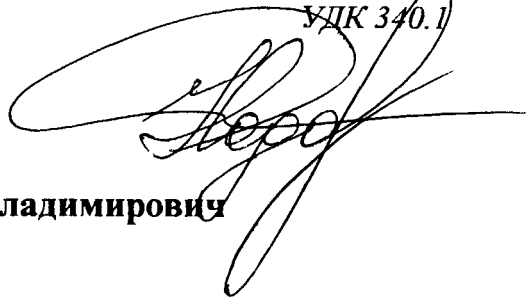


На правах рукописи

УДК 340.1



ХОДОВ Николай Владимирович

**ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ
(ОБЩЕПРАВОВОЙ АНАЛИЗ)**

Специальность: 12.00.01 теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Нижний Новгород – 2005

Работа выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин Нижегородской академии МВД России.

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Толстик Владимир Алексеевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации
Карташов Владимир Николаевич;
кандидат юридических наук, доцент
Макарейко Николай Владимирович

Ведущая организация: Нижегородский государственный
университет им. Н.И. Лобачевского

Защита состоится «8» февраля 2006 года в 9.00 на заседании диссертационного совета Д-203.009.01 при Нижегородской академии МВД России по адресу: 603600, Н. Новгород, ГСП-268, Анкудиновское шоссе, 3. Зал ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Нижегородской академии МВД России.

Автореферат разослан «28» декабря 2005 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

 Миловидова М.А.

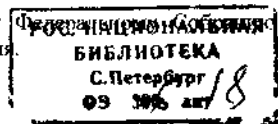
ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Происходящие в Российском обществе изменения, неоднозначность достигнутых результатов предполагают доктринальное переосмысление тех фундаментальных начал, которые выступают в качестве основы социального устройства. Президент РФ В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации обозначил в качестве главной политико-идеологической задачи развитие России как свободного демократического государства и обратил внимание на недостаточную степень теоретического анализа наиболее значимых социально-правовых явлений: «Мы довольно часто произносим эти слова, однако глубинный смысл ценностей свободы и демократии, справедливости и законности в их практическом преломлении в нашей жизни – раскрываем достаточно редко»¹.

К числу таких социальных явлений, безусловно, относится государственная власть. На первый взгляд может показаться, что обращение к проблеме государственной власти в современных условиях является архаичным, поскольку вряд ли приведет к приросту нового знания, и по этой причине не может быть признано оправданным. Вместе с тем, следует обратить внимание на следующие обстоятельства, которые позволяют освободиться от названной иллюзии. Во-первых, государственная власть в настоящее время претерпевает принципиальные изменения, как внешнего (формального), так и содержательного свойства. Во-вторых, будучи одной из основополагающих политико-правовых категорий, государственная власть традиционно освещалась с учетом действующего политико-правового режима, который также существенным образом реформируется.

Поиск оптимальной для Российской Федерации модели организации властного пространства предполагает выявление как общих, так и специфических закономерностей, определяющих форму правления, форму государст-

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Российская газета. – 2005. 26 апреля.



венного устройства и политический режим. Прежде всего, речь должна идти о закономерностях, определяющих политико-правовые процессы централизации и децентрализации государственной власти в ее горизонтальном и вертикальном измерении.

К сожалению, следует констатировать, что для нового (постперестроечного) этапа становления российской государственности характерно не столько научно обоснованное, глубоко продуманное распределение государственно-властных полномочий между различными уровнями и институтами власти, сколько во многом субъективное, эмоционально порожденное «шараханье» из одной крайности в другую.

Реформирование властных отношений в Российской Федерации в период с начала 90-х до 2000 года проходило под флагом децентрализации государственной власти. В его основу было положено знаменитое высказывание Б.Н. Ельцина: «Берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить». Последствия данной крайности очевидны – Россия оказалась на грани развала. С 2000 года предельно четко обозначилась обратная тенденция. Весьма активно обороты стали набирать процессы централизации государственной власти, причем как по горизонтали, так и по вертикали. Потребность в централизации в рассматриваемый период очевидна, однако, не менее очевидно и другое, она должна иметь вполне определенные пределы, которые, как представляется, были нарушены. Сегодня существует более чем достаточно оснований для того, чтобы высказать аргументированные опасения относительно политико-правовых последствий проводимой централизации.

