

УДК 342.26

DOI: 10.24412/2713-1033-2024-1-42-51

**Д. В. Рузаева**

Пензенский государственный университет,

Пенза, Россия, e-mail: rdv97@mail.ru

## **ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В РАМКАХ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ**

Статья посвящена исследованию применения на современном этапе развития теории государственного управления инструмента «децентрализация», выступающего в качестве одного из главных элементов комплекса административных реформ, проводимых с 2000-ых гг. Автор дает краткую характеристику хронологии административно-территориального реформирования в России, а также сравнивает российский и зарубежный взгляды на данный институт (в качестве зарубежного опыта рассматривается проведение децентрализации в Польше, Казахстане, Молдавии, Украине).

Делается вывод о взаимосвязи инструмента децентрализации и тенденции построения «сервисного государства», а также о необходимости использования более осторожного подхода к данному инструменту. Учитывая особенности децентрализации внутри России, автор статьи обращает внимание на необходимость оценки готовности самих субъектов РФ с экономической точки зрения принять на себя больший объем свободы и самоорганизации, указывает на пример экономического опыта Республики Мордовия, подчеркивающий необходимость более тщательной подготовки к проведению столь важных реформ в вертикали власти.

**Ключевые слова:** децентрализация, обязанности государства, административная реформа, сервисное государство, эффективность децентрализации, региональная экономика.

**Ссылка для цитирования:** Рузаева Д.В. Вопросы применения децентрализации в рамках административной реформы // Социальные нормы и практики. 2024. № 1. С. 42-51. DOI: 10.24412/2713-1033-2024-1-42-51.

**D. V. Ruzaeva**

Penza State University,

Penza, Russia, e-mail: rdv97@mail.ru

## **THE APPLICATION OF DECENTRALIZATION IN THE FRAMEWORK OF ADMINISTRATIVE REFORM**

This article is devoted to the study of the application at the present stage of the development of the theory of public administration of the tool "decentralization",

which acts as one of the main elements of the ongoing complex of administrative reforms since the 2000s. The author of the article gives a brief description of the chronology of administrative and territorial reform in Russia, and also compares the Russian and foreign view on this institution (decentralization in Poland, Kazakhstan, Moldova, and Ukraine is considered as a foreign experience).

Within the framework of the study, a conclusion is drawn about the relationship between the decentralization tool and the tendency to build a "service state", as well as the need to use a more cautious approach to this tool. The author of the article draws attention to the need to assess the readiness of the subjects of the Russian Federation themselves from an economic point of view to assume a greater amount of freedom and self-organization and points to an example of the economic experience of the Republic of Mordovia, emphasizing the need for more thorough preparation for such important reforms in the vertical of power.

**Keywords:** decentralization, State responsibility, administrative reform, service state, efficiency of decentralization, regional economy.

**For citation:** Ruzaeva D.V. (2024) The application of decentralization in the framework of administrative reform. *Social norms and practices*. No. 1. P. 42-51. DOI: 10.24412/2713-1033-2024-1-42-51.

## Введение

На данном этапе процесс построения Российского государства, начатый в 1990-е годы, находится в самом разгаре; политическая, правовая и экономическая системы проходят через трансформацию, отталкиваясь от советского фундамента. В реформах изначально реализовывалось стремление создать новое, полностью отказавшись от старого. Однако, после череды либеральных экспериментов был сделан вывод о необходимости проведения более осторожных и последовательных реформ. Спустя три десятилетия, анализируя проведенные преобразования, можно отметить, что законодатель склоняется в пользу баланса, стараясь найти средний вариант между инструментами крайней либерализации и широкой централизации.

Принятие Конституции в 1993 году закрепило основы новой системы государственной власти и новых правоотношений между государством, личностью и обществом в законодательном поле, определяя базис формирования вертикали государственного управления. Проводимые друг за другом административные реформы характеризуют нацеленность на создание эффективного государственного механизма. Первоначально применялись жесткие центрирующие инструменты управления с целью стабилизации общества и государства после периода шоковой либерализации. В дальнейшем, сохраняя первоначальную идею построения государства с новыми ценностями,

к нам приходит общемировая тенденция построения «сервисного государства»<sup>1</sup>. При этом особенностью всего административного реформирования на данном этапе становится взаимодействие внутренних «реакционных привычек» с потребностью проведения преобразований, реализации стратегии государственного управления «этого времени».

