

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Бухарский В.В., Лавров А.М.¹

Аннотация

В последние десятилетия бюджетная децентрализация – один из важнейших трендов реформ государственного управления. В ее основе лежит принцип subsidiarity: местные органы власти должны выполнять собственный набор функций и принимать собственные бюджетные решения за счет местных налоговых доходов. Важность бюджетной децентрализации отмечена в международных документах, например, в Маастрихтском договоре и Европейской хартии местного самоуправления. В настоящей работе приведен обзор исследований существующих академических знаний в области бюджетной децентрализации и межбюджетных отношений. Основное внимание уделено возможностям и ограничениям децентрализации, эмпирическим оценкам ее влияния, последним теоретическим концепциям межбюджетных отношений и ключевым принципам регулирования.

Ключевые слова: государственное управление; межбюджетные отношения; бюджетная децентрализация; «жесткие» бюджетные ограничения; бюджетный федерализм; бюджетные стимулы; субнациональные органы власти.

Введение

Бюджетная децентрализация – один из ключевых элементов реформ за последние десятилетия как в развивающихся, так и в развитых странах мира вне зависимости от их формы государственного устройства. Более того, по отдельным признакам некоторые унитарные государства могут фактически превосходить федеративные по уровню децентрализации.

¹ Бухарский Владислав Витальевич – аспирант Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», сотрудник Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов РФ. Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: bukharsky@nifi.ru
Лавров Алексей Михайлович – кандидат географических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового менеджмента в государственном секторе, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: Aleksei.Lavrov@minfin.ru

В настоящее время переход к децентрализации во многих странах активно поддерживается международными организациями ОЭСР и Всемирным банком.

Концепция децентрализации более четко оформилась во второй половине XX в., хотя первые ее идеи появились гораздо раньше. В гипотезе Тибу (1956) децентрализация рассматривалась как инструмент конкурентной борьбы за избирателей между субнациональными правительствами в предоставлении услуг. Р. А. Масгрейв (1959) считал, что децентрализация межбюджетных отношений способствует эффективному распределению ресурсов или общественных благ. М. Олсон (1969) полагал, что именно субнациональные правительства должны принимать решения о размере необходимых государственных расходов и мобилизованных государственных доходов. У. Оутс (1972) предложил теорему децентрализации, которая формализует эффективность децентрализованного решения о предоставлении местных общественных благ.

Все вышеуказанные идеи в позитивном ключе описывали процессы децентрализации, однако позже и в последнее время стали появляться исследования, показывающие неоднозначность результатов такой децентрализации и даже признаки ухода от федерализма некоторых стран, в том числе Российской Федерации (Zulkarnay, 2018). Вместе с тем в настоящее время существует также ряд международных документов, которые направляют страны по пути децентрализации: Маастрихтский договор² между 12 странами ЕС в 1992 г. – в нем субсидиарность рассматривается как основной принцип федерализма, или Европейская хартия местного самоуправления³, которую с 1985 г. и по сегодняшний день последовательно подписали все государства – члены Совета Европы. Последний документ включает реформы политической, административной и фискальной децентрализации, каждая из которых имеет свои особенности.

Настоящий обзор исследований в области межбюджетных отношений и бюджетной децентрализации в контексте государственного управления соотносится с концепцией New Public Management (NPM) и ее применением при реформировании общественного сектора.

Межбюджетные отношения и государственное управление

Межбюджетные отношения описываются теориями федерализма, что подтверждается и недавними исследованиями относительно преподавания в университетах, где они рассматриваются как единое целое. В исследовании (Kincaid & Cole, 2016) анализировались результаты опроса американских членов Секции межправительственного администрирования и управ-

² URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=EN> (дата обращения: 20.01.2021).

³ URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122> (дата обращения: 20.01.2021).

ления (SIAM), Американского общества государственного управления (ASPA) и руководителей департаментов правительства США из NASPAA по преподаванию курсов по межбюджетным отношениям и/или федерализму. Авторы пришли к выводу, что преподавание данных дисциплин в большей степени характерно именно для государственного управления, нежели, например, для политологии.

Вместе с тем с 1980-х гг. проявляются признаки начала кризиса внимания к тематике в США. Как указывается в (Wright et al., 2009), количество ссылок на федерализм и межбюджетные отношения в обзорах государственного управления несколько сократилось. Это объясняется появлением таких концепций, как, например, совместное и сетевое государственное управление. Они рассматривают межсекторальные связи (O'Leary & Vij, 2012) или многоуровневое управление, которое подчеркивает распространение принятия решений на нескольких уровнях государственного управления – от местного до глобального (Piattoni, 2009). Однако интерес к федерализму в контексте вопросов связи глобализации с государственным управлением также вырос уже в исследованиях 2010-х гг. (например, Gulrajani & Moloney, 2012).

Так или иначе, межбюджетные отношения сейчас являются одним из приоритетных направлений реформ в федеративных и особенно унитарных государствах. Так, начиная с 1985 г. и по настоящее время все государства – члены Совета Европы (47 стран, включая Россию в 1996 г.) подписали Европейскую хартию местного самоуправления, в соответствии с которой местные органы власти стран должны были получить административную, финансовую и политическую независимость (European Charter of Local Self-Government, 1985). В таких международных организациях, как Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Всемирный банк и Международный валютный фонд (МВФ) ведутся специальные блоки исследований, посвященных межбюджетным отношениям. Так, в OECD Working Papers on Fiscal Federalism начиная с 2006 г. и по настоящее время стабильно выходят доклады, рекомендации и обзоры лучших практик в области межбюджетных отношений, бюджетной децентрализации и федерализма⁴. Каталог данных по бюджетной децентрализации и федерализму также собирается в отдельной рубрике сайтов Всемирного банка⁵ и МВФ⁶.

Идея децентрализации была значительно расширена в контексте NPM (Plaček et al., 2020; Androniceanu et al, 2019; Finžgar, 2019). Как отмечается в исследованиях (см., например: Smoke, 2015), децентрализация – это универсальный инструмент реформ, особенно в странах с развивающейся экономикой, таких как Вьетнам, Китай, Пакистан, Индия, Уган-

⁴ URL: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/oecd-working-papers-on-fiscal-federalism_22265848?page=1 (дата обращения: 20.01.2021).

⁵ URL: <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/fiscal-decentralization-and-federalism> (дата обращения: 20.01.2021).

⁶ URL: <https://data.imf.org/?sk=1C28EBFB-62B3-4B0C-AED3-048EEEEBB684F> (дата обращения: 20.01.2021).

да и Танзания. Реформы в духе «одного размера для всех» подверглись критике, поскольку децентрализация – это сложный процесс, который часто реализуется в динамичной среде, характеризующейся очевидной неоднородностью. Отмечается, что данный тип реформ намного разнообразнее и сложнее, нежели ожидалось, так как для достижения эффективной и устойчивой децентрализации необходим комплексный анализ ситуации конкретной страны и стратегический подход, учитывающий все обстоятельства.

Возможности и ограничения бюджетной децентрализации

Влияние бюджетной децентрализации на развитие государств может выглядеть достаточно противоречиво, что объясняется различием в механизмах децентрализации (Dougherty et al., 2019). Тем не менее существует значительное количество литературы о прямых и косвенных результатах децентрализации. В основном эти эффекты принято разделять на две-три категории: 1) экономические, 2) политические и 3) административные.

Преимущества децентрализации сводится к следующим аргументам.

Экономические преимущества

1. Как давно было отмечено классиками, децентрализация дает возможность повысить экономическое благосостояние путем адаптации предоставления государственных услуг к разнородным предпочтениям небольших групп населения (Wallis & Oates, 1988).
2. По сравнению с централизованной системой управления децентрализация способствует лучшей подотчетности, поскольку она меняет стимулы властей, обслуживающих местное население (Boadway & Shah, 2009). Это контрастирует с централизацией, которая, хотя и обеспечивает преимущества координации политики, но имеет издержки с точки зрения уменьшения подотчетности.
3. Способствуя повышению эффективности и производительности государственного сектора, децентрализация оказывает влияние на повышение производительности и в частном секторе (Blöchliger, Égert & Fredriksen, 2013).
4. Недавними эмпирическими исследованиями подтверждается, что децентрализация может способствовать снижению региональных различий экономического развития (Bartolini, Stossberg & Blöchliger, 2016).
5. Снижая концентрацию политической власти и ослабляя влияние корыстных интересов на государственную политику, децентрализация тем самым способствует демократии, развитию и долгосрочному экономическому росту (Amagoh & Amin, 2012).
6. При полной автономии доходов местные власти могут инвестировать в политику, которая со временем увеличивает их доходы. В обратном случае у местных чиновников нет стимулов проводить инвестиционную политику, так как все выгоды от роста и развития достаются правительствам более высокого уровня (Vigneault, 2010; Shkarlet et al., 2019).

Политические и административные преимущества

1. Децентрализация может улучшить политическую стабильность путем снижения напряженности, возникшей на различных территориях (Bird, 2003).
2. Децентрализация имеет потенциал для поддержки и расширения участия граждан, способствуя сближению правительства с гражданами и повышению доступности правительства.
3. Децентрализация вносит локальный аспект в лоббирование, и это уменьшает «монопольную власть» в погоне за рентой на национальном уровне (Bordignon, Colombo & Galmarini, 2008).
4. Децентрализация обеспечивает платформу для экспериментов с государственной политикой, инновационность которой на субнациональном уровне правительства может быть дополнительно усилена, если будут созданы механизмы систематической поддержки и поощрения субнациональных правительств к внедрению своих собственных программ (Oates, 1985).