Полагаем, что одной из ключевых задач современной общетеоретической государствоведческой науки является не одностороннее, а диалектическое обоснование наиболее адекватной для Российской Федерации степени централизации и децентрализации государственной власти и создание на этой основе оптимальной управленческой системы.

Отмеченное и обусловило выбор темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы. До настоящего времени нет ни одного комплексного монографического исследования, посвященного диалектическому обоснованию процессов централизации и децентрализации государственной власти.

Вместе с тем, отдельные аспекты указанной проблемы под тем или иным углом зрения затрагивались при исследовании таких тем как: государственная власть, федерализм, местное самоуправление, институционализация федеральных округов и др.

Ряд интересных положений, касающихся распределения государственной власти по вертикали, сформулирован в многочисленных работах по теории федерализма как зарубежных, так и российских авторов: Р.Г. Абдулатипова, С.А. Авакьяна, Ю.Г. Барсегова, Л.Ф. Болтенковой, Н.В. Варламовой, М. Вебера, А. Гамильтона, Г. Гегеля, Т. Гоббса, Г. Гроция, Н.Н. Деева, Л. Дюги, Г. Фллингера, А.А. Жилина, М. Зейделя, Д.Л. Златопольского, В.Н. Иванова, В.Н. Ивановского, А.Ю. Карманова, Б.М. Клименко, А.Е. Козлова, Н.М. Коркунова, В.М. Корельского, Б.С. Крылова, А.П. Косицына, К.Т. Курашвили, В.И. Лафитского, И.Д. Левина, В.И. Ленина, А.И. Лепешкина, В.Н. Лысенко, К.М. Мартыненко, М.Н. Марченко, Н.Л. Михалевой, Ш. Монтескье, Ж.Ж. Руссо, А. де Токвиля, П.И. Новгородцева, П.П. Палиенко, Л.И. Петражицкого, В.В. Пустогарова, М.А. Райхеля, В.А. Ржевского, П.И. Стучки, В.И. Сергеевича, Р.И. Тарнопольского, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, И.А. Умповой, Н.А. Ушакова, А.Г. Черненко, В.А. Четвернина, Б. Чичерина, А.С. Яшенко и др.

Отдельные вопросы централизации и децентрализации государственной власти затрагивались в работах по теории разделения властей. Среди специалистов в этой области следует назвать: С.А. Авакьяна, А.П. Аринина, С.Н. Бабурина, М.В. Баглая, И.Н. Барцица, Р.С. Болдыреву, И.И. Булуева, Н.В. Варламову, Т. Гоббса, Д. Дидро, Т. Джефферсона, Б.Н. Елисеева, Д.Л. Златопольского, Л.М. Карапетяна, В.В. Кистанова, Е.М. Ковешникова, Е.И. Козлову, А.П. Кокотова, П.М. Кониная, В.А. Кряжкова, И.И. Кузнецова,

О.Ф. Кутафина, Дж. Локка, В.О. Лучина, В.Н. Лысенко, В.В. Мамонова, В.М. Манохина, Н.И. Матузова, Ш.-Л. Монтескье, С.И. Некрасова, А.М. Николаева, Л.А. Окунькова, В.И. Радченко, В.П. Сальникова, В.А. Сивицкого, И.В. Симонову, В.Н. Синюкова, Ю.Н. Старилова, Б.А. Страшуна, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, Б.С. Эбзеева, Т.Я. Хабриеву и др.

При подготовке диссертационного исследования были изучены работы по проблемам становления, развития и функционирования федеральных округов в современной России: П.М. Кандалова, О.В. Красных, И.Ю. Манковой, Г.О. Матюшкина, А.А. Саурина, К.В. Черкасова и др.