Исследование административной реформы особенно актуально в формате конституционного права, поскольку она своими результатами напрямую влияет на исполнение государством своих конституционных обязанностей перед гражданами. Государство – неперсонифицированный правовой субъект, реализующий свои полномочия через государственные органы, государственных должностных лиц, которым делегируется право действовать от его имени перед гражданами. При этом инструменты децентрализации и делегирования все больше становятся частью государственной управленческой модели в настоящее время, но следует осознавать, что передача исполнения конкретных обязанностей другим субъектам не снимает ответственности за качество их реализации с государства. Органы государственной власти субъектов РФ являются активным участником процесса делегирования, обладая своей собственной компетенцией и подпадая под действие инструмента децентрализации, в силу чего важно отслеживать их состоятельность и готовность к этому, качество реализации переданных государственных обязанностей, собственных обязанностей, общий механизм контроля за данными процессами.

### **Основная часть**

Согласно положениям Конституции 1993 года Россия является федеративным государством, что является главным фактором, определяющим его внутреннее административно-территориальное строение. При этом под публичным управлением можно понимать систему «...государственных и муниципальных органов, иных органов, учреждений и организаций, которые во исполнение закона и установленном им порядке осуществляют в публичных интересах управленческие функции посредством принятия правовых актов управления, направленных на реализацию возложенных на этих субъектов властных полномочий и обязанностей по предоставлению публичных услуг» [Зеленцов, Ястребов, 2019: 650].

В период преобразований 2010-х гг. первостепенной стала точка зрения об актуализации процессов повышения самоорганизации регионов государства, делегирования полномочий на нижние уровни управленческой иерархии, более сбалансированного распределения власти, ответственности и подотчетности, развития и расширения гражданского участия. Считалось, что органы

---

<sup>1</sup> Концепция «Сервисного государства» версия 2.0 // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/38530/> (дата обращения 25.03.2024).

государственной власти субъектов РФ способны в рамках своих полномочий действовать самостоятельно.

И.Н. Трофимова говорит о том, что на протяжении некоторого периода децентрализация была поистине глобальным явлением [Трофимова, 2011: 35]. В целом необходимо отметить, что проведение реформы децентрализации, направленной на удовлетворение запросов центростремительных сил, было неким общемировым трендом, в той или иной мере реализованным в странах с федеративным устройством. «При этом государство передает функции по предоставлению публичных услуг негосударственным (коммерческим и общественным) организациям, оставляя за собой функции контроля и выработки общей стратегии. Такая децентрализация позволяет обеспечить большую гибкость и эффективность управления, а также стимулирует конкуренцию между поставщиками услуг, повышение гражданской и социальной ответственности» [Трофимова, 2011: 35]. Опасным моментом для данной точки зрения можно назвать результат получить высокий уровень коммерциализации публичного сектора и недостаточно качественный подход к обеспечению реализации социальных прав граждан.

Обратимся к опыту проведения реформы децентрализации в европейских странах. Украинский вариант проведения реформы децентрализации предполагал, что нововведения будут способствовать региональному развитию на фоне использования зарубежного опыта. Н.В. Осадчая и О.В. Галясовская подчеркивают, что «успех нововведений в первую очередь зависел от подготовки руководителей органов публичной власти на местах, а также от сформированного общественного мнения о пользе реформы для простых людей» [Осадчая, Галясовская, 2016: 57].

К. Кожокари, анализируя состояние государственного управления в Молдавии, подчеркивал необходимость проведения децентрализации с центрального на местный уровень. По его мнению, органы власти на региональном и местном уровнях становятся стабилизирующими факторами, когда в стране происходят социально-экономические преобразования, поскольку имеют наиболее близкие и доверительные отношения с населением, что особенно актуально для стран с переходной экономикой [Sojocari, 2022: 3].