Ограничения децентрализации могут быть связаны со следующими положениями.

Экономические ограничения

1. Несоответствие между обязанностями, распределенными субнациональным правительствам, и доступными им ресурсами.
2. Отсутствие реальной фискальной автономии: фискальная децентрализация – это не только назначение задач субнациональных правительств, но и предоставление им некоторой автономии собирать ресурсы и управлять ими – обычно доходы менее децентрализованы, чем расходы (OECD, 2018).
3. Децентрализация может привести к потере определенной экономии за счет масштаба (Oates, 1985).
4. Без конкретных мер по укреплению потенциала бедных регионов выгоды от децентрализации могут получить только самые развитые и процветающие регионы, что, следовательно, будет способствовать усилению регионального неравенства (Bartolini, Stossberg & Blöchliger, 2016).
5. Риск несогласованных государственных инвестиций (Kappeler et al., 2013).
6. Проблема нахождения баланса между доходами из собственных источников и межбюджетными трансфертами (Blöchliger & Kim, 2016).

Политические и административные ограничения

1. Поглощения местной элиты и коррупция могут поставить под угрозу преимущества децентрализации.
2. Дублирование назначений между уровнями управления, что постоянно упоминается в странах ОЭСР.
3. Проблемы, связанные с неясностью соотношения ролей субнациональных правительств и деконцентрированной центральной государственной администрации на территориях.

4. Без адекватного механизма перераспределения финансовых ресурсов в бедные юрисдикции децентрализация может привести к значительным региональным различиям в сфере здравоохранения, образования и социального обслуживания (Martinez-Vasquez, 2011).
5. Отсутствие достаточного административного, технического или стратегического потенциала является одной из наибольших проблем в области децентрализации.

Таким образом, каждая из стран должна найти свой способ использования преимуществ (возможностей) децентрализации и при этом минимизировать ее риски и обойти ограничения.

Подходы к бюджетной децентрализации и ее измерению

В общем случае бюджетная децентрализация может осуществляться за счет передачи налогов или за счет передачи межбюджетных трансфертов. Наиболее распространенный показатель децентрализации – доля субнациональных бюджетов в общей величине того или иного параметра консолидированного бюджета, которая используется во многих аналитических материалах ОЭСР (OECD, 2019; 2020). Чаще всего мерой фискальной децентрализации является автономия доходов или доля расходов местных органов власти, финансируемых за счет доходов из собственных источников. Тем не менее для более полного измерения автономии доходов требуется также учет права устанавливать налоговые ставки и назначать хотя бы один значительный источник налогов (Vigneault, 2010). В исследованиях ОЭСР существует практика оценки налоговой автономии субнациональных властей путем разделения налоговых поступлений с указанием категорий по свободе действий над налоговыми ставками и базами⁷.

Ввиду того, что простые индикаторы не могут в полной мере охарактеризовать степень децентрализации в странах, исследователями ОЭСР была предложена концепция покупательной способности (spending power of SNGs), состоящей из пяти критериев (Dougherty et al., 2019): 1) автономность в формировании основных целей политики, 2) степень контроля за бюджетом и его зависимость от грантов, 3) степень контроля аспектов государственной службы (например, наличие права устанавливать заработную плату), 4) степень контроля стандартов предоставления услуг, 5) степень проведения мониторинга услуг (финансовый контроль, школьные тесты и т.д.). Пока что этот индикатор находится в стадии разработки и апробации, поэтому не имеет оценок по всему перечню стран ОЭСР.

Что касается выбора пути децентрализации доходов, то большинство исследований склоняется к приоритизации собственных доходов над трансфертами, что объясняется следующим (см.: Blochliger & Kim, 2016):

⁷ Taxing power of sub-central governments. URL: <https://www.oecd.org/media/oecdorg/directorates/centrefortaxpolicyandadministration/A%20taxonomy%20of%20tax%20autonomy.doc> (дата обращения: 20.01.2021).

- более высокая свобода действий и распоряжения собственными средствами, так как трансферты могут быть целевыми;
- большее вовлечение граждан в бюджетно-политический процесс, поскольку субнациональные власти вынуждены быть подотчетными за собственные источники доходов;
- выше способность к общей мобилизации дополнительных налоговых поступлений;
- наличие более «жестких» критериев бюджетных ограничений, которые могут быть смягчены в случае межбюджетных трансфертов;
- минимизация политического фактора за счет уменьшения влияния федерального центра через бюджетные потоки.

Тем не менее существует лишь несколько налогов, которые можно децентрализовать на уровне местных органов власти без ущерба для экономической эффективности (Jilek, 2015). В целом же при децентрализации доходов следует обращать внимание на следующие правила:

- наиболее зависимые от экономической конъюнктуры налоговые поступления должны быть закреплены за более высоким уровнем бюджетной системы (примеры таких налогов – подоходные и имущественные налоги);
- за конкретным уровнем власти должны быть закреплены налоговые базы, чей рост зависит от экономической политики данного уровня власти (например, налоги на малый бизнес эффективно закреплять за нижестоящими уровнями);
- налоговые поступления с наиболее мобильной налоговой базой должны быть закреплены за более высоким бюджетным уровнем (например, недвижимость не мобильна, поэтому имущественные налоги можно закреплять за местными бюджетами);
- налоговые поступления с наиболее равномерным распределением налоговой базы могут быть закреплены за более низким бюджетным уровнем и наоборот: например, распределение ресурсных налогов крайне неравномерно, поэтому их следует закреплять за самым высоким бюджетным уровнем;
- налоги, носящие перераспределительный характер, должны быть в основном закреплены за самым высоким уровнем власти;
- налоги и сборы, представляющие собой опосредованную плату за бюджетные услуги, должны поступать в бюджет, финансирующий эти услуги (например, государственная пошлина).

Нельзя также утверждать, что каждая из территорий имеет одинаковые доходные возможности для финансирования расходных полномочий. Подобный разрыв называют «горизонтальным дисбалансом», который компенсируется системой межбюджетных трансфертов.

Аргументы в пользу межбюджетных трансфертов могут быть названы следующие:

- компенсирование вертикального бюджетного дисбаланса;
- компенсирование горизонтального бюджетного дисбаланса, поскольку налоговые базы могут быть размещены неравномерно;

- компенсация чрезвычайных расходов, поскольку в отдельных регионах может быть повышенная нагрузка расходов социального характера (гораздо больше пенсионеров и т.д.);
- устранение перетекания человеческих ресурсов в другие регионы: финансирование особо важных направлений, по которым на местном уровне не хватает средств.

Децентрализация и межбюджетные отношения в контексте последних теорий

Базовыми для концепции децентрализации и межбюджетных отношений являются такие принципы бюджетного федерализма, как субсидиарность, соответствие, налогообложение выгод и эффект масштаба (Boadway & Shah, 2009). Однако сегодня также существуют и развиваются более комплексные и современные модели и теории, касающиеся затрагиваемой тематики.

Согласно ранним теориям бюджетного федерализма (так называемым теориям бюджетного федерализма первого поколения) субнациональные органы власти рассматривались как «доброжелательные», стремящиеся объективно предоставлять информацию о необходимости бюджетных средств и не злоупотребляющие расходами (Brennan et. al., 1980). И все же, как отметил Б. Вайнгаст, при распределении трансфертов имеют место необоснованные договоренности об объеме между уровнями правительства, а также политические признаки при направлении средств на субнациональный уровень (Weingast, 2009).

По представлениям бюджетного федерализма второго поколения, бюджетная децентрализация должна соответствовать пяти условиям: (1) иерархии бюджетных уровней, (2) субнациональной автономии, (3) общему рынку, (4) «жестким» бюджетным ограничениям, (5) институционализированной власти (Weingast, 2009). Эти условия относятся к модели федерализма, «сохраняющего рынок», в которой фокус устанавливается на выравнивании перераспределения ресурсов между регионами, принимая во внимание политические интересы государственных должностных лиц для стимулирования роста субнациональной экономики (Nukpezah & Ahmadu, 2020). Проблемы соотношения «жестких» и «мягких» бюджетных ограничений, стимулов и влияния децентрализации на развитие территории являются наиболее исследуемыми в эмпирических работах, о которых говорится в следующем параграфе.

В литературе также обращается внимание на ситуации, когда национальные органы власти, минуя региональные органы, через межбюджетные трансферты взаимодействуют напрямую с муниципальными властями, создавая тем самым «федерализм песочных часов» – ситуацию, при которой в значительной степени минует уровень штата/провинции (Poirier, 2018). Модель «песочных часов» дает национальным и местным органам власти, особенно столичным и муниципальным властям, относительно высокий уровень политической, фискальной и административной авто-

номии по сравнению с провинциями. Согласно исследованию (Boadway & Dougherty, 2018), крупные города имеют ключевое значение для экономического роста и инноваций, поэтому необходимо уделять первоочередное внимание созданию механизмов финансирования, предоставляющих муниципалитетам возможность и свободу действий для реализации важных инфраструктурных программ и местных услуг.

