

## АСИММЕТРИЯ СИСТЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА: ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ

**Коротина Наталья Юрьевна** кандидат экономических наук, доцент, зав. кафедрой экономики, финансов и бухгалтерского учета, Челябинский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (454071, Россия, г. Челябинск, ул. Комарова, 26).  
E-mail: korotina-nyu@ranepa.ru

### Аннотация

*Статья посвящена исследованию проблемы асимметрии системы экономического федерализма, которую на сегодняшний момент не позволяет комплексно решить проводимая государством федеративная политика. Методологическая основа исследования представляют совокупность научных представлений в области пространственной и региональной экономики. В качестве базовых методов исследования были использованы методы контент-анализа, систематизации, анализ статистических данных, представленных в открытом доступе. Теоретическая значимость исследования заключается в формулировании понятий «асимметрия системы экономического федерализма», «вертикальная асимметрия», «горизонтальная асимметрия», выявлении факторов, форм, типов асимметрии федерализма, а также видов в разрезе вертикальной и горизонтальной асимметрии. Результаты исследования могут служить основой для разработки экономического инструментария федеративной и региональной политик в условиях асимметрии отношений федерализма.*

**Ключевые слова:** федерализм, система экономического федерализма, асимметрия федерализма, вертикальная асимметрия, горизонтальная асимметрия, социально-экономическое развитие, управленческие полномочия, территориальные образования.

Теоретические представления о региональных аспектах развития государства свидетельствуют об объективности пространственного неравенства, являющегося следствием неравномерной концентрации конкурентных преимуществ территорий, которое ведет к неравномерности социально-экономического развития.

Сложившиеся реальные ситуации в федеративных государствах показывают, что в подавляющем большинстве для их экономических отношений характерна асимметрия. Исследовательский интерес к асимметрии федеративных стран появился относительно недавно, во второй половине XX в. с работы Ч. Тарлтона «Симметрия и асимметрия как элементы федерализма: теоретические предположения» [1], в которой акцент был сделан на асимметрию федеральных политических систем.

В современной научной литературе, посвященной проблемам федерализма, термины «симметричный» и «асимметричный» применяются в практике конституционно-правового строительства государственности. Понятия «симметричный» и «асимметричный» федерализм используются преимущественно при характеристике статуса субъектов в государствах с федеративным устройством.

Симметричные федерации представляет собой объединение субъектов, которые характеризуются однородностью и равностатусностью, а также обладают равными полномочиями в осуществлении государственных функций. Абсолютно симметричной федерацией провозгласила себя Эфиопия, но, в соответствии с экспертным мнением, сможет просуществовать в таком виде только ограниченный промежуток времени [2]. Даже в традиционно симметричных федерациях (таких как Австрия, Германия, Объединенные Арабские Эмираты), наблюдаются отдельные элементы асимметрии [3].

Асимметричные федерации характеризуются неравным статусом субъектов федерации в политических, административных, финансовых и иных сферах, и допускающие вариативность во взаимоотношениях с федеральным центром.

Асимметричность большинства федераций предопределена объективными основаниями, которые являются причинами фактического неравенства территориальных образований, входящих в состав федерации. К предпосылкам асимметрии относят исторические, географические, климатические, этнические, конфессиональные, культурные условия и обстоятельства, лежащие в основе диспропорций социально-экономического развития территорий, которые, в свою очередь, обуславливают дифференциацию субъектов федерации, оказывают влияние на развитие федеративных единиц и ведут к их асимметричному состоянию. Это определяет существующее региональное разнообразие, которое в большинстве своем не подлежит корректировке путем применения административных рычагов.

Понимание возможности и необходимости воздействия на асимметрию федерализма позволило выделить признаки, положенные в основу дифференциации влияющих на асимметричность факторов. Факторы асимметричности федерализма, по мнению автора, можно классифицировать:

- по источникам возникновения: на внутренние и внешние;
- по степени управляемости: на управляемые, трудноуправляемые, неуправляемые;
- по продолжительности воздействия: на кратковременные, долговременные;
- по характеру воздействия: на экономические, неэкономические;
- по возможности прогнозирования: на прогнозируемые, непрогнозируемые;
- по сфере формирования: на экономические, географические, исторические, социокультурные, политические.

Большинство российских и зарубежных авторов, исследуя асимметрию федерализма, рассматривают ее с позиций конституционного закрепления правового положения субъектов [4, 5]. В данном исследовании упор сделан на исследование асимметрии экономических отношений в федеративном государстве.

