

Елена ДОБРОЛЮБОВА, Елена КЛОЧКОВА

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ*

Вопросы влияния административной децентрализации на результативность и эффективность государственного управления, качество предоставления государственных услуг и бюджетных расходов находятся в центре внимания зарубежных теоретических и эмпирических исследований. Наряду с положительным влиянием децентрализации на результативность государственного управления в работах зарубежных авторов фиксируются и анализируются риски, связанные с передачей полномочий на субнациональный и местный уровни. В статье на основе изучения зарубежной научной литературы и эмпирических данных обобщены преимущества и недостатки (риски) административной децентрализации, требующие учета при разработке предложений по дальнейшей децентрализации полномочий в российском контексте.

Ключевые слова: децентрализация, качество государственного управления, международный опыт, передача полномочий, результативность, эффективность бюджетных расходов

Децентрализация полномочий органов государственного управления, предполагающая передачу функций от Центра на региональный и местный уровни, во многих странах мира рассматривается как один из важнейших инструментов административных реформ. В последнее время децентрализация становится одним из ключевых элементов «тихой революции» в государственном управлении, направленной на приближение процессов принятия решений к потребностям населения и продвижение концепции «справедливого» государства («справедливое» государство, или *FAIR state*, — государство, отвечающее критериям справедливости, подотчетности, неподкупности и учета общественных потребностей)¹.

* Статья подготовлена в рамках выполнения государственного задания РАНХиГС за 2017 год.

¹ См.: *Ivanyna M., Shah A.* How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization. Policy Research Working Paper; No. 6138. 2012. World Bank, Washington, DC. P. 2.

Наряду с теоретической литературой, в которой подчеркивается значимость децентрализации для повышения качества государственного управления на основе более качественного учета местных потребностей, исключения избыточных бюрократических барьеров, повышения автономии и эффективности бюджетных расходов², имеется и широкий круг эмпирических исследований, результаты которых неоднозначны.

Различия в результатах проводимой политики децентрализации обычно рассматриваются через призму различий в институциональном, политическом, экономическом пространстве конкретных стран. В то же самое время используемые формы децентрализации (деконцентрация, делегирование и деволюция) также могут влиять на успех или неудачу реформ.

В середине 2000-х гг. масштабная реформа по децентрализации была проведена и в России. Ее целью стала передача федеральных полномочий на уровень субъектов Российской Федерации. В контексте выработки основных направлений реформ государственного управления обсуждаются дальнейшие меры, связанные с административной децентрализацией. В этой связи возрастает актуальность анализа международных исследований, направленных на выявление основных критериев успеха и рисков децентрализации.

Понятие децентрализации полномочий

Децентрализация полномочий является одним из наиболее распространенных направлений реформ государственного управления в мире. На практике выделяют *политическую, финансовую (бюджетную) и административную децентрализацию*. В контексте данной работы наибольший интерес представляют вопросы административной децентрализации — перераспределения функций и полномочий от центральных ведомств на региональный (муниципальный) уровень.

Специалисты Всемирного банка выделяют три основные формы административной децентрализации: деконцентрацию, делегирование и деволюцию³.

Деконцентрация представляет собой перераспределение полномочий по принятию решений, финансовых и управленческих обязанностей между разными уровнями территориального управления. Она предполагает передачу ответственности от служащих центральных аппаратов служащим территориальных органов либо создание системы подотчетности местных администраций центральному правительству.

Примером деконцентрации является организация налогового администрирования в большинстве стран (в частности, в США и в России). Так, для обеспечения исполнения функций по налоговому администрированию создаются территориальные подразделения налоговой службы (инспекции, управления), наделяемые самостоятельными полномочиями

² См.: Oates W. An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature. Vol. 37. No. 3. (Sep. 1999). P. 1121—1122.

³ URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm> (дата обращения 07.05.2017).

по проведению проверок налогоплательщиков, принятию решений о доначислении налогов, взысканию задолженности и т.д. Данные территориальные органы при этом подотчетны центральному аппарату налоговой службы, в частности, участвующему в обжаловании решений, принятых территориальными органами.