Если рассматривать зарубежный опыт проведения реформ децентрализации, важно грамотно оценивать все возможные риски. Одним из решающих факторов выступает самоорганизация и гражданская активность местного населения, определяющие успешность решений на более низких уровнях вертикали власти. Йованка Якубек-Лялик подчеркивает это и указывает, что в случае неудачи возможно проведение повторной централизации государственного управления для ликвидации негативных последствий. В результате можно получить замкнутый круг нерешенных проблем в государственном управлении, с которым, например, столкнулась Польша при проведении неудачной политики децентрализации [Jakubek-Lalik, 2020].

Также значимое количество исследований выполнено в отношении реформы децентрализации, проведенной в Казахстане. С.Б. Нурунбетов

указывает на цель данной реформы: улучшить качество управления регионами, передав им администрирование местного управления, оставив за центром функции финансирования и распределения ресурсов. Были получены неоднозначные результаты, в частности, для ряда регионов обострилась проблема бюджетного неравенства, возросла зависимость местных органов управления от вышестоящих по вертикали власти органов, но местные проблемы не получили должного внимания [Нурунбетов, 2013: 40].

Учитывая приведенный выше зарубежный опыт проведения децентрализации в рамках административной реформы, важно отметить, что децентрализация представляет собой процесс, предполагающий распределение властных полномочий между административными уровнями, является соответствующим Конституции Российской Федерации законным способом рассредоточения государственных полномочий и обязанностей. Тем самым исполнение «государственной услуги», обращенной к гражданам, происходит непосредственно близко к ее потребителю, поскольку решение принимается на максимально возможном низком уровне. Однако, учитывая международную практику, необходимо отметить, что для каждой страны все же необходимо индивидуально разрабатывать план проведения реформы децентрализации, что позволяет говорить о «многогранности данного феномена» [Ляпин, 2015: 152].

Децентрализация представляет собой сложный инструмент, и степень ее реализации является одним из дискуссионных вопросов. Децентрализация выступает формой автономии, а не независимости. О.Н. Богатырева делает уточнение, что реформу децентрализации нельзя противопоставить федеральному управлению, как нельзя отдавать предпочтение и усиленной централизации. Для федеративного государства важно найти баланс между полномочиями центральных органов власти и органов власти, расположенных ниже по вертикали [Богатырева, 2018: 6].

Как уже говорилось ранее, Россия является федеративным государством с долгой историей построения административно-территориального деления, что предопределяет конструирование уникальных моделей взаимодействия органов власти между собой и с внешними субъектами. Несмотря на то, что с момента принятия Конституции в 1993 году прошло достаточно много времени, все еще не сформировалось четкое представление о том, как должна проходить децентрализация. Отсутствие единства мнений на этот счет в разных регионах, а также груз неоднозначного исторического прошлого является стимулом для поиска консенсуса и выбора оптимальных факторов, которые позволят достичь целей децентрализации: «справедливости в распределении ресурсов между регионами, стимулировании экономического роста и сохранении макроэкономической стабильности и бюджетной и кредитно-денежной дисциплины» [Тихомиров, 2007: 101].

Говоря о реформе децентрализации, Г.Б. Романовский, Ю.А. Тихомиров указывают на необходимость соблюдения субординационных начал [Романовский, 2015: 47; Тихомиров, 2015: 8], поскольку игнорирование государственного управления приводит к неконтролируемым процессам внутри

страны, в результате чего частный экономический сектор занимает доминирующую позицию по отношению к государственному, что влечет за собой причинения вреда социальным интересам граждан. При этом анализируя международный опыт проведения реформы децентрализации, а также отечественные наработки, можно с полной уверенностью говорить о том, что мотивация проведения реформы децентрализации, в частности, позиция об улучшении «оказания государственных услуг населению», по своей направленности говорит о цели децентрализации в виде подготовки управленческого звена к дальнейшему развитию идей сервисного государства, которые в настоящее время реализуется поступательно в виде концепции «сервисное государство 2.0» [Бачило, 2010: 8], в рамках политики цифровизации. Понятие «сервисное государство» во многом является условным и представляет собой форму организации публичной власти, административный аппарат которой специализируется на оказании услуг населению [Фалина, 2012: 133].