Актуальные вопросы эмпирических исследований децентрализации и межбюджетных отношений

Ключевым направлением в эмпирических исследованиях бюджетной децентрализации и межбюджетных отношений в последние годы стало их влияние на экономическое развитие территорий, эффективность бюджетной политики субнациональных органов власти. То есть в большинстве работ проводится эмпирический анализ зависимости уровня децентрализации (по доходам, расходам, межбюджетным трансфертам и другим индикаторам) и уровня экономического развития, фискальной дисциплины, качества оказываемых услуг. Параллельно рассматривается сочетание проблем «мягких» и «жестких» бюджетных ограничений.

Значительный пласт работ находит положительным влияние децентрализации на эффективность субнациональных органов власти.

Результаты некоторых российских исследований подтверждают, что децентрализация расходов положительно связана с региональным экономическим ростом в России. Это позволяет предположить, что российские регионы могли бы извлечь выгоду из дальнейшей передачи расходов муниципалитетам (Alexeev, 2016). В работе Е. Н. Тимушева (2018) на примере России показано, что большой объем межбюджетных трансфертов и низкая зависимость местных бюджетных расходов от местного налогового потенциала занижают эффективный уровень местной бюджетной децентрализации. Дефицит самостоятельности органов региональной и местной власти в осуществлении расходных полномочий и тенденция падения местной бюджетной децентрализации в России в 2009–2016 гг. дополнительно ослабляют имеющиеся у органов власти регионов и муниципалитетов фискальные стимулы развития местной экономики (там же).

В работе (Jia et al., 2020) отмечается, что улучшение местной налоговой автономии является более эффективным способом, чем увеличение финансовых трансфертов для финансирования местных органов власти при одновременном укреплении местной финансовой дисциплины. В исследовании (Euraud & Lusinyan, 2013) приведены эконометрические результаты, которые подтверждают широко распространенное мнение, что децентрализация расходов, финансируемая за счет собственных доходов, является выгодной и что сокращение доли субнациональных расходов, финансируемых за счет трансфертов и займов, ведет к улучшению бюджетных результатов.

Относительно небольшое число исследований находит влияние бюджетной децентрализации на стимулы местных властей неоднозначным.

В работе (Escolano, J. et al., 2012) с использованием группы из 27 европейских стран делается вывод, что децентрализация расходов улучшает бюджетную дисциплину правительства, но децентрализация доходов имеет противоположный эффект. Е. Н. Тимушев (2020) доказывает существование перевернутой U-образной зависимости инвестиций от децентрализации, а также превосходство доходной децентрализации над расходной с точки зрения влияния на экономическое развитие. К. Ли (Li, 2016) отмечает, что влияние фискальной децентрализации на налоговые льготы и, как следствие, на мобилизацию доходов неоднозначно и зависит от структуры отношений между центральным и местным правительством. А. Филиппетти и А. Сакки (Filippetti & Sacchi, 2016) также показывают в своем исследовании, что влияние фискальной децентрализации на рост в решающей степени зависит от полномочий субнациональных правительств: налоговая децентрализация приводит к более высоким (более низким) темпам экономического роста в сочетании с высокой (низкой) административной и политической децентрализацией. В работе (Baskaran et al., 2016) указывается на то, что на результаты исследований существенно влияют характеристики исходных эмпирических моделей и выборки, а единого мнения о рассматриваемом влиянии не может быть пока сформировано, поскольку еще не определены точные подходы к определению децентрализации (там же).

Совсем небольшое количество исследований рассматривают влияние бюджетной децентрализации на стимулы местных властей негативным образом.

В работе (Gemmel et al., 2016) обнаруживается отрицательная связь между децентрализацией расходов и экономическим ростом в случае превышения субнациональных расходов над доходами. В исследовании З. Янга (Yang, 2016) показывается, что эффект децентрализации является отрицательным в случае чрезмерной передачи расходов на нижестоящий уровень власти. Данный вывод также подтвержден на примере России: государственные расходы в регионах чрезмерно децентрализованы, что связано со снижением темпов регионального экономического роста (Юшков, 2016). Собственные доходы муниципалитетов при этом составляют только 50% их совокупных доходов (вторая половина – межбюджетные трансферты).

Проблема соотношения «мягких» и «жестких» бюджетных ограничений рассматривается в ряде исследований с точки зрения стимулов для местных органов власти. Находится преимущественно положительное влияние для «жестких» и отрицательное – для «мягких» бюджетных ограничений.

М. Алексеев с соавт. (Alexeev et al., 2019) выявили, что повышенная зависимость муниципальных бюджетов от трансфертов регионального правительства приводит к увеличению дефицита консолидированного регионального бюджета, поддерживая логику «мягких» бюджетных ограничений. Е. В. Журавская на примере Российской Федерации (Zhuravskaya, 2000) показала, что любые изменения в собственных доходах местного самоуправления почти полностью компенсируются изменениями в общих доходах.

Это ведет к чрезмерному регулированию государством частного бизнеса и смягчению бюджетных ограничений. Показано, что фискальные стимулы являются детерминантом становления частного бизнеса и эффективности предоставления общественных благ. В работе Х. Дж. Смита с соавт. (Smith, et al., 2019) делается вывод, что субнациональная финансовая устойчивость улучшается, когда центральные правительства имеют четкие правила в отношении межправительственных трансфертов и более (рыночную) либеральную политику (что соответствует элементам «жестких» бюджетных ограничений), в то время как субнациональные правительства, имеющие большой бюджетный потенциал и меньше межправительственных трансфертов, могут более эффективно управлять своим долгом.

Исключительно редко встречаются работы с обратными результатами для «мягких» и «жестких» бюджетных ограничений. Например, в исследовании (Besfamille & Lockwood, 2008) на основе системно-логического метода было обнаружено, что в некоторых ситуациях «мягкие» бюджетные ограничения могут быть лучше «жестких». В частности, региональные правительства могут прилагать слишком много усилий в условиях «жестких» бюджетных ограничений, и некоторые эффективные проекты не запускаются, что приводит к недостаточным инвестициям.

Нормативно-правовое регулирование бюджетной децентрализации и межбюджетных отношений

Бюджетная децентрализация с привязанными к ней межбюджетными отношениями сопровождается появлением значительной автономии у субнациональных органов власти, которая на практике существует в рамках определенного нормативно-правового регулирования. Такое регулирование со стороны национальных властей обычно связано с долговой политикой субнационального уровня, проведением аудита и мониторинга, установлением фискальных правил и правил отчетности, согласно которым в дальнейшем необходимо вносить коррективы в систему межбюджетных отношений страны.

Фискальные правила

В большинстве стран ОЭСР национальное правительство занимается мониторингом субнациональных долгов, который реализуется чаще всего установлением контроля над размером и целью долга и реже – посредством рыночного механизма, без ограничений национального правительства. Эмпирические исследования показывают, что кредитные рейтинги субнациональных правительств, как правило, соответствуют суверенному рейтингу страны вне зависимости от финансового состояния регионов или муниципалитетов, поскольку вероятность поддержки со стороны вышестоящего уровня весьма высока (Vammalle & Hulbert, 2013).

На практике принято выделять четыре основных типа ограничения для субнациональных органов власти: правила бюджетного баланса, ограничения расходов, налоговые ограничения и ограничения по заимствованиям.

Результаты исследований стран – членов ОЭСР показывают⁸, что наиболее распространенными являются фискальные правила бюджетного баланса (26 региональных и муниципальных уровней власти) и заимствований (23 региональных и муниципальных уровня власти). Субнациональные правительства в половине стран имеют ограничения в автономии изменения доходов за счет налогов, и только в пяти случаях можно зафиксировать ограничения по расходам. Подобная редкая представленность последнего типа фискальных правил объясняется сложностью его соблюдения на местном уровне ввиду высокой политической чувствительности расходов. Следует отметить, что ряд стран использует комбинацию фискальных правил, при этом в отношении субнационального правительства Дании и Австралии применяется весь набор приведенных ограничений. В Российской Федерации действуют наиболее распространенные правила.

Ограничения по заимствованиям могут существовать в разных вариациях. Реже всего наблюдается вариант, когда заимствования на финансирование текущих расходов вовсе запрещены, как, например, в Дании, Корее и Испании. В Польше заимствования запрещены, если уровень государственного долга превышает 60% ВВП. Широко распространено требование предварительного согласования заимствований с верхним уровнем власти, включая разрешение на заимствования в иностранной валюте (например, в Мексике и Турции), однако использование такого подхода в странах ОЭСР постепенно сокращается (в Японии и Корее формальное требование получения разрешения от правительства более высокого уровня в настоящее время ослаблено). В Норвегии и Испании предварительное ограничение может быть наложено, когда субнациональные правительства нарушают согласованный дефицит или предполагаемые заимствования имеют значительный объем. Например, в Испании местные органы власти могут занимать до 30% текущих доходов для покрытия краткосрочных потребностей в ликвидности, тогда как долгосрочные заимствования ограничиваются капиталовложениями («золотое правило»). В Чешской Республике, Финляндии, Нидерландах и Японии никаких ограничений на доступ к займам не применяется, однако следует учитывать, что строгие требования к бюджетному салдо могут также на практике запретить доступ к заимствованиям. Так, например, в Германии с 2009 г. введено правило «долгового тормоза», согласно которому бюджеты земель должны быть сформированы без дефицита, и лишь в случае экономически негативных циклов могут быть использованы заимствования. Подобный подход подразумевает выделение структурной и циклической составляющей дефицита (а затем и долга) путем оценки эластичности поступления основных налогов по ВВП.