Более развитой формой децентрализации является делегирование. В международной терминологии⁴ оно предполагает передачу ответственности за принятие решений и осуществление государственных функций полуавтономным организациям, которые не полностью контролируются центральным правительством, но в той или иной степени подотчетны ему. Правительства делегируют те или иные функции путем создания государственных предприятий или корпораций, организаций, предоставляющих коммунальные, транспортные услуги и т.д. Обычно такие организации имеют значительные полномочия по принятию самостоятельных решений и оказывают платные услуги, средства от которых используются для финансирования деятельности организаций и не направляются в доходы бюджета. В некоторых странах работники таких организаций не являются государственными служащими. Примерами таких организаций являются государственные корпорации по управлению лесами (Австралия). Делегирование распространено и в сфере аккредитации: например, совместная система аккредитации Австралии и Новой Зеландии осуществляется некоммерческой самофинансируемой организацией JAS-ANZ, которой международным договором переданы полномочия по аккредитации и разработке схем сертификации товаров и услуг.

Деволюция — третий тип административной децентрализации, при котором центральные правительства передают полномочия по принятию решений, финансам и управлению субнациональным органам и органам местного самоуправления. В рамках деволюции субнациональные органы государственной власти, органы местного самоуправления получают собственные источники дохода и принимают автономные решения по инвестициям, не требующие согласования с центральными органами власти. Например, в Великобритании в рамках деволюции полномочия по выработке законодательства в отдельных сферах и в отношении различных предметов ведения переданы от Парламента Великобритании представительным органам Шотландии, Уэльса, Северной Ирландии, Лондона. Так, Национальной Ассамблее Уэльса переданы полномочия по регулированию в сфере культуры (за исключением вопросов телерадиовещания), образования (за исключением вопросов оплаты и условий труда учителей и регулирования исследовательских советов), здравоохранения (за исключением регулирования аборт и установления требований к квалификации медицинских работников), спорта

⁴ В российской терминологии «делегирование полномочий», как правило, понимается как передача полномочий по реализации тех или иных функций другому уровню государственного или муниципального управления (например, передача федеральных полномочий субъектам Российской Федерации, передача полномочий субъектов Российской Федерации органам местного самоуправления), а не государственным корпорациям, предприятиям, учреждениям.

и рекреации (за исключением азартных игр и лотерей) и другие⁵. Во Франции в рамках деволюции в 1980-х гг. были созданы регионы и региональные представительные органы, которым были переданы как национальные полномочия в области инфраструктуры, образования, социальной сферы, так и собственные доходные источники (прежде всего имущественные налоги).

***Эффекты административной децентрализации: обзор результатов
зарубежных межстрановых исследований***

В зарубежных теоретических исследованиях среди ключевых вопросов, на решение которых направлена политика передачи полномочий и функций государственного управления на низовой уровень, выделяются:

- более четкое понимание местных потребностей и специфики территориальных образований;
- дебюрократизация и исключение избыточных звеньев в системе принятия решений;
- расширение автономии органов местного самоуправления;
- повышение эффективности государственного управления.

Децентрализация рассматривается, прежде всего, в качестве важнейшего фактора повышения эффективности распределения государственных ресурсов и обеспечения большей степени соответствия предоставляемых услуг потребностям местного населения и бизнеса. Она создает предпосылки для роста заинтересованности местных властей в создании благоприятных условий проживания и формировании привлекательного бизнес-климата. Решение этих вопросов, помимо прочего, обеспечивает сокращение миграционного оттока и, как следствие, — ставит барьеры на пути снижения налоговых доходов местных органов власти⁶. В условиях приближения власти к населению и потребителям государственных услуг, чисто теоретически, снижается уровень коррупции. А уровень готовности граждан оплачивать государственные услуги становится более высоким⁷.

Данные теоретические предположения нашли свое отражение и в исследованиях Всемирного банка начала 2000-х гг. Было показано, что децентрализация приводит к повышению качества государственного управления и предоставления государственных услуг. С одной стороны, повышается «аллокационная эффективность», т.е. оказываемые государственные услуги в большей степени соответствуют потребностям получателей услуг (местного населения и бизнеса), повышается доступность предоставляемых услуг в т.ч. для отдельных целевых групп их получателей. С другой — увеличивается «продукционная эффективность», т.е.

⁵ URL: https://web.archive.org/web/20160228014956/http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140605075122/http%3A//commissionondevolutioninwales.independent.gov.uk/files/2014/02/CDW-WDS-A4-Settlement-2_Colour_FINAL-160413_WEB-2.pdf (дата обращения 01.11.2017).

⁶ См.: *Oates W.* An Essay of Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*. 1999. Vol. XXXVII, 3; *Qian Y., Weingast B.* Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives*. 1997. Vol. 11. No. 4. P. 83—92.