Объект исследования – общественные отношения, возникающие в сфере осуществления государственной власти.

Предмет исследования – централизация и децентрализация государственной власти в современной России.

Цель исследования заключается в научном обосновании наиболее адекватной для Российской Федерации степени централизации и децентрализации государственной власти и создание на этой основе оптимальной управленческой системы.

Для достижения поставленной цели определены **основные задачи** исследования:

- изучить и обобщить имеющиеся научные материалы, определить степень и уровень научной разработанности исследуемой темы в целом и по отдельным наиболее актуальным направлениям;
 - проанализировать государственную власть сквозь призму властных полномочий;
 - исследовать понятия централизации и децентрализации государственной власти и сформулировать соответствующие определения:
- осуществить классификацию централизации и децентрализации государственной власти;
- провести факторный анализ централизации и децентрализации государственной власти;

– выявить диалектику централизации и децентрализации в системе разделения государственной власти по вертикали;

изучить проблемы централизации и децентрализации в системе разделения государственной власти по горизонтали;

- определить перспективы централизации и децентрализации государственной власти в современной России;

сформулировать выводы и рекомендации, направленные на обоснование оптимальной для Российской Федерации степени централизации и децентрализации государственной власти в ее вертикальном и горизонтальном измерении.

Методологическую базу исследования составляют современные методы познания, выявленные юридической наукой и апробированные практикой. Работа основана на использовании общенаучных методов исторического, логического и сравнительно-правового анализа. При решении поставленных задач использовался ряд специальных методов, в том числе конкретно-социологический, статистический, системный, структурно-функциональный и метод моделирования. Важное место в методологии исследования занимает метод альтернатив¹.

Теоретическую базу диссертации составили специальная юридическая литература, научные разработки по общей теории права, государственному праву, теории управления, психологии, политологии, экономике, социологии, международному публичному праву.

Эмпирическая база исследования: а) Конституция России 1993 года; б) федеральные конституционные законы; в) федеральные законы; г) акты Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти России; д) практика Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, иных судебных органов; е) законодательство субъектов Российской Федера-

¹ О специфике метода альтернатив в теории государства и права см.: *Баранов В.М. Метод альтернатив в теории государства и права // Российская юридическая доктрина в XXI веке: проблемы и пути их решения / Под ред. А.И. Демидова. Саратов, 2001. С. 24-26.*

ции, ж) законодательство современных зарубежных стран; з) зарубежная конституционная и судебная практика

Научная новизна исследования состоит в том, что настоящая работа представляет собой первую попытку комплексного общетеоретического рассмотрения взаимосвязанных процессов централизации и децентрализации государственной власти в современной России.

На защиту выносятся следующие основные выводы и положения:

1. Определение понятия государственной власти. Государственная власть – это обеспеченная возможностью государственного принуждения совокупность властных полномочий, реализуемых органами государства, осуществляющими воздействие на различные сферы жизнедеятельности общества с использованием соответствующих методов в целях обеспечения как классовых, так и общечеловеческих интересов.

2. Определение понятий централизации и децентрализации государственной власти. Централизация публичной (государственной) власти – это обусловленный совокупностью объективных и субъективных факторов, осуществляемый, как правило, в установленном законом порядке политико-правовой процесс перехода властных полномочий от децентрализованной подсистемы к централизованной в целях минимизации сроков между принятием управленческого решения и его реализацией. Децентрализация публичной (государственной) власти – это обусловленный совокупностью объективных и субъективных факторов, осуществляемый в установленном законом порядке политико-правовой процесс перехода властных полномочий от централизованной подсистемы к децентрализованной в целях наиболее эффективного принятия и исполнения управленческих решений.

