
ОСОБЕННОСТИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

*Игорь Ляпин**

В статье представлена видовая характеристика децентрализации государственной власти сквозь призму интерпретации смежных понятий, раскрывающих формы и степень развития децентрализации в системе государственного управления современной России.

Для характеристики процессов государственного строительства в современной России предлагаем трактовать децентрализацию государственной власти в широком, узком и специальном смыслах. Первым охватываются все, без исключения, конституционные формы рассредоточения государственной власти. Этот подход сближает децентрализацию с системой разделения властей в части проявления их и по «горизонтали», и по «вертикали». При этом децентрализация касается любой публичной власти, а разделение властей – только государственной. Децентрализация может иметь конституционную, законодательную и договорную правовую природу, а разделение властей – только первые две. Поэтому есть основания утверждать, что децентрализация – явление более общее, чем разделение властей.

Во втором понимании децентрализация государственной власти – это такой конституционный способ рассредоточения власти, при котором в установленном порядке, в предусмотренных пределах, объемах и формах осуществляется целесообразное переведение властных полномочий с общегосударственного на иной, сложившийся в конкретной стране уровень власти.

В третьем понимании децентрализация государственной власти также представляет конституционный способ ее рассредоточения, который выражается в нисходящем перемещении полномочий между органами, представляющими исполнительную функциональную ветвь государственной власти, и в осуществлении контроля в пределах переданных полномочий.

Для каждого из предложенных подходов к пониманию децентрализации государственной власти и реализации ее механизма требуется опора на систему конституционно-правовых норм, которая делает данный процесс целесообразным, легитимным и эффективным.

Системное преодоление деструктивных явлений, сопровождавших государственное строительство в постсоветской России и изменивших восприятие многих закономерных процессов становления суверенной государственности, основывалось преимущественно на применении центростремительных механизмов консолидации государственной власти всех конституционных ветвей и уровней. Однако формирование демократической российской государственности немислимо без рассредоточения государственной власти в установлен-

* Ляпин Игорь Федорович, кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского права Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского.

ных конституционно-правовых пределах. Однонаправленное управленческое воздействие не способно обеспечить реализацию всего спектра задач и функций модернизирующегося государства. Следовательно, необходимо с позиций юридической науки не только определиться с децентрализацией понятийно, но и исследовать ее видовые особенности в контексте смежных процессов. Это, как представляется, дает возможность «тонкой настройки» механизма рассредоточения власти, его целесообразного использования в обеспечении стабильности и динамизма государственного строительства.

Децентрализация власти в конституционных формулировках Российской Федерации описана сквозь призму разделения государственной власти (ст. 10), разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 5), и передачи федеральными органами исполнительной власти части своих полномочий органам исполнительной власти субъектов Федерации (ч. 2 ст. 78) [1].

Помимо обозначенных в Конституции РФ для обозначения децентрализации используются и иные, наиболее часто применяемые родственные и смежные понятия – «деконцентрация», «деволюция», «делегирование власти и делегирование полномочий», «передача власти и передача полномочий», «дезинтеграция». При осмыслении приведенных категорий в связке с феноменом децентрализации публичной власти в его широкой трактовке можно сделать вывод о том, что децентрализация предстает как обобщающее понятие, а перечисленные термины можно использовать для обозначения формы или степени децентрализации.

По мнению ряда ученых, деконцентрация представляет собой форму децентрализации [2]. При этом С.Н. Махина уточняет, что деконцентрация это такая форма децентрализации, которая выражается в «перемещении некоторых функций управления на более низкие ступени в пределах одного уровня власти» [3]. Степень децентрализации управления в форме деконцентрации определена исследовательницей как наименьшая. Исходя из данного опреде-

ления, деконцентрация, будучи формой децентрализации, характерна для сферы исполнительно-распорядительной деятельности. Однако с учетом того, что децентрализация наличествует во всех функциональных и уровневых проявлениях государственной власти предложенный подход к определению деконцентрации власти через ее децентрализацию, на наш взгляд, существенно сужает понимание данных феноменов. Более того, «перемещение некоторых функций управления», свойственных деконцентрации, осуществляется исключительно на вмененной основе, в то время как децентрализация власти может исходить и из вмененных, и из договорных начал.