⁷ См.: *Litwack J., Seddon J.* Decentralization Briefing Notes. World Bank Institute Working Papers. The World Bank. 1999. P. 6.

эффективность бюджетных расходов, используемых для осуществления государственных функций и оказания государственных услуг. Данный эффект связан с ростом степени подотчетности местных органов власти гражданам, сокращением уровней государственного управления, более рациональным управлением расходами⁸.

Однако эмпирические исследования, направленные на оценку результативности и эффективности децентрализации функций государственного управления, показывают не столь однозначные результаты.

Так, недавние исследования Всемирного банка показали, что снижение уровня коррупции в результате децентрализации положительно влияет на качество государственного управления⁹. Совместное исследование Департамента экономики Университета Ровира и Вергилия (Испания) и Лондонской школы экономики, посвященное анализу оценки гражданами 31 страны ЕС качества национальных систем здравоохранения и образования, показывает наличие безусловного положительного влияния бюджетной децентрализации на оценку гражданами качества услуг в этих сферах, тогда как влияние политической децентрализации на оценку качества данных услуг не столь очевидно¹⁰.

В то же время другие исследования показывают, что корреляция показателей, характеризующих уровень децентрализации, с одной стороны, и эффективность и результативность государственного управления — с другой, статистически незначима, а большинство межстрановых различий в показателях эффективности и результативности государственного управления могут объясняться различиями в уровне подушевого ВВП и степени демократизации государств¹¹. Разнонаправленный характер влияния децентрализации на результативность государственного управления в соответствующей сфере подтверждается и некоторыми отраслевыми исследованиями. Так, исследование Всемирного банка показало, что в странах с низкими подушевыми доходами более высокий уровень децентрализации функций в сфере здравоохранения ассоциируется с более высоким уровнем результативности (в данном исследовании результативность оценивалась на основе охвата населения иммунизацией от инфекционных болезней), тогда как в странах со средним уровнем подушевых доходов более высокий уровень децентрализации, напротив, приводит к снижению результативности (снижению уровня иммунизации населения)¹².

Анализ межстрановых исследований, направленных на оценку влияния децентрализации на качество государственного управления, ставит ряд принципиальных вопросов. Какие показатели брать для

⁸ World Bank. Decentralization and Governance: Does Decentralization Improve Public Service Delivery? PREM Note 55. June, 2001. P. 3.

⁹ См.: *Ivanyna M., Shah A.* Decentralization (Localization) and Corruption. New Cross-Country Evidence. Policy Research Working Paper; No. 5299. 2010, World Bank, Washington, DC. P. 24.

¹⁰ См.: *Diaz-Serrano L., Rodriguez-Pose A.* Decentralization and the Welfare State: What Do Citizens Perceive? (2015) Social Indicators Research, 120 (2). P. 411.

¹¹ См.: *O'Dwyer C., Ziblatt D.* Does Decentralization Make Government More Efficient and Effective? Journal of Commonwealth and Comparative Politics 44. No. 3 (2006). P. 1.

¹² См.: *Khalegian P.* Decentralization and Public Services: The Case of Immunization World Bank Policy Research Working Paper 2989, March 2003. P. 20.

сопоставления различных стран? Большинство авторов при оценке децентрализации используют бюджетные данные о доле бюджетных расходов и доходов на субнациональном уровне в общем объеме расходов и доходов бюджетной системы. Однако распределение бюджетных доходов и расходов не всегда позволяет корректно отразить степень и эффективность децентрализации. С одной стороны, такое распределение не учитывает в полной мере степень влияния центрального правительства на осуществление субнациональными органами власти бюджетных расходов: в какой степени цели и направления бюджетных расходов на субнациональном уровне определяются непосредственно субнациональными органами управления, а в какой — жестко предписываются центральными органами власти¹³. С другой стороны, и на это обращают внимание многие авторы, подобный подход не учитывает расходы, осуществляемые территориальными органами в регионах, а также расходы, связанные с реализацией полномочий, делегированных различным государственным организациям, инвестиции в рамках реализации проектов государственно-частного партнерства. Как показывают расчеты¹⁴, неполный учет объемов бюджетных расходов, связанных с развитием территорий, может исказить результаты в несколько раз, что ставит под сомнение итоги подобных эмпирических исследований¹⁵.