Налоговая автономия

Как показывает теория, субнациональная автономия является важным элементом эффективной системы межбюджетных отношений. К одной из таких характеристик субнациональной автономии следует относить налого-

⁸ Распределение стран по применению субнациональных фискальных правил можно посмотреть, например, в исследовании К. Фредриксена (Fredriksen, 2013).

вую автономию, или степень свободы, которую национальное правительство оставляет нижним уровням власти в отношении налоговой политики. Указанная автономия распространяется на право вводить или отменять налог, устанавливать налоговые ставки, определять налоговую базу или предоставлять налоговые льготы или льготы отдельным лицам и фирмам. В ряде стран те или иные налоги не регулируются одним уровнем власти: это осуществляется совместно, на оговоренных пропорциях, что делает налоговую политику субнациональных правительств достаточно ограниченной⁹. Следует отметить, что в целом в большинстве стран ОЭСР принято оставлять за субнациональным уровнем власти максимально возможную свободу управления налоговыми ставками и базой, однако их удельные налоговые доходы в консолидированном бюджете страны значительно варьируются.

В большинстве унитарных стран налоговые доходы формируются за счет налогов, по которым предусмотрена свобода действий в отношении ставки, однако этот вариант в случае федераций и квазифедераций представлен преимущественно только на муниципальном уровне. Для стран с трехуровневой системой управления региональный уровень, как правило, более автономный: в Швейцарии, США, Канаде, Испании, Мексике и Бельгии региональные власти устанавливают налоговую ставку и любые налоговые льготы без необходимости консультаций с правительством более высокого уровня. Подобный уровень автономии характерен как для регионального, так и для муниципального уровня власти в Австралии. Следует отметить, что муниципальный уровень власти в странах ОЭСР не только менее автономен (по сравнению с региональным) в свободе действий по налоговым ставкам, но также и менее значим по доле налоговых доходов: лишь в Швейцарии, США и Канаде в местные бюджеты зачисляется более 10% налоговых доходов, что является сколь-либо значимой величиной по сравнению с остальными странами.

В целом по странам ОЭСР около 77,6 и 74,9%¹⁰ налоговых доходов регионального и муниципального уровня соответственно формировались достаточно автономно, однако в случае унитарных стран (а также Германии и Италии) также были широко распространены действия в рамках соглашений о разделении налогов. За последние десятилетия просматривается тенденция к увеличению автономности субнационального уровня, что может быть связано как с законодательными изменениями (например, в Бельгии, Италии или Испании), так и с циклическими факторами, которые соотносятся со спецификой распределения видов налогов по уровням власти.

Расходная автономия

По данным OECD Fiscal Decentralisation Database, доля государственных расходов, приходящаяся на субнациональные бюджеты в странах ОЭСР, варьируется от менее чем 8% в Греции и Ирландии до более чем 60% в Дании

⁹ Здесь и далее приведенные выводы сделаны на основе анализа информации из сборника статистики OECD Fiscal Decentralisation Database – OECD.

¹⁰ По последним данным OECD Fiscal Decentralisation Database за 2014 г.

и Канаде. В федеративных и квазифедеративных государствах эта доля, как правило, выше, чем в унитарных, при этом расходы муниципальных властей для первых не превосходят уровень расходов на региональном уровне.

В отдельные годы доля расходов субнациональных властей Китая доходила до 85%, из-за чего может показаться, что это наиболее децентрализованная страна в мире, однако данное высокое значение коэффициента не учитывает, что далеко не всегда субнациональные власти имеют свободу действий и выбора в расходовании бюджетных средств. Как правило, часть расходов является переданными полномочиями¹¹, в финансировании которых местные власти выступают лишь агентами. Кроме того, субнациональные власти могут быть ограничены различными стандартами и нормами, которые подразумевают обязательные расходы (экологические нормы, стандарты безопасности и т. д.). Имеет место и дифференциация территориальных образований по административному статусу и компетенциям от одной страны к другой, однако в целом общие правила наделения полномочиями отражены в рекомендациях ОЭСР (OECD, 2019).

Следует заметить, что совместные обязанности между правительствами разных уровней влияют на эффективность межбюджетных отношений. На деле исключительность компетенций практически не просматривается. Согласно исследованию (Dougherty & Phillips, 2019) доля решений, в которых задействовано более одного уровня правительства, варьируется в зависимости от страны (максимальная в Бразилии – 70%, минимальная в Чили – 20%), однако в целом федеративные страны делят компетенции чаще, чем унитарные (51 и 36% соответственно). Чаще всего компетенции совмещаются в сфере транспорта и социального жилья, реже – в здравоохранении и образовании. Совместная ответственность делает более важным создание механизмов управления совместными обязанностями.

Межбюджетные трансферты

Межбюджетные трансферты имеют ключевое значение в наполнении бюджетов субнациональных правительств многих стран и выступают стабилизатором вертикального и горизонтального дисбалансов. Согласно данным сборника *Subnational governments in OECD Countries: KEY Data 2018 edition*, среди стран ОЭСР наибольшая доля трансфертов в доходах субнациональных бюджетов соответствует Мексике (91,6% на региональном уровне и 87,4% – на муниципальном), а наименьшая – Исландии (11,1%). При этом в Германии и Канаде муниципальные бюджеты в большей степени зависят от межбюджетных поступлений, нежели региональные. В целом, доходы субнациональных бюджетов стран ОЭСР состоят из трансфертов на 37,2%.

В странах ОЭСР широко представлен механизм фискального выравнивания, предусматривающий обеспечение минимального уровня финансовой обеспеченности субнациональных органов власти, достаточного для предоставления населению минимально гарантированного набора услуг.

¹¹ Часто субнациональные власти отвечают за выплату заработной платы учителям, медицинскому персоналу и т.д.

Этот механизм следует считать естественным спутником децентрализации, поскольку фискальное выравнивание направлено на исправление потенциальных дисбалансов, возникающих в результате субцентральной автономии. В большинстве стран ОЭСР коэффициент Джини по налоговым возможностям регионов после выравнивания сокращается более чем в два раза, причем в Австралии, Германии и Швеции существующий разрыв практически ликвидируется¹². Подобные элементы германской системы межбюджетного выравнивания вызвали серьезную критику со стороны экспертного сообщества, поскольку они могут приводить к потере стимулов территорий к увеличению налогового потенциала.

Коэффициент Джини в Китае даже после выравнивания сохраняется на сравнительно высоком уровне, а модель межбюджетных отношений этой страны в последние десятилетия представляла особый интерес со стороны исследователей. Этому способствовало то, что межбюджетные трансферты имели преимущественно долгосрочный характер, включали в себя трансферты в зафиксированном объеме на покрытие дефицита, субсидии на финансирование капитальных вложений (инфраструктурных проектов)¹³.

Согласно результатам опросников стран ОЭСР¹⁴, в большинстве стран действуют соглашения как о выравнивании доходов, так и о выравнивании затрат, причем только в трех из 18 стран действуют только механизмы выравнивания операционных расходов и только в одной стране – выравнивание операционных доходов.

Из нормативно-правового регулирования опыта стран ОЭСР следует сделать несколько выводов, относящихся к межбюджетным трансфертам и фискальной дисциплине субнациональных властей.

Во-первых, в большинстве стран задача полного выравнивания уровня доходов и расходов всех регионов страны не ставится. Например, в Норвегии происходит выравнивание от 55 до 90%, в Дании – от 58 до 85% установленного 90% налогового потенциала. В Германии критерий выравнивания составляет от 0 до 88% среднего уровня налогового потенциала.

Во-вторых, в методиках стран ОЭСР присутствует принцип стабильности распределения финансовой помощи, позволяющий региональным и муниципальным образованиям самостоятельно прогнозировать для себя основной объем получаемой финансовой поддержки на среднесрочную перспективу, в результате чего возрастают стимулы для увеличения собственных доходов. Так, допустимая частота внесения изменений в методи-

¹² По последним сводным данным за 2005–2012 гг. в источнике OECD (2013).

¹³ Концепция китайской модели федерализма также заключалась в том, что провинции устанавливали договорные соглашения в области налоговой политики. При этом перечень налогов и уровень ставок устанавливался центром. Условия указанных соглашений были закреплены на пять лет, что создавало уверенность региональных органов власти в том, что прирост налоговых доходов, вызванный экономическим ростом, не будет изъят в вышестоящий бюджет. Таким образом, это создавало высокие стимулы для проведения эффективной бюджетной политики и привлечения инвестиций региональных властей.

¹⁴ В 2005 г. странам ОЭСР были разосланы опросники по устройству системы межбюджетного выравнивания.

ки в Австралии и Австрии составляет пять лет, в Германии, Италии и ряде других стран – реже чем раз в пять лет.

В-третьих, в ряде стран для минимизации политического фактора и давления при распределении трансфертов были созданы независимые агентства. Так, например, в Дании и Австралии над процессом выравнивания работают независимые органы, которые воспринимают это как техническое задание и не вступают в политические обсуждения. Наиболее идеальным вариантом видится простая и прозрачная формула распределения трансфертов, в которой учтены основные различия.