Объективные и субъективные факторы изначально предопределяют экономическую асимметрию в системе экономического федерализма. В качестве объективных факторов выступают неравномерность территориального размещения природных ресурсов, что влечет за собой неравномерность размещения налоговой базы: регионы с технологичными производствами аккумулируют в большом объеме налог на прибыль организаций, с высокой плотностью населения – налог на доходы физических лиц, регионы с развитой добычей и реализацией природных ресурсов – налог на добавленную стоимость и налог на добычу полезных ископаемых, с развитой инфраструктурой, помимо прочих, налоги на имущество [6].

Субъективное влияние на асимметрию в отношениях федерализма оказывают установленные федеральным центром правила разграничения государственных функций, управленческих полномочий и экономических ресурсов по уровням устройства страны.

Понятие асимметрии в системе экономического федерализма можно рассматривать как наличие неравенства в состоянии экономических отношений на региональном уровне, когда перераспределение ресурсов между регионами с целью снижения экономических и социальных диспропорций между ними улучшает в долгосрочном плане положение всей страны и не ухудшает положение ни одного из регионов, что обуславливает необходимость сглаживания экономической асимметрии развития регионов [7].

Асимметрия в системе экономического федерализма, на наш взгляд, проявляется в следующих формах:

- 1) в диспропорции возложенных государственных функций на соответствующий уровень власти и располагаемых экономических ресурсов;
- 2) в дисбалансе ресурсных источников, которые выражается в значительном преобладании в ресурсах отдельных его видов;
- 3) в диспропорции ресурсов, располагаемых публичными образованиями одного уровня государственной иерархии;
- 4) в противоречии механизмов и целей развития, что выражается в отсутствии реальных механизмов на региональном уровне преодолеть межрегиональные диспропорции, а на муниципальном уровне преодолеть значительные внутрирегиональные диспропорции.

Познание асимметричности федерализма проявляется в необходимости целостного осмысления его содержательных процессов. Нарушение устойчивости на низовом уровне ведет к нарушению устойчивости на более высоком порядке иерархии: нарастание асимметрии экономического федерализма на муниципальном уровне ведет к нарастанию асимметрии на региональном уровне, что, в свою очередь, способствует нарастанию асимметрии федерализма на федеральном уровне.

Эффективное взаимодействие в процессе функционирования различных уровней иерархии ведет к снижению или снятию асимметричности в рамках обеспечения целостности внутри каждого уровня с точки зрения совокупного единства их внутренних элементов.

По мнению автора, в системе экономического федерализма следует выделять следующие типы асимметрии:

- функциональная – появляется в неравномерности реализации интересов публичных образований всех уровней вертикали власти; в неравномерном осуществлении социально-экономических реформ;

- ресурсная – связана с нерациональным распределением ресурсных источников, обеспечивающих изменяющиеся потребности в процессе экономического обеспечения выполнения государственных функций;

- институциональная – проявляется в асимметричном функционировании базовых институтов экономического федерализма, неравномерной институционализации политических статусов, представляет собой несоответствие институциональной структуры элементам системы экономических отношений, которая выражается в несоответствии экономической политики, проводимой на федеральном и региональном уровнях, возникновении конфликтных ситуаций между государственными и субфедеральными институтами;

- временная – предполагает влияние на состояние отношений экономического федерализма фактора времени, отражающегося на ретроспективные, текущие и перспективные изменения;

- конъюнктурная – обусловлена изменениями на федеральном уровне иерархии, распространяющимися на уровень регионов и муниципальных образований;

- пространственная – появляется в социально-экономической неоднородности и неравномерности развития отдельных территорий страны.

Отношения экономического федерализма складываются последовательно между федеральным центром, регионами, муниципальными образованиями верхнего и низового уровней, а также между территориями с одинаковым статусом. Проблема асимметричного развития актуальна для каждой из этих групп отношений как на всех иерархических уровнях построения государства, так и по горизонтали территориального устройства. Потому проблемы симметрии и асимметрии отношений федерализма имеют две плоскости: симметрия/асимметрия субъектов в отношениях с федеральным центром, его закрепление в институциональной структуре федеративного государства (вертикальная асимметрия), и симметрия/асимметрия территорий, образующих федерацию (горизонтальная асимметрия). При этом горизонтальная асимметрия может наблюдаться в территориях как обладающих статусом субъектов федерации, так и не имеющих этого статуса (муниципальных образований, частей субъектов, объединений нескольких субъектов).

По мнению автора, вертикальная асимметрия экономических отношений федерализма – это ситуация несовпадения, несоответствия между выполняемыми государственными функциями и экономическими ресурсами, обеспечивающими выполнение этих функций, в разрезе уровней структур федеративного устройства.