3. Централизованная управленческая подсистема – это такая система в которой в основу отношений между ее элементами положен принцип субординации. Внутри централизованной управленческой системы вертикальное перераспределение властных полномочий охватывается понятиями «концентрация власти» (переход властных полномочий снизу вверх), «деконцентрация

власти» (переход властных полномочий сверху вниз). Децентрализованная управленческая подсистема – это такая система, в которой в основу отношений между ее элементами положен принцип координации. При этом каждый отдельный или комплексный элемент децентрализованной подсистемы может быть рассмотрен в качестве самостоятельной централизованной или централизованно-децентрализованной системы.

4. На централизацию и децентрализацию государственной власти влияют как объективные, так и субъективные факторы. Основными факторами, обуславливающими централизацию и децентрализацию являются: 1) территория государства; 2) численность населения; 3) форма государственного устройства; 4) форма правления; 5) политический режим; 6) сферы деятельности (административно-политическая, экономическая, социально-культурная); 7) действующее законодательство; 8) государственно-правовые традиции; 9) личность главы государства (авторитет высшего органа государственной власти).

5. Чрезмерная зацентрализованность неизбежно приводит к авторитаризму и тоталитаризму, а бескрайняя децентрализация порождает сепаратизм, местничество, угрожает единству и территориальной целостности государства. Абсолютизация и той и другой тенденции не способна обеспечить эффективное управление государством, решение проблем, стоящих перед обществом.

6. Дальнейшая централизация государственной власти в России посредством усиления власти Президента сверх пределов, обусловленных Конституцией, может привести к новому виду авторитарного режима, несовместимого с идеалами демократического правового государства.

7. Наиболее оптимальной моделью федеральной государственной власти в России является *полицентричная система*, система не одного, а нескольких сильных центров власти. Сильным должен остаться Президент. Сильным и независимым должен быть парламент. Независимым и авторитетным должен быть суд.

8. Статью 107 Конституции РФ следует дополнить положением примерно следующего содержания: «В случае, если Президент Российской Федерации в течение срока, установленного Конституцией Российской Федерации, не подписывает и не отклоняет закон, принятый Федеральным Собранием Российской Федерации, он подлежит обнародованию и вступает в силу».

Теоретическая значимость исследования. Сформулированные в работе теоретические положения и выводы развивают и дополняют ряд разделов общей теории права и государства, посвященных проблематике государственной власти, механизма государства, эффективного государственного управления в целом, а также обоснованию оптимальной степени централизации и децентрализации государственной власти на данном этапе развития Российской Федерации. Исследуемые в диссертации проблемы определяют теоретически важный аспект актуальных проблем интеграции различных отраслей знания о природе государственной власти, политико-правовых процессах распределения государственно-властных полномочий.

Практическая значимость исследования. Полученные в диссертации выводы могут использоваться при чтении курсов лекций по теории права и государства, конституционному праву, административному праву, политологии. Результаты исследования позволяют конкретизировать рекомендации по дальнейшей разработке фундаментальных вопросов государственного строительства, наметить перспективы централизации и децентрализации государственной власти, пути совершенствования правовой основы функционирования властных институтов.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения работы были обсуждены на кафедре государственно-правовых дисциплин Нижегородской академии МВД России, а также отражены в пяти научных публикациях автора общим объемом 6,78 п. л.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, раскрывается степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цели и задачи исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, указываются методологическая, теоретическая и эмпирическая основы, раскрываются научная новизна и практическая значимость исследования, приводятся сведения об апробации и внедрении результатов работы.

Первая глава «Общая характеристика централизации и децентрализации государственной власти» включает три параграфа.

В первом параграфе «Понятие государственной власти как совокупности властных полномочий» рассмотрены сущность и содержание государственной власти.

В современных условиях исследование государственной власти приобретает высокую степень актуальности в силу следующих обстоятельств. Во-первых, государственная власть в настоящее время претерпевает принципиальные изменения, как внешнего (формального), так и содержательного свойства. Во-вторых, будучи одной из основополагающих политико-правовых категорий, государственная власть традиционно освещалась с учетом действующего политико-правового режима, который также существенным образом реформируется.

