

УДК 342.5

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСОБЕННОСТИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

© 2015 г.

И.Ф. Ляпин

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

lyapin.nn@yandex.ru

Поступила в редакцию 25.02.2015

Исследуется сущность процесса децентрализации государственной власти в Российской Федерации через призму его конституционного закрепления. Особое внимание уделяется изучению самостоятельного значения, теоретических и практических вопросов развития децентрализации в современных условиях, сформулированы понятия, принципы и виды существующих моделей децентрализации в России и странах СНГ.

Ключевые слова: децентрализация, централизация, государственная власть, модели децентрализации, конституционное закрепление децентрализации, вертикаль власти.

Изменения, происходящие на современном этапе развития Российской Федерации, явно свидетельствуют о направлении в сторону демократизации общественной жизни и всего государственного строительства. В государственном строительстве это выражается через государственную власть, точнее, через процесс ее децентрализации.

Анализ феномена децентрализации сквозь призму смежных или родственных понятий, связанных с рассредоточением государственной власти, показал, что большинство из рассмотренных понятий, а именно деконцентрация [1], деволюция, передача власти и полномочий, делегирование власти и полномочий, относятся к формам децентрализации; что названные формы децентрализации характеризуют рассредоточение государственной власти и в горизонтальном, и в вертикальном срезах. Последнее поддерживает предлагаемую нами трактовку децентрализации в широком, узком и традиционном смыслах. При этом необходимо отметить, 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.

Исследование различных подходов к пониманию децентрализации, а также конституционных положений, ее затрагивающих, дают основания определить децентрализацию как комплексную категорию, качественная определенность которой опосредуется национальными особенностями формы государственного устройства и правовой традицией.

Изучение опыта зарубежных стран в деле

децентрализации государственной власти показало, что сам термин «децентрализация» применительно к государственной власти в конституционном формате стран СНГ употреблен только в конституционном законодательстве Украины. Так, в ст. 132 раздела IX Конституции Украины закреплено положение о том, что «территориальное устройство Украины» основывается на принципах «сочетания централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти». В конституциях остальных государств СНГ использованы иные термины, относящиеся по смыслу к процессу децентрализации государственной власти.

В связи с чем считаем целесообразным трактовать децентрализацию государственной власти в широком, узком и традиционном смыслах. Широким смыслом охватываются всякие 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 необходимо помнить, что децентрализация касается любой публичной власти, а разделение властей – исключительно государственной. Нами выявлено, что децентрализация может иметь конституционную, законодательную и договорную правовую природу, а разделение властей может существовать только в первых двух. Исходя из этого, мы можем утверждать, что децентрализация – явление более общее, чем разделение властей.

В узком же понимании децентрализация государственной власти – это такой конституционный способ рассредоточения власти, при котором в установленном порядке, в предусмотренных пределах, объемах и формах осу-

ществляется целесообразное переделение властных полномочий с общегосударственного на иной, исторически сложившийся в конкретной стране уровень власти.

А в традиционном смысле децентрализация государственной власти предстает перед нами как конституционный способ ее рассредоточения, выражающийся в нисходящем перемещении полномочий между органами, представляющими исполнительную ветвь государственной власти и осуществляющими контроль в пределах переданных полномочий.

Для более глубокого понимания децентрализации государственной власти и реализации ее механизма требуется в первую очередь опора на систему принципов, которая делает данный процесс целесообразным, легитимным и эффективным. Но при этом утрата или неэффективность хотя бы одного принципа способны свести на нет все усилия в деле децентрализации государственной власти.

Далее в ходе нашего изучения было выявлено, что все принципы, лежащие в основе процесса рассредоточения государственной власти, можно разделить на доктринальные и легальные. Последние имеют разную правовую природу: конституционную, законодательную, договорную [2].

И поэтому принципы «вертикальной» децентрализации государственной власти касаются регулятивных, статусных, субъектных, процедурных, ресурсных аспектов исследуемого процесса. Названными принципами опосредуется проблема пределов децентрализации государственной власти. Наиболее значимыми, на наш взгляд, являются конституционно-правовые, предметоведческие, ресурсные и субъектные пределы.

Заслуживает внимания тот факт, что законодательно предусмотрены не только универсальные принципиальные подходы к «вертикальному» рассредоточению государственной власти, но и специальные принципы децентрализации, выделенные с учетом особенностей территориальной организации Российской Федерации. Так, специальные принципы адресованы разграничению полномочий между органами государственной власти края, области и органами государственной власти входящего в их состав автономного округа.

Важно, что по значимости проблемы, касающейся принципиального упорядочения вопросов «вертикального» рассредоточения государственной власти в современном ключе, требуется принятие самостоятельного федерального закона, в котором можно было бы осуществить легализацию многих исходных и основополагающих позиций, способных повлиять на гар-

монизацию процесса децентрализации государственной власти в России без угрозы для единства страны.

При этом оптимизацию процесса «вертикальной» децентрализации государственной власти целесообразно осуществлять при комплексном использовании законодательного и договорного подходов. В пользу этого свидетельствует то, что в законодательном порядке обеспечивается унификация объема осуществляемых полномочий для соотносимых носителей публичной власти, в договорном – закрепляется более существенный объем полномочий региональных органов-реципиентов, с учетом эффективного их выполнения; при необходимости объем передаваемых полномочий может приращиваться в установленном порядке [3].

Поэтому децентрализация государственной власти в смысле конституционного перемещения властных полномочий с общегосударственного на иной сложившийся в стране уровень публичной власти в пределах СНГ представлена двумя принципиальными моделями, характерными для унитарных государств, – это автономия и местное самоуправление.