Однако система выравнивания может не только решать проблему неравенства, но и усугубить его, исказив при этом и стимулы. Так, учет не всех налоговых источников в формуле влечет за собой заниженную оценку финансовых возможностей отдельной группы регионов, что может привести к получению завышенной суммы трансфертов и снизить необходимость мобилизации собственных территориальных доходов. Так, в Канаде и Норвегии исключение из методики доходов от природных ресурсов может иметь нежелательные последствия для справедливости.

Соглашения по выравниванию в ряде стран (например, Японии, Турции и ранее Швейцарии) также учитывают показатель налоговых усилий (tax effort)¹⁵, что влияет на соответствующий характер выравнивания: если субнациональное правительство повышает свои налоги, оно может получить сравнительно больше субсидий на выравнивание, и, таким образом, привилегии снова получит определенная группа регионов¹⁶.

Если речь заходит о выравнивании по затратам, то следует учесть, что в слабоосвоенных или небольших (но слабозаселенных) регионах оказание услуг будет иметь более существенную нагрузку на бюджет, поскольку, например, содержание больницы имеет фиксированную цену. В ряде стран в формулах учитывается размер региона и такие характеристики, как его плотность заселения; через выделение дополнительного финансирования это может мешать субнациональным властям искать более эффективные решения, например, кооперацию с соседними территориями.

Другие направления регулирования

За последние несколько десятилетий как на практике, так и в исследовательской литературе могут быть выделены несколько современных тенденций развития регулирования децентрализации: межмуниципальная кооперация, управление крупными городами и ассиметричная децентрализация (OECD, 2020).

Межмуниципальная кооперация – один из важнейших механизмов повышения эффективности предоставления общественных услуг органами местного самоуправления, при реализации которого два или более муниципалитета соглашаются совместно работать над любой из поставленных перед

¹⁵ Соотношение между фактическим доходом и налоговым потенциалом.

¹⁶ Наложение потолков и уровней на установление налоговых ставок на субнациональном уровне помогло сдержать стратегическое поведение властей.

ними задач в целях получения взаимной выгоды. Примерами неформального сотрудничества являются совместные услуги или совместные программы в Австралии, Ирландии, Великобритании. Добровольное, но юридически структурированное и управляемое сотрудничество практикуется, например, в Финляндии, Франции, Нидерландах и Швеции. Примеры обязательного сотрудничества с делегированными функциями можно найти, например, в Финляндии, Франции, Португалии и Испании (OECD, 2018; 2019).

Для удовлетворения особых потребностей в расходах мегаполисов и обеспечения их роли в качестве двигателей роста, страны во всем мире внедряют различные модели управления мегаполисами. Выделяют четыре группы (Bird and Slack, 2007): одноуровневая фрагментированная модель управления (Хьюстон, США); одноуровневая консолидированная модель управления (Торонто, Канада); двухуровневая модель управления (Лондон, Англия); добровольное сотрудничество / районы специального назначения (Франция).

Еще одной важной тенденцией в многоуровневом управлении в странах ОЭСР является асимметричная децентрализация. В течение последних семи десятилетий асимметричные схемы стали более распространенными, особенно среди унитарных стран (OECD, 2019). Некоторые унитарные государства имеют сильные элементы асимметрии, в частности, в признании другого статуса для территорий с «сильной» историей или идентичностью (Италия, Великобритания), а также периферийных территорий, таких как крайние регионы, острова, отдаленные регионы в Финляндии или Франции (OECD, 2020)

Заключение

Как показал настоящий обзор, бюджетная децентрализация – достаточно сложный процесс, который проходит при построении системы межбюджетных отношений в странах мира. Существуют международные нормативные документы и рекомендации, которые их к этому подталкивают. При всех преимуществах, отмеченных в работе, бюджетная децентрализация имеет определенные ограничения экономического, административного и политического характера.

Наиболее актуальной проблеме – проблеме стимулов субнациональных органов власти – посвящены как последние теоретические наработки, так и эмпирические исследования бюджетной децентрализации и межбюджетных отношений. Тем временем отмечается, что для исследований бюджетной децентрализации в настоящее время существует реальная проблема ее оценки: составляются как простейшие показатели, так и сложные интегральные индексы. Тем не менее формализовать эту оценку полностью практически невозможно: в каждой стране свои подходы к обозначению и разграничению полномочий, специфики межбюджетных трансфертов, которые достаточно сложно унифицировать.

Между тем в эмпирических исследованиях результаты зачастую зависят именно от подходов к измерению децентрализации и выбора модели оценки. Однако есть определенное понимание того, что бюджетная децентрали-

ция приводит к более высоким темпам социально-экономического развития именно в сочетании с высокой административной и политической децентрализацией. Позитивные эффекты децентрализации скорее всего также будут получены в случае улучшения местной налоговой автономии, нежели в случае увеличения финансовых трансфертов для финансирования местных органов власти. Тем не менее ограниченный перечень налогов, который в силу тех или иных причин в реальности можно децентрализовать (особенно в случае высокого регионального неравенства), приводит к необходимости разрабатывать наиболее эффективную систему межбюджетных трансфертов.

Такая система межбюджетных трансфертов должна соответствовать некоторым приведенным в обзоре критериям, в особенности отвечать принципу «жестких» бюджетных ограничений, то есть исключать иждивенческое поведение субнациональных органов власти. В совокупности с наделением достаточной субнациональной бюджетной автономией эталоном для бюджетной децентрализации может служить научно-разработанная модель федерализма, «сохраняющего рынок».

Несмотря на возможные рекомендации, в текущей международной практике встречаются разные подходы к регулированию фискальных ограничений, расходной и доходной автономии субнационального уровня, методам передачи межбюджетных трансфертов. Однако есть практически единое мнение, что субнациональные бюджеты Российской Федерации характеризуются сравнительно слабой автономией в сравнении с зарубежным опытом. Те оценки, которые встречались в обзоре применительно к Российской Федерации, предварительно говорят о том, что российский бюджетный федерализм на практике далек от лучших принципов и научно-разработанных концепций (модели федерализма, «сохраняющего рынок», и концепции «жестких» бюджетных ограничений). Это является основной причиной и необходимостью совершенствования отечественной практики регулирования межбюджетных отношений.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Бухарский В.В., Лавров А.М. Оценка выравнивающего и стимулирующего эффектов межбюджетных трансфертов субъектам РФ // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2017. – № 1. – С. 9–2.
2. Тимушев Е.Н. Доходы, гранты и фискальные стимулы: оценка и причины эффектов децентрализации бюджетной системы РФ // Вопросы экономики. – 2018. – № 1. – С. 71–90. URL: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2018-1-71-90> (дата обращения: 01.01.2021).

3. Тимушев Е.Н. Бюджетные полномочия муниципалитетов ресурсобеспеченных регионов России и внебюджетные инвестиции // Вопросы экономики. – 2020. – № 4. – С. 129–146. URL: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2020-4-129-146> (дата обращения: 01.01.2021).
4. Юшков А.О. Бюджетная децентрализация и региональный экономический рост: теория, эмпирика, российский опыт // Вопросы экономики. – 2016. – № 2. – С. 94–110. URL: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2016-2-94-110> (дата обращения: 01.01.2021).
5. Alexeev M. Fiscal Incentives in Federations: Russia and the US Compared // *Comp Econ Stud*. 2016. No. 58. P. 485–506. URL: <https://doi.org/10.1057/s41294-016-0010-4> (дата обращения: 01.01.2021).
6. Alexeev M., Avxentyev N., Mamedov A., Sinelnikov-Murylev S.G. Fiscal decentralization, budget discipline, and local finance reform in Russia's regions // *Public Finance Review*. 2019. Vol. 47. No. 4. P. 679–717. URL: <https://doi.org/10.1177/1091142118804245> (дата обращения: 01.01.2021).
7. Amagoh F., Amin A.A. An Examination of the Impacts of Fiscal Decentralization on Economic Growth // *International Journal of Business Administration*. 2012. Vol. 3. No. 6. P. 72–81. URL: <https://doi.org/10.5430/ijba.v3n6p72> (дата обращения: 01.01.2021).
8. Androniceanu A., Gherghina R., Ciobănu M. The interdependence between fiscal public policies and tax evasion // *Administratie si Management Public*. 2019. No. 32. P. 32–41.
9. Bartolini D., Stossberg S., Blöchliger H. Fiscal Decentralisation and Regional Disparities // *OECD Economics Department Working Papers*. OECD Publishing, Paris. 2016. No. 1330. URL: <https://doi.org/10.1787/5j1pq7v3j237-en> (дата обращения: 01.01.2021).
10. Baskaran T., Feld L.P., Schnellenbach J. Fiscal federalism, decentralization, and economic growth: A meta-analysis // *Economic Inquiry*. 2016. Vol. 54. No. 3. P. 1445–1463. URL: <https://doi.org/10.1111/ecin.12331> (дата обращения: 01.01.2021).
11. Besfamille M., Lockwood B. Bailouts in federations: is a hard budget constraint always best? // *International Economic Review*. 2008. Vol. 49. No. 2. P. 577–593. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2354.2008.00490.x> (дата обращения: 01.01.2021).
12. Bird R.M. *Asymmetric Fiscal Decentralization: Glue or Solvent?* // *International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University*. 2003.
13. Bird R., Slack E. An approach to metropolitan governance and finance // *Environment and Planning C: Government and Policy*. 2007. Vol. 25. No. 5. P. 729–755. URL: <https://doi.org/10.1068/c0623> (дата обращения: 04.05.2020).
14. Blöchliger H., Kim J. *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work*. OECD Publishing, Paris. 2016. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264254053-en> (дата обращения: 07.09.2020).
15. Blöchliger H., Égert B., Fredriksen K. Fiscal Federalism and its Impact on Economic Activity, Public Investment and the Performance of Educational Systems // *OECD Economics Department Working Papers*. 2013. No. 1051. URL: <https://doi.org/10.1787/5k4695840w7b-en> (дата обращения: 07.09.2020).
16. Boadway R., Shah A. The Principles of Intergovernmental Transfers. In: *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge University Press, Cambridge. 2009. P. 306–350. URL: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511626883.012> (дата обращения: 04.05.2020).

