

УДК/UDC 340.1

Централизация и децентрализация государственного управления в России

Поборцев Егор Игоревич

студент юридического факультета

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: egor.poborcev@gmail.com

Аннотация

В статье рассматриваются различные проблемные аспекты интерпретации таких важных понятий, как централизация и децентрализация государственного управления, поскольку успешная и продуктивная деятельность государства во многом зависит от грамотно организованного управления и от тех способов, форм и методов, которые будет использовать государство в осуществлении своей деятельности в рамках разных государственных (публичных) задач. В работе исследуется взаимодействие централизации и децентрализации с другими категориями, а также демонстрируется исторический подход к пониманию централизации и децентрализации на примере России. Кроме того, актуальным и особо важным вопросом остается значимость централизации и децентрализации государственного управления в Российской Федерации, а именно того, какое положение данные понятия занимают в нашем государстве и каким образом они могут поспособствовать прогрессивному и эффективному развитию государственного аппарата и управления.

Ключевые слова: централизация, децентрализация, самоуправление, государственное (публичное) управление, органы исполнительной власти, органы законодательной власти, президент, государственное устройство, федеративный строй, вертикаль власти, политический курс, правовое-демократическое государство.

Centralization and decentralization of public administration in Russia

Pobortsev Yegor Igorevich
student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: egor.poborcev@gmail.com

Abstract

The article discusses various problematic aspects of the interpretation of such important concepts as centralization and decentralization of public administration, since the successful and productive activity of the state largely depends on well-organized management and on the methods, forms and methods that the state will use in carrying out its activities within the framework of various state (public) tasks. The paper examines the interaction of centralization and decentralization with other categories, and also demonstrates a historical approach to understanding centralization and decentralization using the example of Russia. In addition, the importance of centralization and decentralization of public administration in the Russian Federation remains an urgent and particularly important issue, namely, what position these concepts occupy in our state and how they can contribute to the progressive and effective development of the state apparatus and administration.

Key words: centralization, decentralization, self-government, state (public) administration, executive bodies, legislative bodies, president, state structure, federal system, vertical of power, political course, legal-democratic state.

Сегодня в науке остро ставится вопрос о необходимости изучения таких важных методов организации управления, как централизация и децентрализация, поскольку эти явления в науке до конца не изучены. По сути, централизация и децентрализация являются базисом и фундаментальной основой государственного управления (методы, способы, формы). Именно они преобладают, когда государство совершенствует собственную систему регулирующего воздействия, отражающую поли-

тические основы, совокупность исторических ценностей, экономику, географические и демографические характеристики.

Согласно определению, данному в энциклопедическом словаре Брокгауза и Ефрона, централизация представляет собой систему государственного устройства, посредством которой центральная государственная власть стремится не только регулировать общие направления государственной жизни, но и направлять деятельность местных органов власти, соответственно подчинять своему непосредственному влиянию все или многие аспекты местной жизни. Противоположным понятием является децентрализация, при которой происходит разделение полномочий между центральным правительством и местными органами власти. Понятие децентрализации тесно связано с понятием самоуправления, но не идентично ему; первое из этих понятий шире, поскольку оно также включает федеральную систему и полную автономию регионов, в то время как местное самоуправление обязательно подразумевает зависимость от центральной законодательной власти. С другой стороны, самоуправление возможно как явление, существующее в одной только части государства, для одной или нескольких его провинций, тогда как децентрализация есть общий принцип государственного устройства [1].

Рассмотрим более подробно характерные черты централизации и децентрализации, используя эти особенности.

Централизация обеспечивает:

- 1) целостность государственной системы, которая позволяет непосредственно консолидировать и интегрировать ее элементы;
- 2) концентрацию полномочий по принятию решений на верхних уровнях государственного управления;
- 3) объединение финансовых, материальных, информационных и других ресурсов;
- 4) иерархию государственной системы, что позволяет организовать связь компонентов государственной системы на основе строгого подчинения;

5) наличие определенных государственных органов, с помощью которых можно поддерживать и обеспечивать централизацию.