Анализ юридической и политологической литературы позволит заключить, что в настоящее время отсутствует единство в определении понятия государственной власти. Такое положение стало возможным в силу того, что исследователи вкладывают различное содержание в такое сложное социальное явление, как государственная власть. Рассмотрение современных доктринальных разработок позволяет заключить, что можно выделить следующие подходы к определению сущности государственной власти: 1) как волевого общественного отношения, возникающего между властными и подвластными субъектами; 2) как системы органов государственной власти;

3) как осуществляемых функций управления; 4) как совокупности властных полномочий.

Рассмотрение современного состояния государственного строительства позволило диссертанту укрепиться в уверенности перспективности исследования государственной власти как совокупности государственно-властных полномочий, осуществляемых ее субъектами. Для более глубокого проникновения в сущность рассматриваемого явления мы проанализировали те особенности, которые ей присущи.

Во-первых, государственная власть выступает разновидностью политической власти.

Во-вторых, государственная власть суверенна, что характеризует ее автономность от внутренних и внешних факторов.

В-третьих, государственная власть осуществляется соответствующими уполномоченными субъектами: государственными органами и должностными лицами.

В-четвертых, государственная власть должна осуществляться строго в пределах компетенции уполномоченных субъектов.

В-пятых, государственная власть опосредуется правовыми нормами. носит правовой характер.

В-шестых, государственная власть реализуется в различных формах: путем осуществления правотворческой и правоприменительной деятельности.

В-седьмых, государственная власть реализуется посредством применения соответствующих методов, в том числе путем применения государственного принуждения - легального насилия.

В-восьмых, для обеспечения собственной деятельности государственная власть обладает необходимыми материально-финансовыми ресурсами (налоги, таможенные сборы и платежи, осуществление приватизации и др.).

В-девятых, государственная власть обладает универсальным характером и распространяет свое действие на всю территорию государства и все население.

В-десятых, государственная власть имеет своей целью обеспечение как классовых, так и общечеловеческих интересов.

Вышесказанное позволило определить *государственную власть* как *обеспеченную возможностью государственного принуждения совокупность властных полномочий, реализуемых органами государства, осуществляющими воздействие на различные сферы жизнедеятельности общества с использованием соответствующих методов в целях обеспечения как классовых, так и общечеловеческих интересов*

Во втором параграфе «Понятие и виды централизации и децентрализации государственной власти» рассмотрены централизация и децентрализация государственной власти как наиболее значимые методы организации ее деятельности.

Изучение специальной литературы позволило заключить, что вопросы централизации и децентрализации государственной власти оказались на периферии общетеоретического исследования. Это лишает отраслевые юридические науки должной методологической базы и негативно сказывается на правоприменительной практике.

Организационная структура государственного управления и государственной власти исторически закрепились в таких всеобщих формах, как *централизация* и *децентрализация*. Взаимообусловленность централизации и децентрализации определена принципами оптимизации управления, то есть повышением эффективности управляемой системы¹.

Система государственного управления не может бесконечно долго оставаться статичной. Под воздействием различных факторов (с учетом изменения вектора воздействия) в рассматриваемой системе начинают происходить процессы централизации – децентрализации, которые приводят к определенным изменениям, и уже в этом новом своем качестве система

¹ См. Кноринг В.И. Основы государственного и муниципального управления: Учебник – М., 2004. С. 152 – 163

может быть охарактеризована как в большей или меньшей степени централизованная или децентрализованная.

Публичная управленческая система может быть полностью централизованной и смешанной (централизованно-децентрализованной). Централизованные системы управления функционируют в государствах с недемократическими политическими режимами. Полагаем, что децентрализованная система в чистом виде существовать не может. Подавляющее большинство публичных управленческих систем в современном мире являются централизованно-децентрализованными. Хотя понятно, что степень централизации и степень децентрализации в каждой из таких систем будет весьма существенно отличаться.