Идея децентрализации государственной власти в направлении от федеральных органов государственной власти к органам государственной власти субъектов РФ по-прежнему остается одним из дискуссионных вопросов, поскольку с момента становления рыночной экономики государства и по настоящее время проблема поиска эффективного баланса между самостоятельностью субъектов и их подотчетностью остается весьма значимой. Один из элементов данной проблемы – управление государственным долгом субъектов РФ. Начиная с 2010-х гг., специалисты не раз отмечали неспособность отдельных субъектов РФ самостоятельно поддерживать внутреннюю положительную экономическую динамику, что привело к росту государственных долгов отдельных регионов и отрицательным экономическим показателям.

Большое влияние на рост государственного долга субъектов сыграли международные события, в которых Россия выступала принимающей страной и которые потребовали реконструкции и строительства имеющихся объектов и коммуникаций, ведь помимо вкладываемых средств из федерального бюджета свою долю вносили и сами субъекты. В качестве примера таких событий можно назвать Летнюю Универсиаду 2013 г., Олимпийские игры в Сочи 2014 г., Чемпионат мира по футболу 2018 г., Зимнюю Универсиаду в Красноярске 2019 г. и др. Не стоит забывать и «валютные встряски», которые проходила российская экономика, пандемию новой коронавирусной инфекции, а затем сложный период адаптации экономики к объемным пакетам экономических санкций.

Еще в 2017 году Президент РФ В.В. Путин не раз отмечал, что субъекты склонны зачастую осуществлять необоснованное кредитование под завышенные проценты. Обратимся к опыту Республики Мордовия как показательному. Долгое время в республике наблюдался постоянный рост госдолга, которому способствовал целый набор факторов [Маринова, Ганина, Рузаева, 2019: 2], начиная от низких управленческих навыков, заканчивая наличием неоднозначных действий лиц, обладающих руководящими полномочиями, в

отношении которых следственными органами позднее был возбужден ряд уголовных дел. Спустя почти 10 лет продолжают раскрываться случаи незаконного использования бюджетных денежных средств<sup>1</sup>. Сложилась неоднозначная практика, когда для обслуживания ранее взятых кредитных обязательств брались кредиты под залог государственного имущества или осуществлялась его продажа. Так, например, сотрудниками прокуратуры в 2013 году был выявлен факт незаконной неоднократной перепродажи помещения почтового отделения в одном из районов республики<sup>2</sup>.

Сложившаяся ситуация не только привела к «обесцениванию» республиканских капиталов, в результате чего в дальнейшем при продаже акций регионального имущества вырученные средства были намного меньше, чем могли бы быть, да и сама мера продажи имущества не оказала того положительного эффекта, какой могла бы оказать, но и потребовала вмешательства федерального руководства с целью стабилизации экономики субъекта. В 2018 году в отношении региона были введены бюджетные меры принуждения вплоть до запрета на капитальные вложения. Это было обусловлено критическими нарушениями в сфере реализации бюджетной политики, допущенными на региональном и муниципальном уровнях, а также заключением контрактов с бизнесом без соответствующих лимитов.

Только в 2022 году штрафные санкции с Республики Мордовия были сняты, когда госдолг региона сократился с 50 миллиардов рублей до 33,8 миллиарда рублей, а долговая нагрузка снизилась до 114 % по сравнению с собственными доходами<sup>3</sup>. В 2023 году данный показатель составил 93 % от собственных доходов<sup>4</sup>. При этом важно отметить, что для достижения таких результатов пришлось использовать жесткие инструменты, в частности, большая часть республиканских предприятий были либо проданы, либо переданы под федеральную юрисдикцию<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Экс-главу правительства Мордовии арестовали по делу о мошенничестве // Информационное агентство «РБК». URL: <https://www.rbc.ru/politics/21/03/2024/65fc56899a79474a06e3b435> (дата обращения 25.03.2024).

<sup>2</sup> В Мордовии почту незаконно продали «Мануфактуре» // Информационное агентство «МордовМедиа». URL: <https://www.mordovmedia.ru/news/economics/item/18214> (дата обращения 25.03.2024).