В целом следует отметить, что в число стран с наиболее высоким уровнем эффективности государственного управления входят как государства, где расходы субнациональных правительств составляют менее 20% (например, Новая Зеландия) так и страны, в которых расходы субнациональных правительств составляют более 50% расходов расширенного правительства (например, Швейцария, Канада). При этом все три названные страны относятся к группе стран с наиболее высоким уровнем эффективности государственного управления, согласно данным Всемирного банка¹⁶.

Результативность административной децентрализации: примеры отдельных стран

Для выявления отдельных факторов, влияющих на успех децентрализации, в т.ч. для оценки влияния используемых форм децентрализации (деконцентрации, делегирования, деволюции), необходимо рассмотреть практику децентрализации в отдельных сферах государственного управления (секторах) и отдельных странах.

Так, Италия является примером положительного влияния бюджетной децентрализации, проведенной в форме деволюции, на качество услуг в сфере здравоохранения. Рост доли налоговых доходов, собираемых

¹³ См.: Rodden J. Comparative Federalism and Decentralization. On Meaning and Measurement. Comparative Politics, 2004, 36 (4). P. 481.

¹⁴ Расчеты были выполнены по данным 29 развивающихся стран и стран с переходной экономикой.

¹⁵ См., напр.: Boex J., Edwards B. The (Mis-) Measurement of Fiscal Decentralization in Developing and Transition Countries: Accounting for Devolved and Nondevolved Local Public Sector Spending (2016) Public Finance Review, 44 (6). P. 788.

¹⁶ URL: <https://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators> (дата обращения 01.11.2017).

либо контролируемых на местном уровне, а также снижение степени зависимости регионов от межбюджетных трансфертов центрального правительства привело к снижению уровня младенческой смертности. Следует отметить, что статистический анализ показывает, что степень влияния бюджетной децентрализации на уровень младенческой смертности зависит от уровня благосостояния региона: в наиболее бедных регионах он выше, чем в более обеспеченных¹⁷.

Оценки результативности сферы здравоохранения в Канаде, где осуществлена деволюция полномочий в данной сфере на уровень провинций и частично на уровне муниципалитетов, также доказывают положительное влияние деволюции полномочий на конечные результаты в сфере управления. В частности, деволюция позволила снизить младенческую смертность¹⁸, а также снизить различия в доступе к медицинским услугам между различными провинциями и для различных групп населения в пределах одной провинции¹⁹. Среди важных характеристик децентрализации сектора здравоохранения в Канаде следует отметить высокую степень свободы органов власти провинций как при определении конкретных направлений использования федеральных межбюджетных трансфертов, с одной стороны, так и при определении приоритетов развития сферы здравоохранения, объема оказываемых за счет бюджетных средств услуг — с другой. Последний фактор сыграл особенно важную роль при разработке провинциями мер по адаптации сферы здравоохранения к сокращению объемов федеральных трансфертов в рамках оптимизации бюджетных расходов.

Оценка результатов реформ по децентрализации в сфере здравоохранения в Мексике не столь однозначна. Начиная с 1980-х гг. в стране было проведено три масштабные реформы в сфере здравоохранения, так или иначе связанные с децентрализацией. Так, реформы 1983—1994 гг. предусматривали деконцентрацию полномочий федерального Министерства здравоохранения и передачу (деволюцию) отдельных функций на уровень штатов. В связи с противодействием профсоюзов реформа не привела к оптимизации бюджетных расходов и не способствовала росту доступности и качества медицинских услуг. Последующие реформы были предприняты в середине 1990-х и в начале 2000-х гг. и предусматривали дальнейшую деволюцию значительной части полномочий в сфере здравоохранения с национального уровня на уровень штатов, а также введение схем софинансирования медицинских услуг гражданами²⁰.

Тем не менее, как показывают независимые оценки результативности данных реформ, добиться общего роста качества и доступности

¹⁷ См.: *Cavalieri M., Ferrante L.* Does fiscal decentralization improve health outcomes? Evidence from infant mortality in Italy (2016) *Social Science and Medicine*, 164. P. 74.

¹⁸ URL: <https://www.york.ac.uk/media/economics/documents/discussionpapers/2005/0510a.pdf> (дата обращения 01.11.2017).

¹⁹ См.: *Zhong H.* 2010. The impact of decentralization of health care administration on equity in health and health care in Canada. *International Journal of Healthcare Finance and Economics*. Vol. 10 (3). P. 219.

²⁰ URL: http://www.academia.edu/4705052/Twenty-Five_Years_of_Convoluted_Health_Reforms_in_Mexico (дата обращения 01.11.2017).

