

Секция «Государственное управление в России: политико-административные проблемы и практики»

**Государственное управление в России: децентрализация подотчетности  
местного самоуправления**

***Косоруков Артём Андреевич***

*Кандидат наук*

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Факультет  
государственного управления, Москва, Россия

*E-mail: artem-1985@yandex.ru*

Подотчетность местного самоуправления в России предполагает, что "глава муниципального образования подконтролен и подотчетен... представительному органу муниципального образования... он представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, а в случае, если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, о результатах деятельности местной администрации"[4]. В основу данного закона положено централизованное представление о подотчетности местного самоуправления. Это подтверждается практикой оказания населению государственных и муниципальных услуг, где основным звеном их оказания в информационном и финансовом плане становится региональный уровень власти[3].

Местное самоуправление по своей сути призвано оказывать населению разнообразные государственные и муниципальные услуги[5]. Децентрализация создает возможности для оказания большего влияния на эффективность местного самоуправления как снизу (перед органами местного управления появляются новые требования со стороны населения, которые до этого сосредотачивались на региональных администрациях), так и сверху (региональными властями органам местного управления ставятся более разнообразные и перспективные задачи, а также выделяются дополнительные ресурсы). Децентрализация устанавливает более конкурентные правила политической и экономической конкуренции, помогая появляться и конкурировать между собой за избирателя и потребителя на уровне местного самоуправления новым акторам[2]. Процесс децентрализации (придание местному самоуправлению новых регулирующих и финансовых полномочий относительно закупки и доставки услуг) полезен еще и потому, что решения и действия местных властей в связи с непосредственной вовлеченностью в вопросы оказания услуг населению оказывают большее влияние на местные экономики, чем действия региональных правительств.

Обеспечение надлежащего использования большего пространства деятельности местного самоуправления требует введения системы комплексной подотчетности, в рамках которой местное самоуправление будет подотчетно более высоким уровням управления, а также гражданам. Комплексная и политическая подотчетность не должны пересекаться для обеспечения того, чтобы граждане имели возможность в зависимости от своих политических предпочтений требовать подотчетности местных парламентов и чтобы последние вне зависимости от политических предпочтений граждан могли отвечать на их требования[6].

Децентрализация подотчетности местного управления может проходить по следующим направлениям: политическая децентрализация, выражающаяся в разделении и большей самостоятельности местных властей; финансовая децентрализация, определяемая как большая свобода действий относительно направлений расходов и источников получения доходов; административная децентрализация, рассматриваемая как большая административная свобода действий и рост объема полномочий.

Каждое направление децентрализации направлено на усиление подотчетности местного самоуправления по нисходящей и по восходящей: политическая подотчетность проявляется в большем надзоре над местными советами со стороны как регионального парламента, так и населения; административная подотчетность укрепляет требования к слаженности работы бюрократических структур регионального и местного уровней и практике применения законов гражданской службы, упорядочивает практику государственных закупок; финансовая подотчетность направлена на усиление публичности местного финансового менеджмента[1].

Рассмотрим на основе анализа международного опыта три возможных сценария последовательности шагов по децентрализации местного самоуправления:

1. Первый сценарий - большая свобода действий на местном уровне (Сингапур). Вначале проводятся реформы ускоренной децентрализации и лишь затем усиливается подотчетность местных правительств. Данный сценарий чреват резкими колебаниями в уровне поддержки проводимых реформ со стороны граждан и требует сильной политической поддержки сверху.

2. Второй сценарий - большая подотчетность местного управления в результате развития политического плюрализма и лишь затем большая свобода действий на местном уровне (посткоммунистические государства Восточной Европы). Данный сценарий может осуществляться в условиях слабой политической поддержки сверху, однако он требует постоянного контроля за эффективностью подотчетности со стороны региональных властей.

3. Третий сценарий предполагает, что свобода действий и подотчетность усиливаются одновременно (ФРГ). В ходе реализации третьего сценария необходима и политическая поддержка, и постоянный контроль со стороны региональных властей.

Помимо сценариев последовательности шагов по децентрализации можно выделить четыре сценария в зависимости от состояния двух переменных децентрализации - свободы действий и подотчетности местного самоуправления:

Первый вариант: низкая свобода действий и низкая подотчетность. Это свидетельствует о высокоцентрализованном государстве с отсутствием свободы действий и как следствие низкой подотчетностью местных правительств перед гражданами.

Второй вариант: высокая свобода действий и низкая подотчетность. Данная комбинация может создать порочные стимулы для местных правительств, делая их уязвимыми для контроля со стороны региональной власти или склонными к опрометчивому принятию решений по отношению к гражданам.

Третий вариант: низкая свобода действий и высокая подотчетность. При таком варианте государство в лице региональных властей больше сфокусировано на установлении структур подотчетности для местных правительств. В итоге местным правительствам недостает стимулов быть подотчетными перед гражданами, потому что наиболее спорные решения принимаются региональным правительством.

Четвертый вариант: высокая свобода действий и высокая подотчетность. Целью децентрализации является достижение данного варианта, при котором местные правительства обладают высокой степенью свободы действий вместе с высокой степенью подотчетности перед гражданами.

### Источники и литература

- 1) Бурматова О.П., Сумская Т.В. Бюджетная децентрализация как организацион-

ная основа системы местного самоуправления. Вестник НГУ. Серия: Социально-экономические науки. 2007. Том 7, выпуск 3.

- 2) Волльманн Х. Пути развития и стимулы к реформам в муниципальных системах европейских стран. Муниципальная Россия, 2013, № 4
- 3) Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2007 года № 931 «О некоторых мерах по обеспечению информационного взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления при оказании государственных услуг гражданам и организациям» [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.rg.ru/2008/01/12/info-dok.html>
- 4) ФЗ от 06 октября 2003 года № 131 "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"[Электронный ресурс] / Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_168448/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_168448/)
- 5) ФЗ от 27 июля 2010 года №210 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [Электронный ресурс] / Режим доступа: [http://prokuratura-rb.ru/?page\\_id=390](http://prokuratura-rb.ru/?page_id=390)
- 6) Yilmaz S., Beris Y., Serrano-Berthet R. Local Government Discretion and Accountability: A Diagnostic Framework for Local Governance. // Social Development Papers. Local Governance & Accountability Series. Paper No. 113 / July. The World Bank. 2008.