Существует и понимание деконцентрации как административной децентрализации [4]. Под ней понимается процесс, в рамках которого функции управления передаются нижестоящим государственным органам в иерархической системе государственной власти, не ослабляя при этом вертикальной иерархии самой системы: нижестоящие государственные структуры остаются в вертикальном подчинении центральных властей [5]. В порядке объяснения такого подхода Э.Р. Шайхлисламов уточняет, что «деконцентрированные», рассредоточенные государственные органы, находясь ближе к сфере своей деятельности, чем центральные органы, могут действовать на основе лучшего знакомства с ситуацией и располагают большими возможностями для претворения в жизнь административных решений [6].

По мнению С.А. Авакьяна, понятия «децентрализация» и «деконцентрация» можно толковать как синонимы. Если централизм им определен как «концентрация» вопросов руководства государственными делами в руках центральных органов, и при этом отмечено, что противовесом централизму является децентрализация, то можно утверждать, что «децентрализация» и «деконцентрация» идентичны по своему смыслу [7]. Однако при определенном совпадении в смысле рассредоточения власти эти процессы осуществляются на разной правовой основе: только первый из них имеет и договорную правовую природу. Это, на наш взгляд, не позволяет расценивать их как тождества. В отличие от децентрализации деконцентрация в большей

мере относится к административно-управленческой сфере и предполагает оптимизацию иерархического распределения функций между центральными и прочими органами управления.

Иной формой децентрализации государственной власти признается деволуция, под которой мы понимаем предоставление нижестоящим органам прав принимать решения и вести самостоятельную финансовую и управленческую деятельность [8]. Такие органы власти приобретают свой самостоятельный статус законодательно. При этом центральные органы власти могут осуществлять над ними только опосредованный контроль.

Несколько иначе трактует деволуцию В. Романюк: передача полномочий от государственных органов управления автономно функционирующим и формируемым демократическим путем органам местного управления в определенных сферах, как правило, в системе предоставления коммунальных услуг населению, охраны правопорядка, некоторые области здравоохранения и образования [9]. В этом случае независимые местные органы управления самостоятельно принимают решения относительно предоставления определенных общественных услуг населению и финансированию своей деятельности.

Учитывая приведенные позиции, отметим, что данному типу децентрализации свойственно усиление региональной или местной власти.

Близким по значению к деволуции является термин «передача полномочий». Однако последняя, в отличие от первой, может осуществляться не только на законодательной, но и на договорной основе.

Делегирование является следующей смежной категорией, указывающей, как и децентрализация, на рассредоточение власти. Это дает основания расценивать его как форму децентрализации [10]. Степень децентрализации государственной власти в форме делегирования определяется как средняя. Делегирование рассматривается в приложении и к «власти», и к «полномочиям». Делегирование власти представляет собой способность субъектов власти передавать властные полномочия другим субъектам. Государство может передавать часть своей власти в процессе создания раз-

личных государственных образований. Делегирование власти рассматривается как определенное рода соглашение, по которому управленческие функции органов власти более высокого уровня передаются субъектам управления нижних уровней [11]. Данное определение, на наш взгляд, «грешит» двумя неточностями. Во-первых, понятие «делеги́рование власти» охватывает все ее функциональные проявления, а не только сферу государственного управления; во-вторых, такое делегирование может быть не только определенное рода соглашением, но и вменением. В России делегирование власти в качестве формы децентрализации легализовано конституционно и реализуется в процессе современного государственного строительства.

В Конституции России понятие «делеги́рование» не используется. Хотя в ряде конституций стран СНГ применительно к рассредоточению власти в связи с местным самоуправлением чаще употребляется именно этот термин. Делегирование государственных полномочий осуществляется уполномоченным публичным субъектом другому публичному субъекту. При этом ни один государственный орган не может делегировать любые свои полномочия и на любых условиях, а только те, которые предусмотрены конституцией и законами.

Делегирование полномочий может осуществляться на законодательной и договорной основах. В первом случае речь идет, в частности, о делегированном законодательстве, когда парламентские полномочия в области законотворчества могут быть делегированы правительству [12]. Обычно это выражается в конституционной формуле «на основе закона». Так, согласно ч. 1 ст. 115 Конституции Российской Федерации, Правительство России в порядке делегирования полномочий может издавать постановления «на основании ... федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации».