Горизонтальная асимметрия экономических отношений федерализма – это ситуация несовпадения, несоответствия между показателями развития территорий одного уровня государственного устройства.

Вертикальная асимметрия возникает вследствие превышения объема функций, выполняемых разными уровнями власти, над закрепленными доходными источниками, то есть разной степени децентрализации государственных функций и децентрализации государственных ресурсов по иерархическим уровням государства. Такая вертикальная асимметрия потенциально заложена в любой модели экономической системы федеративного государства [8].

В связи с этим в данной работе предлагается выделять в системе экономического федерализма вертикальную и горизонтальную асимметрию.

К вертикальной асимметрии экономического федерализма предлагается отнести следующие виды:

- внутристрановая асимметрия (асимметрия соотношения социально-экономических показателей федерального центра и регионов)

- внутрирегиональная асимметрия (асимметрия соотношения социально-экономических показателей региона и муниципальных образований, входящих в него);

- внутримunicipальная асимметрия (асимметрия соотношения социально-экономических показателей муниципальных образований верхнего и низового уровня, например: муниципального района и поселений, входящих в него; городского округа с внутригородским делением и его внутригородских районов).

При рассмотрении горизонтальной асимметрии экономического федерализма также предлагается выделять виды:

- макрорегиональная асимметрия (асимметрия социально-экономических показателей различных федеральных округов между собой);

- межрегиональная асимметрия (асимметрия социально-экономических показателей различных регионов между собой);
- межмуниципальная асимметрия (асимметрия социально-экономических показателей муниципальных образований одного типа и уровня между собой в отдельном регионе);
- межтерриториальная асимметрия (асимметрия социально-экономических показателей территорий, не имеющих статус субъекта или муниципальных образований).

Схематично виды вертикальной и горизонтальной асимметрии в системе экономического федерализма представлены на рис. 1.



Рис. 1. Виды вертикальной и горизонтальной асимметрии в системе экономического федерализма

По мнению автора, отличительным аспектом сущности вертикальной асимметричности федерализма являются преимущества одного участника отношений федерализма перед другим участником, которое тот не может преодолеть.

Федеральный центр имеет преимущества в вопросах установления полномочий, доходных источников бюджетов разных уровней, налогового регулирования, источников покрытия дефицитов соответствующих бюджетов, а регионы не имеют действенных механизмов эти преимущества преодолеть. Аналогично, асимметрия на уровне «субъекты федерации – муниципальные образования», а также на уровне «муниципальные образования верхнего уровня – муниципальные образования низового уровня» заключается в отсутствии действенных механизмов преодоления преимуществ регионального центра перед муниципалитетами, а также муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением перед муниципалитетами поселенческого типа.

Таким образом, под асимметрией системы экономического федерализма автором понимается такая структурная организация, в которой нарушен функциональный порядок, равновесие, пропорциональность и соразмерность как по вертикали государственного построения, так и по горизонтали территориального устройства страны.

Обычно вертикальная асимметрия в отечественной и зарубежной литературе сводится к бюджетному федерализму, а горизонтальная – к асимметрии экономического развития территорий, хотя назваться могут разными терминами.

Для характеристики вертикальной асимметрии экономического федерализма в зарубежных странах используется методика Всемирного банка, позволяющая оценить «вертикальный дисбаланс – степень, в которой субнациональные правительства опираются на доходы центрального правительства для поддержки своих расходов<sup>1</sup>». Оценивается вертикальная асимметрия Всемирным Банком

<sup>1</sup> Fiscal Decentralization Indicators. The World Bank Group // Официальный сайт Всемирного банка [Электронный ресурс]. <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm> (дата обращения 18.11.2020).

коэффициентом вертикального дисбаланса, который определяется долей субнациональных расходов, покрываемой за счет федеральных трансфертов.

Используя данные по зарубежным странам, представленные Организацией экономического сотрудничества и развития<sup>1</sup>, в данной работе страны по показателю вертикального дисбаланса были разделены на 3 группы. Первая стран указанный показатель находится на уровне менее 30%: в США 22 %, в Германии 25%, в Канаде 27%, в Австралии 29%. Во второй группе стран показатель находится на уровне от 30 до 50%: в Бразилии показатель составляет 41%, в Австралии 49%. В третьей группе показатель дисбаланса выше 50%: в Бельгии примерно 62%; самая высокая асимметрия в Мексике, значение которой значительно выше, чем в остальных странах – 81%. Россия по оцениваемому показателю относится к первой группе, у нее самое низкое значение из представленных стран – 19%<sup>2</sup>, что опровергает широко распространенный тезис о высокой вертикальной асимметрии в России.