17. Boadway R., Dougherty S. Decentralisation in a Globalised World: Consequences and Opportunities // OECD Working Papers on Fiscal Federalism. 2018. No. 21. URL: <https://doi.org/10.1787/ceaaa9b0-en> (дата обращения: 07.09.2020).
18. Bordignon M., Colombo L., Galmarini U. Fiscal federalism and lobbying // Journal of Public Economics. 2008. Vol. 92. No. 12. P. 2288–2301. URL: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2008.05.003> (дата обращения: 04.05.2020).
19. Brennan G., Buchanan J.M. The power to tax: Analytic foundations of a fiscal constitution. Cambridge University Press. 1980. URL: <https://doi.org/10.1017/S0047279400011971> (дата обращения: 04.05.2020).
20. Dougherty S., Phillips L. The spending power of sub-national decision makers across five policy sectors // OECD Working Papers on Fiscal Federalism. 2019. No. 25. URL: <https://doi.org/10.1787/8955021f-en> (дата обращения: 07.09.2020).
21. Escolano M.J., Eyraud L., Badia M.M., Sarnes M.J., Tuladhar M.A. Fiscal performance, institutional design and decentralization in European Union countries // International Monetary Fund. 2012. No. 45. P. 32. URL: <http://dx.doi.org/10.5089/9781463936464.001> (дата обращения: 07.09.2020).
22. Eyraud L., Lusinyan L. Vertical Fiscal Imbalances and Fiscal Performance in Advanced Economies // Journal of Monetary Economics. 2013. Vol. 60. No. 5. P. 571–587. URL: <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2013.04.012> (дата обращения: 07.09.2020).
23. European Charter of Local Self-Government. 1985. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122> (дата обращения: 01.07.2020).
24. Filippetti A., Sacchi A. Decentralization and economic growth reconsidered: The role of regional authority // Environment and Planning C: Government and Policy. 2016. Vol. 34. No. 8. P. 1793–1824. URL: <https://doi.org/10.1177/0263774X16642230> (дата обращения: 07.09.2020).
25. Finžgar M., Brezovnik B. Direct International Comparison of EU Member States Fiscal Decentralization Systems with the Conceptual Index of Fiscal Decentralization (CIFD) in the Context of European Charter of Local Self-Government (ECLSG) // Transylvanian Review of Administrative Sciences. 2019. No. 56E. P. 41–59.
26. Fredriksen K. Fiscal Consolidation Across Government Levels – Part 2. Fiscal Rules for Sub-central Governments, Update of the Institutional Indicator // OECD Economics Department Working Papers. 2013. No. 1071. URL: <https://doi.org/10.1787/5k43nxqzhkr1-en> (дата обращения: 07.09.2020).
27. Gemmel N., Kneller R., Sanz I. Fiscal decentralization and economic growth: Spending versus revenue decentralization // Economic Inquiry. 2013. Vol. 51. No. 4. P. 1915–1931. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.2012.00508.x> (дата обращения: 07.09.2020).
28. Gulrajani N., Moloney K. Globalizing public administration: Today's research and tomorrow's agenda // Public Administration Review. 2012. Vol. 77. No. 1. P. 78–86. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02489.x> (дата обращения: 07.09.2020).
29. Jia J., Ding S., Liu Y. Decentralization, incentives, and local tax enforcement // Journal of Urban Economics. 2020. Vol. 115. URL: <https://doi.org/10.1016/j.jue.2019.103225> (дата обращения: 10.03.2020).
30. Jílek M. Factors of tax decentralization in OECD-Europe Countries // European Financial and Accounting Journal. 2015. Vol. 10. No. 2. P. 33–49. URL: <http://dx.doi.org/10.18267/j.efaj.140> (дата обращения: 07.09.2020).

31. Kappeler A., Solé-Ollé A., Stephan A., Väililä T. Does fiscal decentralization foster regional investment in productive infrastructure? // *European Journal of Political Economy*. 2013. Vol. 31. P. 15–25. URL: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2013.03.003> (дата обращения: 07.09.2020).
32. Kincaid J., Cole R.L. Is the Teaching of Federalism and Intergovernmental Relations Dead or Alive in U.S. Public Administration? // *Journal of Public Affairs Education*. 2016. Vol. 22. P. 515–530. URL: <https://doi.org/10.1080/15236803.2016.12002264> (дата обращения: 07.09.2020).
33. Martinez-Vazquez J. The Impact of Fiscal Decentralization: Issues in Theory and Challenges in Practice // *Asian Development Bank*. 2011. URL: <http://hdl.handle.net/11540/966> (дата обращения: 07.09.2020).
34. Musgrave R.A. The theory of public finance; a study in public economy // *Kogakusha Co*. 1959. URL: <http://digilib.fisipol.ugm.ac.id/handle/15717717/11954> (дата обращения: 04.05.2020).
35. Maskin E.S. Recent Theoretical Work on the Soft Budget Constraint // *American Economic Review*. 1999. Vol. 89. No. 2. P. 421–425. URL: <https://doi.org/10.1257/aer.89.2.421>. (дата обращения: 04.05.2020).
36. Nukpezah J.A., Ahmadu A.S. Fiscal Federalism in the USA. In: Farazmand A. (eds) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham. 2020. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_3994-1 (дата обращения: 10.03.2021).
37. O’leary R., Vij N. Collaborative public management: Where have we been and where are we going? // *The American Review of Public Administration*. 2012. Vol. 42. No. 5. P. 507–522. URL: <https://doi.org/10.1177/0275074012445780> (дата обращения: 07.09.2020).
38. Oates W. *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, New York. 1972.
39. Oates W.E. Searching for Leviathan: An empirical study // *The American Economic Review*. 1985. Vol. 75. No. 4. P. 748–757. URL: <https://www.jstor.org/stable/1821352> (дата обращения: 04.05.2020).
40. OECD. *Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work*. OECD Publishing, Paris. 2013. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264204577-en> (дата обращения: 07.09.2020).
41. OECD. *Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine*, OECD Multi-level Governance Studies. OECD Publishing, Paris. 2018. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264301436-en>. (дата обращения: 07.09.2020).
42. OECD. *Why do countries decentralise? in Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?* OECD Publishing, Paris. 2020. URL: <https://doi.org/10.1787/e5b9ba7d-en> (дата обращения: 10.03.2021).
43. OECD. *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies. OECD Publishing, Paris. 2019. URL: <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en> (дата обращения: 07.09.2020).
44. Olson M. The principle of fiscal equivalence: the division of responsibilities among different levels of government // *American Economic Review*. 1969. Vol. 59. No. 2. P. 479–487. URL: <https://www.jstor.org/stable/1823700> (дата обращения: 04.05.2020).