Децентрализация обеспечивает:

- 1) подход субъекта управления (органов) к управляемым объектам (сферам, отраслям, организациям), своего рода прямую связь;
- 2) самостоятельность в решении вопросов своей компетенции и наличие необходимых собственных ресурсов;
- 3) ответственность за действия властей и полученные результаты;
- 4) тесную связь с населением городов, районов, сельских поселений;
- 5) доступные каналы участия граждан в управлении выборами должностных лиц;
- 6) оперативное принятие решений.

Данные характерные черты централизации и децентрализации помогают выявить реальные источники трансформации (изменения) государства. Отношения между ними меняются при реорганизации принципов управления и организации в различных сферах, при перераспределении предметов ведения, ресурсов и полномочий между федеральными, региональными и местными органами, при изменении компетенции государственных органов в целом [2].

Томас Джефферсон (третий по счету президент США) в своих трудах всячески подчеркивал, что централизация есть оплот деспотизма и тирании. Фактически именно централизация ограничивает власть народа как основное проявление прямой демократии. Истинное лицо демократии Джефферсон видел во всемирном развитии местного самоуправления. Таким образом, сердцевинной его концепции и трудов в данной области является идея организации «окружных республик» и «республик графств и штатов». Основная цель данного территориального деления основывалась на системе сдержек и противовесов, что способствовало бы защите республики от проявления тирании [3].

В Российской Федерации процесс укрепления властной вертикали (который особенно ярко прослеживается в органах исполнительной власти) делает на сегодняшний день актуальным вопрос установления баланса в сочетании централизации и децентрализации государственного (публичного) управления [4]. Во многом сложность определяется тем, что в отечественной науке не сложилась логически обоснованная научная теория централизации и децентрализации. Кроме того, из традиционно централизованного государства Российская Федерация в кратчайшие сроки реорганизовалась в страну с чрезмерной децентрализацией власти (конституционно-правовая основа децентрализации власти отражена прежде всего в ст. 73 Конституции Российской Федерации, согласно которой вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти. При этом предметы исключительного ведения Российской Федерации отражены в ст. 71 Конституции Российской Федерации, а предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов — в ст. 72 Конституции Российской Федерации) [5].

Как правило, в многонациональных федеративных государствах, например в России, прослеживаются колебания в отношении политического курса — то жесткая централизация, то расцвет «национальных суверенитетов», то попытки новой гармонизации и интеграции.

Исторически сложилось так, что на всех этапах государственного развития (кроме феодальной раздробленности) Россия (Российская Империя, РСФСР, СССР) являлась централизованным государством. Попытки же произвести децентрализацию публичного управления были крайне скромными и незначительными и впоследствии не оказывали никакого влияния. Можно выделить определенные периоды развития российского государства, когда мы можем указывать на децентрализацию, например, один из этапов формирования субъектов Российской Федерации, который, по мнению некоторых ученых, начался в конце 80-х гг. —

начале 90-х гг. XX в., в период распада СССР, и связан с децентрализацией государственного управления [6].

Президент Российской Федерации В. В. Путин обозначил в качестве главной задачи нынешнего периода укрепление структуры власти (вертикали) в целях ликвидации дестабилизации, обеспечения управляемости происходящими в стране процессами. Именно это подчеркивает, что ход реформ государственного (публичного) управления в настоящее время характеризуется усилением тенденций централизации государственного управления. Стоит отметить, что резкий переход к централизованному государственному управлению может негативно сказаться на государственной системе Российской Федерации, особенно если это происходит в отсутствие соответствующих долгосрочных и поэтапных программ и концепций моделирования и реформирования [7]. Российскому государству «необходима гармонизация правоотношений между Федерацией и ее субъектами, а не максимальная централизация федеральной власти» [8].