При анализе федерализма проблема вертикальной асимметрии между отдельными уровнями публичной власти является наиболее часто обсуждаемой. В то же время единицы, значительно богаче или беднее других, встречаются на каждом территориальном уровне [9, 10]. Разница между показателями развития территорий одного уровня государственного устройства, возникающую из-за неравномерного распределения, определяется как горизонтальная асимметрия.

Горизонтальная асимметрия характерна для всех стран без исключения. Дифференциация регионов по среднему валовому региональному продукту составляет в Германии 2,47 раза<sup>3</sup>, в США – 2,05 раза<sup>4</sup>, в Австрии – 1,67 раза<sup>5</sup>, Швейцарии – 3,28 раза<sup>6</sup>. По степени межрегиональной асимметрии Российская Федерация занимает первое место в мире, а различия между российскими регионами в разы превышают различия между регионами развитых стран. В России этот показатель дифференциации регионов по среднему ВРП составляет 54,15 раза<sup>7</sup>.

Таким образом, всем федеративным государствам свойственна вертикальная и горизонтальная асимметрия. Вертикальная асимметрия складывается из-за субъективных причин, связанных с политическими решениями по разграничению полномочий по вертикали государственного устройства. Горизонтальная асимметрия определяется как субъективными причинами, связанными с решениями федерального центра в части региональной политики, так и объективными, которые складываются в силу естественных причин, связанных с территориальной неравномерностью размещения ресурсов.

### Литература

1. *Tarlton Charles D.* Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation // *The Journal of Politics*. 1965. No. 4 (Nov.), Vol. 27, pp. 861-874. [https://www.jstor.org/stable/2128123?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/2128123?seq=1#page_scan_tab_contents) (Дата обращения 17.11.2020).
2. *Исмаилова Р.Н.* Афар Эфиопии в системе этнического федерализма // *Ученые записки Института Африки РАН*. 2018. № 2 (43). С. 126 – 146.
3. *Литвинов В.А.* Вопросы симметрии и асимметрии в федеративном государстве // *Вестник Омского университета. Серия «Право»*. 2012. № 1 (30). С. 53 – 57.

<sup>1</sup> Источник: Данные по зарубежным странам – Экономические обзоры ОЭСР [Электронный ресурс] OECD Economic Surveys: Australia 2014 [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-australia-2014/vertical-fiscal-imbalance-over-time-and-across-countries\\_eco\\_surveys-aus-2014-graph38-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-australia-2014/vertical-fiscal-imbalance-over-time-and-across-countries_eco_surveys-aus-2014-graph38-en) (дата обращения 07.03.2020).

<sup>2</sup> Р расчеты автора по Информации официального сайта Федерального казначейства. Консолидированный бюджет Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов за 2019 год <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheto/> (дата обращения 18.11.2020).

<sup>3</sup> Расчеты автора на основе данных за 2017 год *Statische ämter des bundes und der länder* <https://www.regionalstatistik.de/genesis/online/data;jsessionid=41190307B046E65578D8ECD2400C0BD8.reg3?operation=statistikAbruftabellen&levelindex=0&levelid=1547136315088&index=2> (дата обращения: 15.03.2019).

<sup>4</sup> Расчеты автора на основе данных за 2017 г. / <https://www.statista.com/statistics/248063/per-capita-us-real-gross-domestic-product-gdp-by-state/> (дата обращения: 15.03.2019).

<sup>5</sup> Расчеты автора на основе данных за 2018 г. / *Statistische Datenbank STATcube der Bundesanstalt Statistik Österreich* [https://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/wirtschaft/volkswirtschaftliche\\_gesamtrechnungen/regionale\\_gesamtrechnungen/nuts2-regionales\\_bip\\_und\\_hauptaggregate/index.html](https://www.statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/volkswirtschaftliche_gesamtrechnungen/regionale_gesamtrechnungen/nuts2-regionales_bip_und_hauptaggregate/index.html) (дата обращения 18.11.2020).

<sup>6</sup> Расчеты автора на основе данных за 2016 год <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.6369946.html> (Дата обращения: 26.09.2020).

<sup>7</sup> Данные Росстата за 2017 год <http://russia.duck.consulting/maps/114/2016> (дата обращения 18.11.2020).