45. Piattoni S. Multi-level governance: A historical and conceptual analysis // *Journal of European Integration*. 2009. Vol. 31. No. 2. P. 163–180. URL: <https://doi.org/10.1080/07036330802642755> (дата обращения: 04.05.2020).
46. Plaček M., Ochrana F., Půček M.J., Nemes J. Fiscal decentralization reforms: The impact on the efficiency of local governments in Central and Eastern Europe. Springer International Publishing. 2020. URL: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-46758-6> (дата обращения: 10.03.2021).
47. Poirier J. Intergovernmental Relations in Federal Systems: Ubiquitous, Idiosyncratic, Opaque, and Essential // *Fifty Shades of Federalism*, Research blog of the Center for the Study of Federalism, Caterbury Christchurch University. 2018. URL: <https://ssrn.com/abstract=3480563> (дата обращения: 07.09.2020).
48. Smoke P. Rethinking decentralization: assessing challenges to a popular public sector reform // *Public Administration and Development*. 2015. Vol. 35. No. 2. P. 97–112. URL: <https://doi.org/10.1002/pad.1703> (дата обращения: 07.09.2020).
49. Shkarlet S., Dubyna M., Hrubliak O., Zhavoronok A. Theoretical and applied provisions of the research of the state budget deficit in the countries of Central and Eastern Europe // *Administratie si Management Public*. 2019. No 32. P. 120–138.
50. Smith H.J., Park S., Liu L. Hardening Budget Constraints: A Cross-National Study of Fiscal Sustainability and Subnational Debt // *International Journal of Public Administration*. 2019. Vol. 42. No. 12. P. 1055–1067. URL: <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1575666> (дата обращения: 07.09.2020).
51. Tiebout C.M. A Pure Theory of Local Expenditures // *The Journal of Political Economy*. 1956. Vol. 64. No. 5. P. 416–424.
52. Vammalle C., Hulbert C. Sub-national finances and fiscal consolidation: Walking on thin ice // *OECD Regional Development Working Papers*. 2013. URL: <https://doi.org/10.1787/5k49m8cckf3-en> (дата обращения: 07.09.2020).
53. Vigneault M. Fiscal Decentralization with Regional Redistribution and Risk Sharing // *Public Finance and Management*. 2010. Vol. 10. No. 1. P. 48–79.
54. Weingast B.R. Second generation fiscal federalism: The Implication of fiscal Incentives // *Journal of Urban Economics*. 2009. Vol. 65. No. 3. P. 279–293. URL: <https://doi.org/10.1016/j.jue.2008.12.005> (дата обращения: 04.05.2020).
55. Wright D.S., Stenberg C.W., Cho C-L. American federalism, intergovernmental relations, and intergovernmental management // *Foundations of Public Administration series*. 2009. URL: <http://www.aspanet.org/PUBLIC/ASPADocs/PAR/FPA/FPA-FEDIGR-Article.pdf> (дата обращения: 04.05.2020).
56. Yang Z. Tax reform, fiscal decentralization, and regional economic growth: New evidence from China // *Economic Modelling*. 2016. Vol. 59. P. 520–528. URL: <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2016.07.020> (дата обращения: 07.09.2020).
57. Zhuravskaya E. V. Incentives to provide local public goods: fiscal federalism, Russian style // *Journal of Public Economics*. 2000. Vol. 76. No. 3. P. 337–368. URL: [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00090-0](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00090-0) (дата обращения: 04.05.2020).
58. Zulkarnay I. Why Russia Has Again Been Sliding from Federalism to Unitarianism // *Public Administration Issues*. 2018. Special Issue (electronic edition). P. 116–132. URL: <https://doi.org/10.17323/1999-5431-2018-0-5-116-132> (дата обращения: 07.09.2020).

INTERGOVERNMENTAL RELATIONS AND PUBLIC ADMINISTRATION: OPPORTUNITIES AND LIMITATIONS OF DECENTRALIZATION

Vladislav V. Bukharsky

Advisor in Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation, PhD-student of the Department, Financial Management in Public Sector, Faculty of Social Sciences, National Research University Higher School of Economics.
Address: 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: bukarsky@nifi.ru
ORCID: 0000-0002-2715-6449

Aleksey M. Lavrov

PhD (in Geography), Professor, Head of the Department of Financial Management in Public Sector, Faculty of Social Sciences, National Research University Higher School of Economics.
Address: 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: Aleksei.Lavrov@minfin.ru
ORCID: 0000-0002-2935-4588

Abstract

In recent decades, one of the most important trends in public administration reforms has been fiscal decentralization. At the heart of this process is the principle of subsidiarity, according to which local governments must fulfill their own set of functions and make their own budget decisions at the expense of local tax revenues. The importance of fiscal decentralization is noted in international documents, such as the Maastricht Treaty and the European Charter of Local Self-Government. This paper provides an overview of research related to existing academic knowledge in the area of fiscal decentralisation and intergovernmental fiscal relations. The main attention is paid to the opportunities and limitations of decentralisation, the existing empirical estimates of its impact, the latest theoretical concepts of intergovernmental relations and the key principles of regulations.

Keywords: public administration; intergovernmental relations; fiscal decentralisation; «hard» budget constraints; fiscal federalism; fiscal incentives; subnational governments.

Citation: Bukharsky, V. V. & Lavrov, A. M. (2021). Mezhyudzhetye otnosheniya i gosudarstvennoye upravleniye: Vozmozhnosti i ogranicheniya detsentralizatsii [Intergovernmental Relations and Public Administration: Opportunities and Limitations of Decentralization]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 126–153 (in Russian).

REFERENCES

1. Bukharsky, V.V. & Lavrov, A.M. (2017). Otsenka vyравnivayushchego i stimuliruyushchego eff ektov mezhyudzhetykh transfertov subektam RF [Impact Evaluation of the Equalizing

- and Stimulating Effects of Intergovernmental Transfers to the Subjects of the Russian Federation]. *Financial Journal*, no 1, pp. 9–21.
2. Timushev, E.N. (2018). Dohody, granty i fiskal'nye stimuly: ochenka i prichiny effektov decentralizacii byudzhetnoj sistemy RF [Revenues, Grants, and Fiscal Incentives-evaluation and the Causes of Decentralization Effects in the Budgetary System of Russia]. *Voprosy Ekonomiki*, no 1, pp. 71–90. Available at: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2018-1-71-90>. (accessed: 1 January 2021).
 3. Timushev, E.N. (2020). Byudzhetye polnomochiya municipalitetov resursoobespechenyh regionov Rossii i vnebyudzhetye investicii. [Fiscal Powers of Municipalities in Russia's Resource-rich Regions and Fixed Capital Investment]. *Voprosy Ekonomiki*, no 4, pp. 129–146. Available at: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2020-4-129-146> (accessed: 1 January 2021).
 4. Yushkov, A. (2016). Byudzhetnaya decentralizaciya i regional'nyj ekonomicheskij rost: teoriya, empirika, rossijskij opyt [Fiscal Decentralization and Regional Economic Growth: Theory, Empirical Studies, and Russian Experience]. *Voprosy Ekonomiki*, no 2, pp. 94–110. Available at: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2016-2-94-110> (accessed: 1 January 2021).
 5. Alexeev, M. (2016). Fiscal Incentives in Federations: Russia and the US Compared. *Comp Econ Stud.*, no 58, pp. 485–506. Available at: <https://doi.org/10.1057/s41294-016-0010-4> (accessed: 1 January 2021).
 6. Alexeev, M., Avxentyev, N., Mamedov, A. & Sinelnikov-Murylev, S.G. (2019). Fiscal Decentralization, Budget Discipline, and Local Finance Reform in Russia's Regions. *Public Finance Review*, vol. 47, no 4, pp. 679–717. Available at: <https://doi.org/10.1177/1091142118804245>. (accessed: 1 January 2021).
 7. Amagoh, F. & Amin, A.A. (2012). An Examination of the Impacts of Fiscal Decentralization on Economic Growth. *International Journal of Business Administration*, vol. 3, no 6, pp. 72–81. Available at: <https://doi.org/10.5430/ijba.v3n6p72> (accessed: 1 January 2021).
 8. Androniceanu, A., Gherghina, R. & Ciobănu, M. (2019). The Interdependence between Fiscal Public Policies and Tax Evasion. *Administratie si Management Public*, no 32, pp. 32–41.
 9. Bartolini, D., Stossberg, S. & Blöchliger, H. (2016). Fiscal Decentralisation and Regional Disparities. *OECD Economics Department Working Papers*, no 1330. Paris: OECD Publishing. Available at: <https://doi.org/10.1787/5jlpq7v3j237-en> (accessed: 1 January 2021).
 10. Baskaran, T., Feld, L.P. & Schnellenbach, J. (2016). Fiscal Federalism, Decentralization, and Economic Growth: A Meta-analysis. *Economic Inquiry*, vol. 54, no 3, pp. 1445–1463. Available at: <https://doi.org/10.1111/ecin.12331> (accessed: 1 January 2021).
 11. Besfamille, M. & Lockwood, B. (2008). Bailouts in Federations: is a Hard Budget Constraint Always Best? *International Economic Review*, vol. 49, no 2, pp. 577–593. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2354.2008.00490.x> (accessed: 1 January 2021).
 12. Bird, R.M. (2003). *Asymmetric Fiscal Decentralization: Glue or Solvent?* International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
 13. Bird, R. & Slack, E. (2007). An Approach to Metropolitan Governance and Finance. *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 25, no 5, pp. 729–755. Available at: <https://doi.org/10.1068/c0623> (accessed: 4 May 2020).