В данном случае Российской Федерации следует взять за основу пример многих успешно развивающихся и прогрессивных государств (таким государством является Пятая Французская Республика, которой удалось сформировать гармоничную и оптимальную систему управления), где не только вышеуказанные положения глубоко изучены научным сообществом, но и вся система государственного управления в конечном итоге построена на основе сочетания и периодического «дозированного» усиления или ослабления принципов и методов централизации и децентрализации государственного управления. По сути, такой сбалансированный метод позволит более рационально и эффективно осуществлять государственное управление, воплощать национальные интересы, идеи, цели и задачи государства, в т. ч. способствовать реализации общественных прав, свобод и интересов каждого отдельного человека или группы таковых [9].

И в заключение стоит отметить следующую особенность: сегодня в современной России в федеративных отношениях развиваются процес-

сы как централизации, так и децентрализации государственного управления. И только систематическое и последовательное научное изучение таких понятий, как централизация и децентрализация, приведет Российскую Федерацию к окончательному завершению корректировок и изменений в основах общественного (государственного) управления. Гарантия управленческой стабильности и постепенные плановые изменения (усиление, ослабление) централизованных и децентрализованных принципов в зависимости от сферы регулирования и сложившихся условий позволят поднять всю систему государственного управления на новый качественный уровень, что приблизит российское государство к желанной и долгожданной модели правового и демократического государства.

Список литературы

1. Брокгауз и Ефрон. Энциклопедия [Электронный ресурс]: в 86 т. с иллюстрациями и дополнительными материалами. Т. 75. М.: ИДДК, 2004.
2. Шундигов К. В. Децентрализация как фактор развития самоорганизационных процессов в правовом регулировании // Право и государство. 2019. № 1. С. 146–155.
3. Сытин А. Г. Политическая философия демократии: вклад Томаса Джефферсона // Полис. Политические исследования. 2008. № 1. С. 153–158.
4. Махина С. Н. Административная децентрализация в Российской Федерации: монография. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. унт-та, 2005. 335 с.
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения: 04.07.2021).
6. Савельев А. Э., Шаповалов А. В. Тенденции развития российского федерализма // Очерки новейшей камералистики. 2016. № 2. С. 205–207.
7. Золотарева А. Р. Проблемы современного федерализма // Синергия наук. 2019. № 32. С. 998–1001.
8. Савельев А. Э., Шаповалов А. В. Особенности российского федерализма на современном этапе // Научное обеспечение агропромышленного комплекса. Сборник статей по материалам 71-й научно-практической конференции студентов по итогам НИР за 2015 год. Министерство сельского хозяйства РФ; КубГУ, 2016. С. 801–807.

9. Габов А. А. Централизация и децентрализация: проблемы понятий // Вестник Красноярского государственного аграрного университета. 2013. № 2. С. 127–133.

References

1. Brockhaus and Efron. Encyclopedia [Electronic resource]: 86 volumes with illustrations and additional materials. Т. 75. М.: IDDK, 2004.

2. Shundikov K. V. Decentralization as a factor in the development of self-organizing processes in legal regulation // Law and State. 2019. No. 1. Pp. 146–155.

3. Sytin A. G. Political Philosophy of Democracy: Contribution of Thomas Jefferson // Polis. Political Studies. 2008. No. 1. Pp. 153–158.

4. Makhina S. N. Administrative decentralization in the Russian Federation: monograph. Voronezh: Voronezh Publishing House State Un-ty, 2005. 335 p.

5. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the nationwide vote on 01.07.2020) // Official Internet portal of legal information. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (access date: April 07, 2021).

6. Savelyev A. E., Shapovalov A. V. Trends in the development of Russian federalism // Essays on the latest cameralistics. 2016. No. 2. Pp. 205–207.

7. Zolotareva A. R. Problems of modern federalism // Synergy of Sciences. 2019. No. 32. Pp. 998–1001.

8. Savelyev A. E., Shapovalov A. V. Features of Russian federalism at the present stage // Scientific support of the agro-industrial complex. Collection of articles based on the materials of the 71st scientific-practical conference of students on the results of research in 2015. Ministry of Agriculture of the Russian Federation; KubSU, 2016. Pp. 801–807.

9. Gabov A. A. Centralization and decentralization: problems of concepts // Bulletin of the Krasnoyarsk State Agrarian University. 2013. No. 2. Pp. 127–133.