медицинских услуг для населения не удалось. В одних мексиканских штатах финансирование здравоохранения как из средств бюджета, так и из частных источников (в т.ч. из средств населения) возросло, в других же, напротив, снизилось²¹. При этом, в отличие от примера деволюции полномочий в сфере здравоохранения в Италии, при проведении реформ по децентрализации полномочий в Мексике штаты не получили дополнительных собственных доходных источников для финансирования сферы здравоохранения, а объем межбюджетных трансфертов в значительной степени определялся историческим распределением финансирования в секторе здравоохранения. Таким образом, штаты с меньшей бюджетной обеспеченностью имели ограниченные возможности по повышению качества и доступности медицинских услуг (в т.ч. по реализации программ софинансирования услуг здравоохранения, предполагающих соплатежи населения и государства за медицинские услуги), а объем трансфертов из средств национального бюджета не всегда соответствовал реальным потребностям штатов.

В целом анализ приведенных примеров деволюции в сфере здравоохранения в Италии, Канаде и Мексике показывает, что значительным фактором успеха такой реформы является наличие собственных доходных источников у субнациональных органов власти для реализации передаваемых полномочий, а также степень свободы субнациональных органов управления в определении объема исполняемых функций с учетом потребностей населения конкретной территории. Важную роль играет и отношение к реформе иных заинтересованных сторон, в т.ч. профсоюзов.

Анализ итогов децентрализации функций в сфере управления водными ресурсами в Норвегии в целом показывает положительные результаты. В этой стране в 2010 г. была предпринята реформа, направленная на деволюцию полномочий в сфере водных ресурсов от территориальных органов Департамента рыбного хозяйства городским советам. Основным результатом реформы — повышение качества территориального планирования и управления прибрежными зонами. Вместе с тем специалистами осознаются и риски реформы, связанные с ростом фрагментации системы государственного управления в сфере водных ресурсов и снижением потенциала систем управления экосистемами²².

Другой пример деволюции в Норвегии — передача в 2009 г. местным органам управления практически всех полномочий по управлению особо охраняемыми природными территориями (далее — ООПТ). Основной причиной проведения данной реформы было наличие серьезных экологических угроз, как минимум, для трети ООПТ. В результате реформы произошло смещение акцентов в управлении ООПТ: интересы местного населения, пользующегося ресурсами ООПТ, оказались преобладающими в сравнении с долгосрочными приоритетами сохранения окру-

²¹ См.: *Arredondo A., Parada I., Orozco E., García E.* Impact of decentralization on health financing in Mexico [Efectos de la descentralización en el financiamiento de la salud en México] (2004) *Revista de Saude Publica*, 38 (1). P. 121.

²² См.: *Sandersen H.T., Kvalvik I.* Sustainable Governance of Norwegian Aquaculture and the Administrative Reform: Dilemmas and Challenges (2014) *Coastal Management*, 42 (5). P. 447.

жающей среды и уникальных природных комплексов²³. Более поздние оценки показывают, что эффективность созданных в рамках реформы Советов национальных парков оказалась ниже ожидаемой, в т.ч. в части разрешения конфликта интересов отдельных заинтересованных групп (например, туристов и оленеводов)²⁴.

В целом анализ двух примеров децентрализации в Норвегии показывает, что применение одной и той же формы децентрализации (в данном случае — деволюции) в одной и той же стране, но в разных секторах, может приводить к различным результатам. При этом традиционно развитое местное самоуправление, характерное для стран Скандинавии, в т.ч. и для Норвегии, само по себе не является гарантией успеха децентрализации полномочий на местный уровень. Более того, в Норвегии, как и в других Скандинавских странах, в некоторых секторах наблюдается так называемая тенденция рецентрализации, когда более развитые формы децентрализации (например, деволюция) заменяются другими формами децентрализации, предполагающими более активный контроль со стороны центральных органов власти. В частности, такие тенденции отмечаются в секторе здравоохранения²⁵.

Так, в Норвегии до начала 2000-х гг. действовала высокодецентрализованная система управления здравоохранением, предполагающая деволюцию полномочий, при которой основную роль играли органы управления на уровне 19 графств, осуществляющие непосредственное управление деятельностью учреждений здравоохранения. Высокая степень самостоятельности графств в принятии решений приводила к снижению контроля за уровнем расходов в сфере здравоохранения, отсутствию координации мероприятий, реализуемых в различных графствах и, как следствие, к росту межрегиональных различий в качестве медицинских услуг. В рамках реформы в 2002 г. данная форма децентрализации (деволюция) была заменена на другую форму — делегирование, при которой функции органов управления в сфере здравоохранения в 19 графствах были переданы 5 региональным организациям, подотчетным Министерству здравоохранения Норвегии²⁶, но сохраняющим высокую степень независимости в отношении принятия решений о направлениях развития конкретных учреждений здравоохранения, направлениях бюджетных расходов и т.д.