14. Blöchliger, H. & Kim, J. (2016). *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work*. Paris: OECD Publishing. Available at: <https://doi.org/10.1787/9789264254053-en> (accessed: 7 September 2020).
15. Blöchliger, H., Égert, B. & Fredriksen, K. (2013). Fiscal Federalism and its Impact on Economic Activity, Public Investment and the Performance of Educational Systems. *OECD Economics Department Working Papers*, no 1051. Available at: <https://doi.org/10.1787/5k4695840w7b-en> (accessed: 7 September 2020).
16. Boadway, R. & Shah, A. (2009). The Principles of Intergovernmental Transfers. In: *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 306–350. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511626883.012> (accessed: 4 May 2020).
17. Boadway, R. & Dougherty, S. (2018). Decentralisation in a Globalised World: Consequences and Opportunities. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, no 21. Available at: <https://doi.org/10.1787/ceaaa9b0-en> (accessed: 7 September 2020).
18. Bordignon, M., Colombo, L. & Galmarini, U. (2008). Fiscal Federalism and Lobbying. *Journal of Public Economics*, vol. 92, no 12, pp. 2288–2301. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2008.05.003> (accessed: 4 May 2020).
19. Brennan, G. & Buchanan, J. M. (1980). *The Power to Tax: Analytic Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0047279400011971> (accessed: 4 May 2020).
20. Dougherty, S. & Phillips, L. (2019). The Spending Power of Sub-national Decision Makers across Five Policy Sectors. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, no 25. Available at: <https://doi.org/10.1787/8955021f-en> (accessed: 7 September 2020).
21. Escolano, M. J., Eyraud, L., Badia, M.M., Sarnes, M.J. & Tuladhar, M.A. (2012). Fiscal Performance, Institutional Design and Decentralization in European Union Countries. *International Monetary Fund*, no 45, p. 32. Available at: <http://dx.doi.org/10.5089/9781463936464.001> (accessed: 7 September 2020).
22. Eyraud, L. & Lusinyan, L. (2013). Vertical Fiscal Imbalances and Fiscal Performance in Advanced Economies. *Journal of Monetary Economics*, vol. 60, no 5, pp. 571–587. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2013.04.012> (accessed: 7 September 2020).
23. *European Charter of Local Self-Government*. 1985. Available at: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122> (accessed: 1 July 2020).
24. Filippetti, A. & Sacchi, A. (2016). Decentralization and Economic Growth Reconsidered: The Role of Regional Authority. *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 34, no 8, pp. 1793–1824. Available at: <https://doi.org/10.1177/0263774X16642230> (accessed: 7 September 2020).
25. Finžgar, M. & Brezovnik, B. (2019). Direct International Comparison of EU Member States Fiscal Decentralization Systems with the Conceptual Index of Fiscal Decentralization (CIFD) in the Context of European Charter of Local Self-Government (ECLSG). *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, no 56E, pp. 41–59.
26. Fredriksen, K. (2013). Fiscal Consolidation Across Government Levels – Part 2. Fiscal Rules for Sub-central Governments, Update of the Institutional Indicator. *OECD Economics Department Working Papers*, no 1071. Available at: <https://doi.org/10.1787/5k43nxqzhkr1-en> (accessed: 7 September 2020).

27. Gemmel, N., Kneller, R. & Sanz, I. (2013). Fiscal Decentralization and Economic Growth: Spending versus Revenue Decentralization. *Economic Inquiry*, vol. 51, no 4, pp. 1915–1931. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.2012.00508.x> (accessed: 7 September 2020).
28. Gulrajani, N. & Moloney, K. (2012). Globalizing Public Administration: Today's Research and Tomorrow's Agenda. *Public Administration Review*, vol. 77, no 1, pp. 78–86. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02489.x> (accessed: 7 September 2020).
29. Jia, J., Ding, S. & Liu, Y. (2020). Decentralization, Incentives, and Local Tax Enforcement. *Journal of Urban Economics*, vol. 115. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jue.2019.103225> (accessed: 10 March 2021).
30. Jílek, M. (2015). Factors of Tax Decentralization in OECD-Europe Countries. *European Financial and Accounting Journal*, vol. 10, no 2, pp. 33–49. Available at: <http://dx.doi.org/10.18267/j.efaj.140> (accessed: 7 September 2020).
31. Kappeler, A., Solé-Ollé, A., Stephan, A. & Vålilä, T. (2013). Does Fiscal Decentralization Foster Regional Investment in Productive Infrastructure? *European Journal of Political Economy*, vol. 31, pp. 15–25. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2013.03.003> (accessed: 7 September 2020).
32. Kincaid, J. & Cole, R.L. (2016). Is the Teaching of Federalism and Intergovernmental Relations Dead or Alive in U.S. Public Administration? *Journal of Public Affairs Education*, vol. 22, pp. 515–530. Available at: <https://doi.org/10.1080/15236803.2016.12002264> (accessed: 7 September 2020).
33. Martinez-Vazquez, J. (2011). The Impact of Fiscal Decentralization: Issues in Theory and Challenges in Practice. *Asian Development Bank*. Available at: <http://hdl.handle.net/11540/966> (accessed: 7 September 2020).
34. Musgrave, R.A. (1959). The Theory of Public Finance; a Study in Public Economy. *Kogakusha Co*. Available at: <http://digilib.fisipol.ugm.ac.id/handle/15717717/11954> (accessed: 4 May 2020).
35. Maskin, E.S. (1999). Recent Theoretical Work on the Soft Budget Constraint. *American Economic Review*, vol. 89, no 2, pp. 421–425. Available at: <https://doi.org/10.1257/aer.89.2.421> (accessed: 4 May 2020).
36. Nukpezah, J.A. & Ahmadu, A.S. (2020). Fiscal Federalism in the USA. In: *Farazmand A. (eds). Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham. Available at: https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_3994-1 (accessed: 10 March 2021).
37. O'leary, R. & Vij, N. (2012). Collaborative Public Management: Where have We been and where are We Going? *The American Review of Public Administration*, vol. 42, no 5, pp. 507–522. Available at: <https://doi.org/10.1177/02750740124445780> (accessed: 7 September 2020).
38. Oates, W.E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
39. Oates, W.E. (1985). Searching for Leviathan: An Empirical Study. *The American Economic Review*, vol. 75, no 4, pp. 748–757. Available at: <https://www.jstor.org/stable/1821352> (accessed: 4 May 2020).

40. OECD (2013). *Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work*. Paris: OECD Publishing. Available at: <https://doi.org/10.1787/9789264204577-en> (accessed: 7 September 2020).
41. OECD (2018). *Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine*. OECD Multi-level Governance Studies. Paris: OECD Publishing. Available at: <https://doi.org/10.1787/9789264301436-en> (accessed: 7 September 2020).
42. OECD (2020). Why do Countries Decentralise? In: *Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?* Paris: OECD Publishing. Available at: <https://doi.org/10.1787/e5b9ba7d-en> (accessed: 10 March 2021).
43. OECD (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. OECD Multi-level Governance Studies. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en> (accessed: 7 September 2020).
44. Olson, M. (1969). The Principle of Fiscal Equivalence: the Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *American Economic Review*, vol. 59, no 2, pp. 479–487. Available at: <https://www.jstor.org/stable/1823700> (accessed: 4 May 2020).
45. Piattoni, S. (2009). Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis. *Journal of European Integration*, vol. 31, no 2, pp. 163–180. Available at: <https://doi.org/10.1080/07036330802642755> (accessed: 4 May 2020).
46. Plaček, M., Ochrana, F., Půček, M.J. & Nemeč, J. (2020). *Fiscal Decentralization Reforms: The Impact on the Efficiency of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Springer International Publishing. Available at: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-46758-6> (accessed: 10 March 2021).
47. Poirier, J. (2018). *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Ubiquitous, Idiosyncratic, Opaque, and Essential*. Fifty Shades of Federalism, Research blog of the Center for the Study of Federalism, Caterbury Christchurch University. Available at: <https://ssrn.com/abstract=3480563> (accessed: 7 September 2020).
48. Shkarlet, S., Dubyna, M., Hrubliak, O. & Zhavoronok, A. (2019). Theoretical and Applied Provisions of the Research of the State Budget Deficit in the Countries of Central and Eastern Europe. *Administratie si Management Public*, no 32, pp. 120–138.
49. Smoke, P. (2015). Rethinking Decentralization: Assessing Challenges to a Popular Public Sector Reform. *Public Administration and Development*, vol. 35, no 2, pp. 97–112. Available at: <https://doi.org/10.1002/pad.1703> (accessed: 7 September 2020).
50. Smith, H.J., Park, S. & Liu, L. (2019). Hardening Budget Constraints: A Cross-National Study of Fiscal Sustainability and Subnational Debt. *International Journal of Public Administration*, vol. 42, no 12, pp. 1055–1067. Available at: <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1575666> (accessed: 7 September 2020).
51. Tiebout, C.M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, vol. 64, no 5, pp. 416–424.
52. Vammalle, C. & Hulbert, C. Sub-national Finances and Fiscal Consolidation: Walking on Thin Ice. *OECD Regional Development Working Papers*. 2013. Available at: <https://doi.org/10.1787/5k49m8cqcfc3-en> (accessed: 7 September 2020).

53. Vigneault, M. (2010). Fiscal Decentralization with Regional Redistribution and Risk Sharing. *Public Finance and Management*, vol. 10, no 1, pp. 48–79.
54. Weingast, B.R. (2009). Second Generation Fiscal Federalism: The Implication of Fiscal Incentives. *Journal of Urban Economics*, vol. 65, no 3, pp. 279–293. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jue.2008.12.005> (accessed: 4 May 2020).
55. Wright, D.S., Stenberg, C.W., & Cho, C-L. (2009). American Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management. *Foundations of Public Administration series*. Available at: <http://www.aspanet.org/PUBLIC/ASPADocs/PAR/FPA/FPA-FEDIGR-Article.pdf>. (accessed: 4 May 2020).
56. Yang, Z. (2016). Tax Reform, Fiscal Decentralization, and Regional Economic Growth: New Evidence from China. *Economic Modelling*, no 59, pp. 520–528. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2016.07.020> (accessed: 7 September 2020).
57. Zhuravskaya, E.V. (2000). Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style. *Journal of Public Economics*, vol. 76, no 3, pp. 337–368. Available at: [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00090-0](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00090-0) (accessed: 4 May 2020).
58. Zulkarnay, I. (2018). Why Russia Has Again Been Sliding from Federalism to Unitarianism. *Public Administration Issues*, Special Issue (electronic edition), pp. 116–132. Available at: <https://doi.org/10.17323/1999-5431-2018-0-5-116-132> (accessed: 7 September 2020).