<sup>3</sup> Руководитель Республики Мордовия Артём Здунов о снятии с республики штрафных санкций, наложенных в связи с высоким размером государственного долга // Официальный портал органов государственной власти Республики Мордовия. URL: <https://www.e-mordovia.ru/glava-rm/novosti/artem-zdunov-blagodarya-podderzhke-nashego-prezidenta-gosdojbyhkkm/> (дата обращения 25.03.2024).

<sup>4</sup> В Мордовии уровень госдолга к собственным доходам стал меньше 100% // Информационное агентство ТАСС. URL: <https://tass.ru/ekonomika/19934449> (дата обращения 25.03.2024).

<sup>5</sup> Информационное сообщение о проведении продажи посредством публичного предложения в электронной форме от 21.03.2022 г. // Официальный портал органов государственной власти Республики Мордовия. URL: <https://www.e->

### **Заключение**

Анализируя проведение современной российской административной реформы 2020-х гг., можно сделать вывод о том, что использование инструмента «децентрализация» все еще является характерным элементом процесса построения эффективного государственного управления, однако на данном этапе законодатель намерен пересмотреть свой подход к его применению, чтобы не допустить злоупотреблений со стороны субъектов децентрализации. Главной задачей, стоящей перед государством, по-прежнему остается стремление к повышению качества предоставления государственных услуг, устранение макроэкономической нестабильности и ускорение экономического роста. Говоря о результатах децентрализации, важно отслеживать не только готовность федерального центра к проведению реформы такого масштаба, но и самих субъектов к обретению дополнительных обязательств.

Децентрализация, как и любая форма передачи государственных обязанностей, требует, прежде всего, развитого института методов косвенного регулирования и контроля. При этом даже в условиях построения сервисного государства, за государством все еще остается ответственность за качество реализации его конституционных обязанностей. Именно поэтому остается высоким уровень внимания к текущей административной реформе. Следует помнить, что государство – намного более сложная система, чем электронная платформа по оказанию услуг для населения, требующая более подробного изучения и «научного проектирования».

### ***Список литературы (References)***

1. Бачило И.Л. Государство социальное или сервисное? (информационно-правовой аспект) // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2010. № 1. С. 3-11.

Bachilo I.L. (2010) Is it a social or service state? (information and legal aspect). *Law. Journal of the Higher School of Economics*. No. 1. P. 3-11. (In Russ.)

2. Богатырева О.Н. Процессы децентрализации в европейских странах // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2018. № 2. С. 5-20.

Bogatyreva O.N. (2018) The process of decentralization in the European countries. *Electronic supplement to "Russian Juridical Journal"*. No. 2. P. 5-20. (In Russ.)

---

mordovia.ru/gosudarstvennaya-vlast-rm/ministerstva-i-vedomstva/goskomzempl/novosti/informatsionnoe-soobshchenie-o-provedenii-prodazhi-posr%D0%B5edstvom-publichnogo-predlozheniya-v-elektronm/?sphrase\_id=2884272 (дата обращения 25.03.2024); Извещение ГКУ РМ «Фонд имущества» о продаже имущества государственной казны Республики Мордовия // Официальный портал органов государственной власти Республики Мордовия. URL: <https://www.e-mordovia.ru/gosudarstvennaya-vlast-rm/ministerstva-i-vedomstva/goskomzempl/novosti/izveshchenie-gku-rm-fond-imushchestva-soobshchaet-o-prodazhe-posredstvom-publichnogo-predlozheniya-i/> (дата обращения 25.03.2024).

3. Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2019. № 4. С. 626-654. doi: 10.21638/spbu14.2019.402.

Zelentsov A.B., Yastrebov O.A. (2019) The concept of public administration in modern administrative law (comparative legal research). *Vestnik of Saint Petersburg University. Law*. No 4. P. 626-654. doi: 10.21638/spbu14.2019.402. (In Russ.)

4. Осадчая Н.В., Галясовская О.В. Децентрализация в Украине: тенденции и проблемные аспекты // Экономический вестник Донбасса. 2016. № 2 (44). С. 56-63.