Исследования децентрализации государственной власти и реформ местного самоуправления в постсоветских государствах привели к выявлению трех основных моделей развития этих систем [4, с. 313].

Первая модель – формально децентрализованные системы органов местного самоуправления. Она характеризуется выраженным стремлением к административной децентрализации на основе автономии территориальных общин, которые имеют законное право решать различные местные и региональные вопросы. Конституции предусматривают создание различных организационных моделей местного самоуправления и в некоторой степени их финансовую автономию [5]. Однако в законах нет четкого определения, какие органы местного самоуправления имеют право на автономию, поэтому их число может быть произвольно увеличено или снижено по решению региональных органов власти. При такой конституционной структуре новые органы местной власти на региональном и национальном уровнях крайне неустойчивы и противоречивы. Однако конституционные принципы децентрализации провозглашены государством в целом как его неотъемлемые признаки.

Вторая модель рассматривается как комбинация обеих тенденций, централизации и децентрализации, при которой представительные органы власти и местные исполнительные органы обладают относительно высокой степенью административной автономии от государственных и областных органов, но остаются под патронажем государства. Таковой осуществляется по-

средством предоставления широкого спектра «делегированных функций или обязанностей» органам местного самоуправления (муниципалитетам, селам, районам) для выполнения определенных, гарантированных государством обязательств или услуг или через «делегированных официальных лиц», назначенных центральным правительством для осуществления контроля в обозначенных сферах деятельности. До тех пор, пока государство осуществляет контроль, трудно называть эту систему самоуправлением. Такая практика исключает возможность проявления местных инициатив и мешает независимой административной деятельности.

Третья модель обладает несомненными чертами административной централизации. Ее отличительной чертой является то, что местные органы власти временно уполномочены выполнять функции «государственной власти на местном уровне». В свою очередь, это создает своеобразную «иерархическую пирамиду компетенций», подчиненную высшему органу власти в государстве. Такое «упорядочение» сводит на нет роль и сущность местных органов власти. В этих условиях руководители областных администраций действуют как лица, назначенные центральным правительством, и никоим образом не являются реально децентрализованными органами власти. В результате этого возникла своеобразная ситуация, дающая назначенным органам исполнительной власти преимущественно перед органами, непосредственно избранными населением соответствующих общин [6].

В заключение отметим, что выявленное разнообразие конституционных моделей децентра-

лизации государственной власти в странах СНГ поддерживает вывод о поливариантности и многогранности феномена децентрализации, что позволяет государствам, нацеленным на демократические преобразования и повышение эффективности государственного строительства, адаптировать его конструктивный ресурс с учетом конкретных условий и актуальных возможностей, демонстрируя при этом индивидуальность и последовательность взятого курса.

Список литературы

1. Махина С.Н. Сущность и системные характеристики политико-правовой категории «децентрализация» в современном демократическом государстве // Государство и право. 2006. № 7.
2. Ляпин И.Ф. Особенности децентрализации государственной власти в системе государственного управления современной России // Право и управление. XXI век. 2011. № 1. С. 55–60.
3. Горин Е.В., Костенников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы административно-правового регулирования. М., 2010.
4. Разработка новых правил игры в старых условиях. В 3 томах. Т. 3. Органы самоуправления в Восточной Европе, на Кавказе и Средней Азии / Под ред. И. Мунтяну, В. Попа. Будапешт, 2001.
5. Костенников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы науки административного права. М., 2011.
6. Ляпин И.Ф. Конституционные модели децентрализации государственной власти в странах СНГ // Приволжский научный журнал. 2011. № 2.
7. Ляпин И.Ф. Современные модели децентрализации государственной власти: опыт государств СНГ // Административное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 33–37.

3. Gorin E.V., Kostennikov M.V., Kurakin A.V. Ak-

CONSTITUTIONAL FEATURES OF STATE POWER DECENTRALIZATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

I.F. Lyapin

We investigate the nature of the processes of decentralization of state power in the Russian Federation through the prism of its constitutional entrenchment. Particular attention is paid to the study of the significance of theoretical and practical issues in the development of decentralization in modern conditions. Concepts, principles and types of existing models of decentralization in Russia and CIS countries are formulated.

Keywords: decentralization, centralization, state power, models of decentralization, constitutional decentralization, power vertical.

1. Mahina S.N. Sushchnost' i sistemnye harakteristiki politiko-pravovoj kategorii «decentralizaciya» v sovremenom demokraticeskom gosudarstve // Gosudarstvo i pravo. 2006. № 7.

2. Lyapin I.F. Osobennosti decentralizacii gosudarstvennoj vlasti v sisteme gosudarstvennogo upravleniya sovremennoj Rossii //Pravo i upravlenie. XXI vek. 2011. № 1. S. 55–60.

tual'nye problemy administrativno-pravovogo regulirovaniya. M., 2010.

4. Razrabotka novyh pravil igry v staryh usloviyah. V 3 tomah. T. 3. Organy samoupravleniya v Vostochnoj Evrope, na Kavkaze i Srednej Azii / Pod red. I. Muntyanu, V. Popa. Budapesht, 2001.

5. Kostennikov M.V., Kurakin A.V. Aktual'nye problemy nauki administrativnogo prava. M., 2011.

6. Lyapin I.F. Konstitucionnye modeli decentralizacii gosudarstvennoj vlasti v stranah SNG // Privolzhsnij nauchnyj zhurnal. 2011. № 2.

7. Lyapin I.F. Sovremennye modeli decentralizacii gosudarstvennoj vlasti: opyt gosudarstv SNG // Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2011. № 5. S. 33–37.