Оценка результатов этой реформы показывает, что реализация ее основных направлений (в т.ч. выработка подходов к распределению финансирования между региональными организациями в сфере здравоохранения, оптимизация бюджетных расходов, снижение рисков

²³ См.: *Fauchald O.K., Gulbrandsen L.H.* The Norwegian reform of protected area management: A grand experiment with delegation of authority? (2012) *Local Environment*, 17 (2). P. 203.

²⁴ См.: *Risvoll C., Fedreheim G., Sandberg A. and BurnSilver S.* 2014. Does pastoralists' participation in the management of national parks in northern Norway contribute to adaptive governance? *Ecology and Society* 19 (2): 71 / URL: <http://dx.doi.org/10.5751/ES-06658-190271>.

²⁵ См.: *Zhong H.* 2010. The impact of decentralization of health care administration on equity in health and health care in Canada. *International Journal of Healthcare Finance and Economics*. Vol. 10 (3). P. 220.

²⁶ URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/98275/E89891.pdf (дата обращения 01.11.2017).

манипуляции данными об объемах оказанных медицинских услуг при определении объемов финансирования больниц) заняла существенно большее время, чем ожидалось первоначально. Тем не менее, реализация реформы позволила преодолеть проблему дефицита финансирования в системе здравоохранения страны²⁷ и создать условия для улучшения конечных результатов в сфере здравоохранения. Так, по данным Всемирной организации здравоохранения, показатели продолжительности жизни и смертности от основных причин в Норвегии существенно улучшились за последние 10—15 лет²⁸. Опросы государственных служащих, занятых в системе здравоохранения, также показывают, что они оценивают результативность реформы в данном секторе выше, чем их коллеги из других отраслей. В числе важных элементов реформы отмечаются укрупнение системы управления здравоохранением, более активное использование механизмов управления по результатам (показателей результативности), а также расширение общественного участия в сфере здравоохранения²⁹. Таким образом, реформа здравоохранения в Норвегии является примером успешного использования делегирования как формы децентрализации в государственном управлении.

Интересным подходом к децентрализации является практика ЮАР, где с 1996 г. реализуется концепция «кооперативного управления». Названная концепция предполагает сотрудничество органов управления национального, регионального и местного уровней при формировании государственной политики и предоставлении государственных услуг. Однако отсутствие четкого законодательно закрепленного разделения полномочий между уровнями государственного управления привело к избыточной нагрузке на муниципалитеты, в т.ч. в сфере предоставления государственных услуг населению. В то же время реальная поддержка данного уровня со стороны вышестоящих уровней управления оказалась недостаточной. В результате за 15 лет с момента реализации данной концепции разрыв между полномочиями муниципалитетов по развитию территорий и низким качеством предоставления услуг только увеличился³⁰. Данный пример показывает важность таких факторов, как потенциал субнациональных органов управления (финансовый, кадровый и т. д.) и четкое распределение полномочий и ответственности для успеха деволюции функций. Значимость четкого распределения функций и полномочий между органами управления при проведении децентрализации подчеркивается и в оценках результативности аналогичных реформ в других странах. Например, опрос органов местного самоуправления Нидерландов, направленный на оценку эффективности взаимодействия органов государственного и местного управления при реализации государственной молодежной политики в этой стране,

²⁷ URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0007/135664/EuroObserver13_1.pdf (дата обращения 01.11.2017).

²⁸ URL: <http://www.who.int/gho/countries/nor.pdf?ua=1> (дата обращения 01.11.2017).

²⁹ URL: http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/Norway_WP3-Country-Report.pdf (дата обращения 01.11.2017).

³⁰ См.: *Van Der Walde G.* Co-operative government and municipal service delivery: Realities and challenges [Samewerkende regering en munisipale dienslevering: Realiteite en uitdagingen] (2012) *Tydskrif vir Geesteswetenskappe*, 52 (3). P. 366.

показал, что отсутствие четкого разграничения функций между центральным правительством и органами местного самоуправления в сфере молодежной политики не позволяет достичь ожидаемых результатов³¹.