Формой делегирования полномочий является подзаконное делегирование, когда законодатель наделяет федеральные органы исполнительной власти полномочиями давать разъяснения, имеющие правотворческую природу. При этом нормы, созданные в порядке

делегированного нормотворчества, ни в коем случае не могут разрешать изменение самого базового закона и уполномочивать на издание норм, имеющих обратную силу [13]. Что касается оценки степени децентрализации государственного управления в форме делегирования, то она определяется как средняя [14].

Особыми конституционными формами делегирования полномочий в России выступает наделение государственными полномочиями органов местного самоуправления (ч. 2 ст. 132) и передача суверенных полномочий Российской Федерации межгосударственным объединениям (ст. 79).

Таким образом, не всякое делегирование государственных полномочий характеризует процесс децентрализации. С ним, в частности, не связан «восходящий» – от органов власти субъектов федерации к федеральным властным структурам – поток такого делегирования. Делегированное законодательство, предусматривающее перемещение полномочий по горизонтальной функциональной линии от законодательных к исполнительным органам государственной власти, поддерживает предложенную нами широкую трактовку децентрализации государственной власти как всякой, основанной на конституции ее рассредоточение.

В качестве формы децентрализации рассматривается также передача власти. По оценке С.Н. Махиной, она является наиболее демократичной, а суть ее состоит в полной передаче власти и управленческих функций в определенной сфере автономным, демократическим единицам [15]. Отличительной чертой данной формы децентрализации является то, что контроль со стороны органов власти, передавших соответствующие полномочия, стремится к минимуму. Наиболее внятно реализация передачи власти представлена в наличии системы местного самоуправления.

С определенного рода рассредоточением власти связана дезинтеграция. Под ней понимается распадение, расчленение целого на составные части, которые занимают неустойчивое положение между пребыванием в едином пространстве и обособлением (в том числе в его границах). В дезинтеграции выражается также промежуточное состояние

национально-государственного устройства, в котором соотношение центробежных и центростремительных тенденций способно резко меняться в зависимости от обстоятельств.

По мнению В.И. Савина, дезинтеграция в меньшей мере соотносится с формой государственного устройства, но более характеризует состояние межгосударственных связей, а не связей отдельных частей в пределах одного государства [116]. Однако данный вывод, основанный на общепонятийном анализе «интеграции», не подходит для российской действительности, когда дезинтеграционные процессы не только явно характеризовали состояния российского общества и государства, но и угрожали целостности последнего.

Дезинтеграция в отличие от иных форм рассредоточения власти не опирается на конкретные правовые акты и решения, а опосредована проводимой государственной политикой. Так, в начале 90-х гг. XX в. федеральный центр многое отдал на откуп регионам. Это была сознательная, хотя отчасти и вынужденная политика, которая помогла тогда добиться главного – помогла удержать Федерацию в ее границах. Однако это поддержало инерционную политику «правового непослушания» регионов и территорий местного самоуправления, основанного на разногласиях в понимании баланса между централизацией и децентрализацией в разделении государственной власти по вертикали [17]. Как подчеркнуто в Послании Президента Российской Федерации, обращенном к Федеральному Собранию в 2000 г. [18], региональная самостоятельность в этих условиях часто трактовалась как «санкция на дезинтеграцию государства».

Предпринятые «анти-дезинтеграционные» меры привели к тому, что уже через год в Послании Президента России федеральному парламенту на 2001 г. [19] было заявлено, что дезинтеграция государства, ослабляющая его, остановлена.

Следовательно, дезинтеграция как проявление рассредоточения власти предстает как негативный процесс, опосредованный изъянами государственной политики. Отметим, что негатив, сформировавшийся в России вокруг децентрализации, также явился, помимо прочего, следствием реализации

несовершенных правовых механизмов рассредоточения власти. При этом сама децентрализация не несет изначально негативного посыла.

Одной из форм децентрализации является прямая передача планирующих и исполнительных функций от институтов власти – организациям неправительственного сектора, так называемая дивестиция (*divestment*), но это не является ни основной, ни важнейшей формой децентрализации, поскольку она не связана напрямую с деятельностью органов государственной власти.