Osadcha N., Halyasovska O. (2016) Decentralization in Ukraine: trends and aspects. *Economic Herald of the Donbass*. No. 2 (44). P. 56-63. (In Russ.)

5. Ляпин И.Ф. Конституционные особенности децентрализации государственной власти в Российской Федерации // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2015. № 1. С. 152-154.

Lyapin I.F. (2015) Constitutional features of state power decentralization in the Russian Federation. *Vestnik of Lobachevsky University of Nizhni Novgorod*. No. 1. P. 152-154. (In Russ.)

6. Маринова С.Ш., Ганина С.В., Рузаева Д.В. Оптимизация долговой нагрузки субъектов Российской Федерации (на примере Республики Мордовия) // Социальные нормы и практики. 2019. №2 (2). С. 2.

Marinova S.Sh., Ganina S.V., Ruzaeva D.V. (2019) Optimization debt of Russian Federation subjects (by the example of Republic of Mordovia). *Social norms and practices*. No. 2 (2). P. 2. (In Russ.)

7. Нурунбетов С.Б. Децентрализация государственного управления и ее особенности // Реформа. 2013. №2 (58). С. 40-42.

Nurunbetov S.B. (2013) Decentralization of public administration and its features. *Reforma*. No. 2 (58). P. 40-42. (In Russ.)

8. Романовский Г.Б. Принципы правотворческой политики в Российской Федерации: проблемы реализации // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 2. С. 45-50.

Romanovsky G.B. (2015) Principles of law-making policy in the Russian Federation: problems of implementation. *Russian Journal of Legal Studies (Moscow)*. No. 2. P. 45-50. (In Russ.)

9. Тихомиров Ю.А. Модернизация административного права: от «наказательности» к «регулирующему обеспечению» // Административное право и процесс. 2015. № 4. С. 5-11.

Tikhomirov Yu.A. (2015) Modernization of administrative law: from punishment to regulating support. *Administrative Law and Procedure*. No. 4. P. 5-11. (In Russ.)

10. Тихомиров Ю.А. Централизация и децентрализация: динамика соотношения // Журнал российского права. 2007. №2 (122). С. 99-105.

Tikhomirov Yu.A. (2007) Centralization and decentralization: dynamics of the relationship. *Journal of Russian Law*. No. 2 (122). P. 99-105. (In Russ.)

11. Трофимова И.Н. Децентрализация государственного управления и особенности центр-локальных отношений в европейских странах // Сравнительная политика. 2011. № 4 (6). С. 35-44.

Trofimova I.N. (2011) Decentralization of public administration and peculiarities center local relations in European countries. *Comparative Politics Russia*. No. 4 (6). P. 35-44. (In Russ.)

12. Фалина А.С. Сервисное государство: истоки теории, элементы практики // Социология власти. 2012. № 1. С. 132-140.

Falina A.S. (2012) Service state: the origins of the theory, the elements of practice. *Sociology of power*. No. 1. P. 132-140. (In Russ.)

13. Cojocari C. (2022) The role and place of local democracy and decentralisation in the modernisation and consolidation of democratic processes in the EaP. *11th annual meeting of the Conference of the Regional and Local Authorities for the Eastern Partnership (CORLEAP)*, 3 November 2022, Liberec. URL: CORLEAP report\_Constantin Cojocari\_FINAL\_EN.pdf (accessed: 25.03.2024).

14. Jakubek-Lalik J. (2020) Transition from authoritarian regime to democracy: the role of local self-government. The case of Poland. *International Journal of Civil Service Reform and Practice*. No. 2 (5). P. 19-39.

#### **Сведения об авторе**

**Рузаева Дарья Вадимовна** – аспирант, Пензенский государственный университет.

**E-mail:** rdv97@mail.ru.

#### **About the author**

**Рузаева Дарья Вадимовна** – Postgraduate student, Penza State University.

**E-mail:** rdv97@mail.ru.

Поступила 26.03.2024; одобрена после рецензирования 21.04.2024; принята к публикации 29.04.2024.

Submitted 26.03.2024; revised 21.04.2024; accepted 29.04.2024.