Еще одним примером, показывающим важность четкого распределения функций и полномочий между уровнями управления, является децентрализация функций по выработке и реализации политики развития сельских территорий в Греции. Данная реформа, в значительной степени обусловленная требованиями и рекомендациями со стороны структурных фондов ЕС, подразумевала как меры по деконцентрации (созданию подотчетных центральным органам управления региональных структур), так и по деволюции отдельных полномочий на субнациональный уровень (на уровень префектур в составе регионов и органов местного самоуправления). В результате реформы в выработку и реализацию аграрной политики оказались вовлечены 4 уровня управления (национальный, региональный, уровень префектур и местный уровень) и 8 органов управления. Независимые оценки итогов реформы показывают, что она не привела к значимому росту результативности в сфере сельского хозяйства³², а вызвала дублирование функций и полномочий. Например, те или иные функции по контролю за реализацией аграрной политики возложены на 5 из 8 органов управления, тогда как ни один из этих органов не обладает правом применения санкций в случае выявления нарушений по результатам контроля³³.

Таким образом, опыт Греции показывает, что создание дублирующих структур, не сопровождающееся фактическим делегированием права принятия решений, не приводит к каким-либо положительным последствиям. Применение избыточно сложных моделей децентрализации, сочетающих в себе различные ее формы (в данном примере — деконцентрацию и деволюцию), в одной и той же сфере государственного управления может приводить к снижению, а не к повышению качества исполнения государственных функций.

В целом проведенный анализ показывает, что реформы по децентрализации в одном и том же секторе могут приводить к различным последствиям в разных странах. В то же время даже в пределах одной и той же страны использование конкретной формы децентрализации может приводить к росту результативности государственного управления в одной сфере и к снижению результативности и эффективности — в другой. Важным условием успеха, как представляется, является законченность реформы, четкость и прозрачность ее проведения. Так, «половинчатая» деволюция, при которой сохраняется значительный контроль на национальном уровне за исполнением переданных полномочий, часто приводит к возникновению дублирующих структур и снижению стимулов к росту результативности деятельности субнациональных органов управления. Сочетание различных форм децентрализации

³¹ См.: *Gilsin R.* 2007. Intergovernmental relations and the effectiveness of local governance: The case of Dutch youth policy. *International Review of Administrative Sciences*, 73 (1). P. 45.

³² См.: *Karanikolas P., Hatzipanteli S.* The decentralization process of rural development policy in Greece (2010) *European Planning Studies*, 18 (3). P. 411.

³³ URL: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/118486/1/ERSA2006_733.pdf (дата обращения 01.11.2017).

в одном секторе также может избыточно усложнять систему управления. Наконец, важно учитывать, что деволюция (передача полномочий) — не единственный вариант децентрализации. Как показывает пример сферы здравоохранения в Норвегии, делегирование как альтернативная форма может оказаться более эффективным вариантом организации системы управления.

Преимущества и риски административной децентрализации

По результатам анализа зарубежных теоретических и эмпирических исследований можно выделить следующие преимущества и недостатки (риски) административной децентрализации (см. табл. 1).

Среди преимуществ следует прежде всего отметить возможность учета региональных различий и особенностей, интересов граждан, проживающих на конкретных территориях. В децентрализованных системах влияние граждан на принимаемые решения, как правило, выше. Децентрализация позволяет упростить планирование и выделение приоритетов развития территории. Важным преимуществом административной децентрализации является и рост заинтересованности в качестве государственного управления как фактора конкурентоспособности территории, привлечения инвестиций, создания и сохранения рабочих мест.

Т а б л и ц а 1

Преимущества и недостатки (риски) децентрализации в государственном секторе

Преимущества децентрализации	Недостатки (риски) децентрализации
Возможность учета региональных (местных) приоритетов и предпочтений	Обеспечение минимальных национальных гарантий при предоставлении государственных услуг
Снижение издержек на планирование и администрирование, оптимизация управленческих процессов	Отсутствие координации на национальном уровне, дублирование усилий и ресурсов, невозможность использования эффекта экономии от масштаба
Конкуренция между юрисдикциями приводит к росту интереса к инновациям, повышению качества государственного управления	Недостаточная координация территорий, противоречия в разрабатываемой и реализуемой политике
Более высокое влияние граждан на вырабатываемую и реализуемую политику	Недостаточное соответствие национальным приоритетам; рост межрегионального неравенства

Источник: Составлено автором.