Анализ юридической и управленческой литературы позволяет выделить следующие основные признаки централизации:

- централизация представляет собой политико-правовой процесс перехода властных полномочий от децентрализованной подсистемы к централизованной;
- централизация обусловлена совокупностью объективных и субъективных факторов. В этом проявляется политическая сторона этого процесса; централизация осуществляется, как правило, в соответствии с установленным законом порядком, в чем проявляется правовая сторона рассматриваемого процесса. Исключением из указанного правила являются случаи нелегитимного перераспределения (захвата) властных полномочий;
- внешне централизация проявляется в повышении объема властных полномочий элементов централизованной управленческой системы, которые закрепляются в том или ином статутном документе;
- результатом централизации является повышение степени централизованности публичной управленческой системы, минимизации сроков между принятием управленческого решения и его реализацией.

Опираясь на приведенные выше признаки, мы сформулировали следующее определение централизации публичной (государственной) власти.

Централизация публичной (государственной) власти это обусловленный совокупностью объективных и субъективных факторов, осуществляемый, как правило, в установленном законом порядке политико-правовой процесс перехода властных полномочий от децентрализованной подсистемы к централизованной в целях минимизации сроков между принятием управленческого решения и его реализацией

Единство государственной власти обусловлено прежде всего единством законодательства, регламентирующего деятельность органов государственной власти. При этом единство государственной власти не исключает выполнения государственным органом различных функций, реализацию государственных полномочий в различных формах с использованием различных методов деятельности, в том числе и децентрализации.

Децентрализация - это процесс, обратный централизации. Данное обстоятельство предопределяет признаки и дефиницию данного явления. Мы полагаем, что к числу основных признаков децентрализации следует отнести:

- децентрализация представляет собой политико-правовой процесс перехода властных полномочий от централизованной подсистемы к децентрализованной;

- децентрализация обусловлена совокупностью объективных и субъективных факторов:

- децентрализация осуществляется, как правило, в соответствии с установленным законом порядком. Нарушение действующего законодательства (узурпация центральной власти иными субъектами государственного управления) влечет за собой применение мер государственного принуждения, направленных на пресечение подобного нарушения, привлечение к юридической ответственности виновных и восстановление нарушенного правового состояния;

- внешне децентрализация проявляется в повышении объема властных полномочий элементов децентрализованной управленческой системы, которые закрепляются в том или ином статусном документе;

результатом децентрализации является повышение степени децентрализованности публичной управленческой системы.

Децентрализация публичной (государственной) власти – это обусловленный совокупностью объективных и субъективных факторов, осуществляемый в установленном законом порядке политико-правовой процесс перехода властных полномочий от централизованной подсистемы к децентрализованной в целях наиболее эффективного принятия и исполнения управленческих решений.

Проведя исследование централизации и децентрализации государственной власти можно выделить ее следующие виды.

1 *По направленности:* горизонтальная и вертикальная централизация и децентрализация.

2 *По видам ветвей государственной власти* централизация и децентрализация в законодательной, исполнительной и судебной властях, которые имеют известную специфику в горизонтальном и вертикальном измерении.

3 *По сферам общественной жизни:* централизация и децентрализация в политической, экономической и социально-культурной сферах.

4 *По способу осуществления:* реформаторская и революционная централизация и децентрализация

5 *По признаку правомерности:* законная и незаконная (правомерная, противоправная) централизация и децентрализация.

6 *По количеству участников:* односторонняя и двух(многo)-сторонняя – договорная централизация и децентрализация.

7. *В зависимости от форм деятельности:* централизация и децентрализация в правотворческой, правоприменительной, оперативно-исполнительной и правоохранительной деятельности.

В третьем параграфе «Факторы, влияющие на централизацию и децентрализацию государственной власти» рассмотрены факторы, влияющие на централизацию и децентрализацию государственной власти. Основная

задача такого анализа состоит в том, чтобы познать природу зависимости централизации и децентрализации от соответствующих факторов и прогнозировать перспективы развития государственно-властных отношений.