Степень децентрализации в правотворческой и правоприменительной деятельности регламентируется действующим законодательством и, прежде всего, конституцией государства. Степень централизации в правотворческой деятельности во многом предопределяется этапом государственного строительства. На переходных этапах центр, как правило, концентрирует большинство полномочий, что обусловлено необходимостью формирования правовой базы деятельности государства, стремлением сохранения государственной целостности. Впоследствии, по мере развития госу-

дарственного строительства увеличивается степень децентрализации.

Обобщая анализ феномена децентрализации сквозь призму смежных или родственных понятий, связанных с рассредоточением государственной власти, можно сделать ряд выводов. Во-первых, большинство из рассмотренных понятий, а именно деконцентрация, деволюция, передача власти и полномочий, делегирование власти и полномочий – относятся к формам децентрализации. Во-вторых, названные формы децентрализации характеризуют рассредоточение государственной власти и в горизонтальном, и в вертикальном срезе, что, в-третьих, поддерживает предлагаемую нами трактовку децентрализации в широком, узком и традиционном смыслах.

Обобщая видовую характеристику децентрализации государственной власти, необходимо сделать акцент на том, что только грамотное и комплексное сочетание и использование различных форм децентрализации в процессе публичного управления позволит сделать его действительно эффективным, оперативным, рациональным и, следовательно, демократическим.

SPECIAL FEATURES OF DECENTRALIZATION OF STATE AUTHORITY IN THE SYSTEM OF STATE ADMINISTRATION OF PRESENT-DAY RUSSIA

The paper presents a generic description of decentralization of public authority through the prism of related concepts which show the forms and degree of decentralization development in the state administration of present-day Russia.

I. Lyapin,
Candidate of Science (Law), Associate Professor, Department of Entrepreneurial Law, State University named after N.I. Lobachevsky of Nizhny Novgorod.

Ключевые слова:

власть, государственное управление, децентрализация государственной власти, деконцентрация, делегирование власти и делегирование полномочий, передача власти и передача полномочий, дезинтеграция.

Keywords:

authority, state administration, decentralization of state authority, deconcentration, delegating authority and delegating powers, transfer of authority and transfer powers, disintegration.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом изменений от 30 декабря 2008 г.) // Российская газета. 2009. 21 января.
2. Махина С.Н. Административная децентрализация в Российской Федерации. Воронеж, 2005; Альжани Ж.К. Некоторые подходы к определению понятия «децентрализация». Астана, 2002.

3. Махина С.Н. Сущность и системные характеристики политико-правовой категории «децентрализация» в современном демократическом государстве // Государство и право. 2006. №7. С. 28.
4. Шайхлисламов Э.Р. Механизм децентрализации государственной власти в федеративном государстве // История государства и права. 2007. № 20.
5. Проект Концепции децентрализации государственных функций в Республике Казахстан. Разработан Агентством по стратегическому планированию. Астана, 2000. С. 1.
6. Шайхлисламов Э.Р. Механизм децентрализации государственной власти в федеративном государстве // История государства и права. 2007. № 20.
7. Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. и руководитель авторского коллектива д.ю.н., профессор С.А. Авакьян. М., 2000. С. 644.
8. Проект Концепции децентрализации государственных функций в Республике Казахстан. Разработан Агентством по стратегическому планированию. Астана, 2000. С. 2.
9. Романюк В. О государственном управлении, экономике, политике и децентрализации // www.romanuk.com
10. Шайхлисламов Э.Р. Механизм децентрализации государственной власти в федеративном государстве // История государства и права. 2007. № 20.
11. Федерализм: Энциклопедический словарь. М., 1997. С. 67-68.
12. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 1997. С. 110.
13. Федерализм: Энциклопедический словарь. М., 1997. С. 67-68.
14. Махина С.Н. Сущность и системные характеристики политико-правовой категории «децентрализация» в современном демократическом государстве // Государство и право. 2006. № 7. С. 29.
15. Там же.
16. Савин В.И. Децентрализация и новая централизация Российского федерализма конца XX – начала XXI вв. (конституционно-правовой опыт развития). Монография. М., 2007. С. 11.
17. Симонян Г.Р. Механизм обеспечения интересов субъектов Российской Федерации в деятельности федеральных органов государственной власти // Журнал российского права. 2006. № 3.
18. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 г. «Какую Россию мы строим» (г. Москва) // Российская газета. 2000. 11 июля.
19. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 апреля 2001 г. «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. 2001. 4 апреля.