В то же время децентрализация несет с собой и значительные риски. Так, региональные администрации могут в большей степени уделять внимание приоритетным с их точки зрения целям (например, на привлечении инвестиций). Другие аспекты государственной политики (такие как реализация экологических стандартов) могут оказаться за пределами внимания местных властей.

Иные риски связаны с недостаточным использованием возможностей экономии от масштаба (например, при организации государственных закупок), ростом административных и иных транзакционных издержек, связанных с необходимостью взаимодействия различных уровней государственного управления, а также невозможностью достижения общих макроэкономических целей (например, по снижению государственного долга или сокращению неравенства)³⁴. Децентрализация может приводить и к углублению межрегиональных различий, в т.ч. в части доступа к государственным услугам³⁵. Данный риск особенно актуален в случаях массовой передачи полномочий местным органам власти, не имеющим достаточного потенциала для их эффективной реализации³⁶.

В целом результаты зарубежных исследований показывают, что успех децентрализации с точки зрения повышения результативности государственного управления, достижения положительных социально-экономических эффектов в значительной степени зависит от специфики общегосударственных реформ в каждой конкретной стране³⁷.

Среди факторов, влияющих на успех децентрализации, рассматривают следующие.

Во-первых, политическое устройство, система органов управления, схема межуровневого взаимодействия между органами государственной власти различных уровней, в т.ч. четкость распределения полномочий по уровням управления и наличие стимулов для эффективного взаимодействия.

Во-вторых, финансовые аспекты децентрализации, в т.ч. распределение собственных доходных источников по уровням управления, уровень зависимости от межбюджетных трансфертов.

В-третьих, прозрачность, участие граждан в управлении, уровень развития гражданского общества.

В-четвертых, потенциал субнациональных органов государственного управления (в т.ч. кадровый потенциал, стимулы для повышения результативности деятельности и т.д.).

В-пятых, экономические факторы (в т.ч. степень развития рынка труда и земельного рынка, уровень миграционной активности населения).

В развивающихся странах наибольшее влияние на результативность усилий по децентрализации оказывает уровень кадрового, финансового, материально-технического потенциала субнациональных органов власти и степень развития подотчетности на местном уровне³⁸.

³⁴ См.: Charbit C. Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach. OECD Regional Development Working Papers, 2011/04, OECD Publishing. P. 14.

³⁵ См.: Kuhlmann S. 2015. Administrative reforms in the intergovernmental setting: Impacts on multilevel governance from a comparative perspective. Critical Perspectives on International Public Sector Management, 4. P. 183.

³⁶ См.: Kuhlmann S., Wayenberg E. Institutional impact assessment in multi-level systems: conceptualizing decentralization effects from a comparative perspective (2016) International Review of Administrative Sciences, 82 (2). P. 233.

³⁷ См.: Voigt S., Blume L. The economic effects of federalism and decentralization—a cross-country assessment (2012) Public Choice, 151 (1—2). P. 229.

³⁸ URL: http://siteresources.worldbank.org/INTHSD/Resources/topics/Stewardship/Rethinking_Decentralization.pdf (дата обращения 07.05.2017).

* * *

В целом результаты анализа зарубежного опыта дают неоднозначную оценку влияния децентрализации на социально-экономическое развитие и качество государственного управления. Как межстрановые сравнительные исследования, так и анализ практики в конкретных странах показывают, что далеко не всегда удавалось избежать рисков, связанных с децентрализацией. Реформы, направленные на передачу полномочий на низовой уровень управления, не всегда приводили к достижению заявленных целей — росту качества предоставления государственных услуг и повышению эффективности бюджетных расходов. В России передача полномочий на региональный уровень также не всегда приводит к росту результативности государственного управления в соответствующих сферах³⁹.

В зарубежной литературе и практике выявлен широкий комплекс факторов, влияющих на результативность усилий по децентрализации, включающих как институционально-политические параметры, так и финансово-экономические. Важными условиями успеха являются прозрачность проводимых реформ, наличие адекватных ресурсов (кадровых, финансовых, материально-технических) для проведения преобразований. Учет данных факторов при разработке реформ по дальнейшей передаче полномочий с федерального уровня на региональный уровень в Российской Федерации, по нашему мнению, будет способствовать повышению результативности проводимых преобразований.

³⁹ См.: Добролюбова Е.И. Как децентрализация влияет на эффективность и результативность бюджетных расходов: оценка исполнения делегированных полномочий // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 4. С. 105.