4. Federalism as a political ideology and system of government: the theoretical perspectives. International Journal of Advanced Academic Research (Sciences, Technology & Engineering). 2017 Vol. 3, Issue 9 Page 52-80. [accessed Nov 18 2020].
5. Лексин И.В. Правовая асимметрия в территориальном устройстве государства: теория и практика // Государственное управление. Электронный вестник. 2012. № 35. С. 10.
6. Коротина Н.Ю. Методологические подходы к исследованию асимметричности отношений экономического федерализма // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Экономика и менеджмент. 2018. Т. 12. № 2. С. 37 – 44.
7. Колесниченко Е.А. Дифференциация регионального развития: концепция финансовой самостоятельности // Вестник Тамбовского государственного университета. 2009. Выпуск 3 (71). С. 376 – 380.
8. Бетин О.И. Системные преобразования механизмов регулирования и управления межбюджетными отношениями в Российской Федерации. М., 2002. 315 с.
9. Иванова Д.Е., Иванов В.Е., Мнацаканова Э.Р. Факторный межрегиональный анализ потенциала инновационного развития // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2020. № 2. С. 282 – 286.
10. Кашишникова Т.В. Социально-экономическое неравенство населения в России: причинно-следственный анализ и пути сглаживания // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2019. № 4. С. 112 – 115.

**Korotina Natalya Yurievna**, Candidate of Economics, associate professor, Head of the Department of Economics, Finance and Accounting, Chelyabinsk Branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (26, Komarova St., Chelyabinsk, 454071, Russian Federation).

E-mail: korotina-nyu@ranepa.ru

#### ASYMMETRY OF THE ECONOMIC FEDERALISM SYSTEM: CONCEPT AND CLASSIFICATION

##### Abstract

*The article is devoted to the research of the problem of asymmetry of the economic federalism system. It is not allowed to comprehensively solve the federal policy problems. The methodological basis of the study is represented by a set of scientific concepts in the field of spatial and regional economics. The basic research method was the methods of content analysis, systematization, analysis of statistical data. The theoretical significance of the study lies in the formulation of the concepts of "asymmetry of the economic federalism system", "vertical asymmetry", "horizontal asymmetry", identifying factors, forms, types of asymmetry of federalism, and kind of vertical and horizontal asymmetry. The research results can serve as a basis for the development of economic tools for federal and regional policies in the context of the asymmetry of federalism relations.*

**Keywords:** *federalism, the system of economic federalism, the asymmetry of federalism, vertical asymmetry, horizontal asymmetry, socio-economic development, managerial powers, territorial entities.*

##### References

1. Tarlton Charles D. Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation // The Journal of Politics. 1965. No. 4 (Nov.), Vol. 27, pp. 861-874. [https://www.jstor.org/stable/2128123?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/2128123?seq=1#page_scan_tab_contents). (Data obrashcheniya 17.11.2020)
2. Ismagilova R.N. Afar Efiopii v sisteme etnicheskogo federalizma // Uchenye zapiski Instituta Afriki RAN. 2018. № 2 (43). P. 126 – 146.
3. Litvinov V.A. Voprosy simmetrii i asimmetrii v federativnom gosudarstve // Vestnik Omskogo universiteta. Seriya «Pravo». 2012. № 1 (30). P. 53 – 57.
4. Federalism as a political ideology and system of government: the theoretical perspectives. International Journal of Advanced Academic Research (Sciences, Technology & Engineering). 2017 Vol. 3, Issue 9 Page 52-80. [accessed Nov 18 2020].
5. Leksin I.V. Pravovaya asimmetriya v territorial'nom ustrojstve gosudarstva: teoriya i praktika // Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyj vestnik. 2012. № 35. P. 10.
6. Korotina N.YU. Metodologicheskie podhody k issledovaniyu asimmetrichnosti otnoshenij ekonomicheskogo federalizma // Vestnik YUzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika i menedzhment. 2018. T. 12. № 2. P. 37 – 44.
7. Kolesnichenko E.A. Differenciaciya regional'nogo razvitiya: koncepciya finansovoj samodostatocnosti // Vestnik Tambovskogo gosudarstvennogo universiteta. 2009. Vypusk 3 (71). P. 376 – 380.
8. Betin O.I. Sistemnye preobrazovaniya mekhanizmov regulirovaniya i upravleniya mezhhbyudzhethnymi otnosheniyami v Rossijskoj Federacii. M., 2002. 315 p.
9. Ivanova D.E., Ivanov V.E., Mnacakanova E.R. Faktornyj mezhregional'nyj analiz potenciala innovacionnogo razvitiya // Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski. 2020. № 2. P. 282 – 286.
10. Kashnikova T.V. Social'no-ekonomicheskoe neravenstvo naseleniya v Rossii: prichinno-sledstvennyj analiz i puti sglazhivaniya // Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski. 2019. № 4. P. 112 – 115.