanii i razvitiu sistemy mezhbyudzhethnykh otnoshenii* [Budgetary federalism and its role in the formation and development of

- the system of intergovernmental relationships]. Yekaterinburg, Institute of Economics, Ural Branch of RAS Publ., 2002, 189 p.
25. Model' B.S. *Federalizm i detsentralizatsiya* [Federalism and decentralization]. Yekaterinburg, Ural Branch of RAS Publ., 1998, 416 p.
26. Khodorovich M.I. Problemy fiskal'nogo federalizma v RF [Issues of fiscal federalism in the Russian Federation]. *Finansy = Finance*, 1992, no. 2, pp. 12–21.
27. Ahmad E., Brosio G. *Handbook of Fiscal Federalism*. Northampton, MA, Edward Elgar, 2006, 305 p.
28. Bird R., Dafflon B., Jeanrenaud C., Kirchgässner G. Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism. *Politorbis*, 2003, no. 32, pp. 58–78.
29. Glover E. *Decentralization 133 Success Secrets – 133 Most Asked Questions on Decentralization – What You Need To Know*. Emereo Publishing, 2014, 222 p.
30. Gruber J. *Public Finance and Public Policy*. New York, Worth Publishers, 2011, 700 p.
31. Hooghe L., Marks G. Types of Multi-Level Governance. *European Integration online Papers (EIoP)*, 2001, vol. 5, no. 11, 32 p.
32. Hyman D.N. *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*. South-Western, Cengage Learning, 2011, 800 p.
33. Kesner-Skreb M. Fiscal Federalism. *Financial Theory and Practice*, 2009, no. 33(2), pp. 235–237.
34. Konings J., Torfs W. Fiscal Federalism, Tax Competition and Economic Agglomeration. In: *Fiscal Federalism in the European Union*. Larcier, 2012, pp. 35–56.
35. Lavrov A.M. Budgetary Federalism. In: Azrael J.R., Payin E.A. *Conflict and Consensus in Ethno-political and Center-Periphery Relations in Russia*. Rand Corporation, 1998, 53 p.
36. Maior P.V. Is Fiscal Federalism Different in the European Union? Paper for the 2<sup>nd</sup> Conference on the Political Economy of International Organizations. January 29–31, 2009. Geneva, University of Geneva, Graduate Institute of International Studies, 2009, 26 p.
37. Malizia R., Tassa E. Administrative Decentralization versus Fiscal Federalism. Some Remarks Based on the Italian and European Countries' Evidence. The Villa Mondragone International Economic Seminar on Rules, International Economy and Growth CEIS. Rome, University of Rome Tor Vergata, 2004, 48 p.
38. McKenzie K.J. Reflections on the Political Economy of Fiscal Federalism in Canada. C.D. *Howe Institute Working Paper*, 2005, pp. 1–15.
39. Mitu N.E., Drăcea N.M. Tax Federalization – an Important Step in the Process of Decentralization. *Finance – Challenges of the Future*, 2009, vol. 1, no. 10, pp. 168–172.
40. Moges A.G. Fiscal Federalism in Theory and Practice. *Special Issue on the Ethiopian Economy*, 2013, vol. 5, no. 1, pp. 6–32.
41. Musgrave R.A. Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism. In: *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*. Princeton University Press, 1961, pp. 97–134.
42. Eva-Maria Maggi, Ulrich Ladurner. *Fiscal Federalism. Federal Features and Financial Decentralization*. EURAC, 2009.
43. Oates W.E. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 1999, vol. 37, no. 3, pp. 1120–1149.
44. Oates W.E. Fiscal Federalism and the European Union: Some Reflection. *Societa Italiana di Economia Pubblica*, Pavia University, 2002, pp. 36–57.

45. Oates W.E. Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 2005, vol. 12, iss. 4, pp. 349–373.
46. Panella G., Fossati A. Fiscal Federalism in the European Union. Routledge, 1999, 320 p.
47. Quigley J.M. Fiscal Federalism and Economic Development: A Theoretical Overview. In: Government for the Future. Contributions to Economic Analysis. Emerald Group Publishing Limited, 1997, vol. 238, pp. 83–101.
48. Saburov E., Tipenko N., Cherniavskii A. Budget Federalism and Interbudgetary Relations. *Problems of Economic Transition*, 2001, vol. 43, no. 11, pp. 76–92.
49. Salami A. Taxation, Revenue Allocation and Fiscal Federalism in Nigeria: Issues, Challenges and Policy Options. *Economic Annals*, 2011, vol. LVI, no. 189, pp. 27–50.
50. Serra J., Afonso J.R. Fiscal Federalism Brazilian Style: Reflections. Paper Presented at the Forum of Federations. International Conference on Federalism. Mont-Tremblant, Forum of Federations, 1999, 33 p.
51. Sharma C.K. The Federal Approach to Fiscal Decentralisation: Conceptual Contours for Policy Makers. *Loyola Journal of Social Sciences*, 2005, vol. XIX, no. 2, pp. 169–188.
52. Šimović H. Fiscal System and Fiscal Relations in the European Union: Political Restraints and Alternative Approach to Public Finance. *Working Paper Series*, 2007, no. 07-04, 11 p.
53. Solanko L., Tekoniemi M. To Recentralise or Decentralize – Some Recent Trends in Russian. *BOFIT Online*, 2005, no. 5, 27 p.
54. Thiessen U. Analysis of Contemporary Budget Federalism Models Based on Economic and Social Effectiveness of Inter-Budgetary Relations. Theory, Experiences in OECD Countries, and Analysis for Russia. Moscow, Russian-European Centre for Economic Policy (RECEP), 2005, 37 p.
55. Virkola T. Fiscal Federalism in Four Federal Countries. Research Institute of the Finnish Economy, 2014, 44 p.
56. Weingast B.R. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law Economics and Organization*, 1995, vol. 11, no. 1, pp. 1–31.
57. Wildasin D.E. Fiscal Federalism. New Palgrave, 2008.