Высокая степень актуальности данного фрагмента работы обусловлена тем, что эти вопросы не получили отражения ни в теории государства, ни в политологии и теории государственного управления.

В современном мире нет и не может быть единой модели централизации и децентрализации государственной власти, не существует и не может существовать единых форм и методов ее осуществления. Каждое государство индивидуально выбирает степень сочетания централизации и децентрализации в контексте конкретных исторических, политических, экономических и социально-экономических особенностей конкретного государства.

В диссертации подробно рассматриваются ключевые факторы, влияющие на централизацию и децентрализацию государственной власти: 1) территория государства; 2) численность населения; 3) форма государственного устройства; 4) форма правления; 5) политический режим; 6) сфера деятельности (административно-политическая, экономическая, социально-культурная и др.); 7) действующее законодательство; 8) государственно-правовые традиции; 9) личность главы государства (авторитет высшего органа государственной власти).

Государство, будучи сложной системой, несет в себе способность реагировать на изменения социальной среды и своего внутреннего состояния. Его потенциальная возможность выражается в адаптации системы и ее саморазвитии, что выступает необходимым условием не только бытия, но и стабильности государства. Саморазвитие – это объективно возможный способ существования системы государственного управления. Централизация и децентрализация выступают в качестве методов осуществления государственно-властных полномочий. Перечисленные нами факторы оказывают влияние на соотношение между централизацией и децентрализацией. Вместе с тем, следует иметь в виду, что на определенных этапах общественно-государственного развития запускаются и доминируют одни факторы, а другие могут тормозить данные процессы и наоборот.

Вторая глава «Проблемы централизации и децентрализации государственной власти в России» включает три параграфа.

В первом параграфе «Диалектика централизации и децентрализации в системе разделения государственной власти по вертикали» осуществляется поиск оптимального соотношения централизации и децентрализации государственной власти в ее вертикальном измерении.

Диссертант отмечает, что в современном демократическом государстве централизация государственной власти, приводящая к концентрации ключевых функций и полномочий по управлению обществом на центральном уровне, не должна иметь неограниченный и тотальный характер. Этот процесс с высокой долей вероятности может привести к установлению авторитарного и даже тоталитарного политического режима.

В то же время безграничная децентрализация государственной власти может послужить причиной возникновения и развития таких негативных социально-политических явлений, как сепаратизм, национализм, местничество. Это создает угрозу государственному единству и территориальной целостности страны. Так, в недостаточной степени выверенный и продуманный процесс демократизации Союза ССР, послуживший началом процесса децентрализации государственной власти, привел к распаду великой державы.

Таким образом, гипертрофированность одной из этих двух тенденций неизменно влечет за собой негативные последствия и неспособность обеспечить эффективное управление государством, решение проблем, стоящих перед обществом. Истинный демократизм при федеративной форме государственной устройства неосуществим без оптимального сочетания, примерного равнодействия тенденций централизации и децентрализации¹.

¹ См.: Бутусова И.В. Децентрализация и централизация государственной власти в России: где золотая середина? // Центр. Регионы. Местное самоуправление к новой концепции взаимоотношений (Россия и зарубежный опыт): Материалы Международной конференции, организованной в Воронежском госуниверситете при участии администрации Воронежской области и Воронежской областной думы – М., 2000 – С. 14–21.

В современных условиях федеративная форма территориальной организации государства представляет собой, пожалуй, наиболее адекватное средство сочетания в разных пропорциях централизации и децентрализации государственной власти. Тотальное преобладание одной из них означало бы превращение федерации в видимость.

По мнению диссертанта, наиболее оптимально такое сочетание централизации и децентрализации, когда обеспечивается единство в главном, в разрешении стержневых задач политической и управленческой стратегии и многообразие в тактике, в средствах, способах и подходах к решению управленческих проблем.

В диссертации делается принципиально важный вывод о том, что *искомое оптимальное сочетание централизации и децентрализации государственной власти в современной России следует искать в принципе демократического централизма.*

Централизм на демократической основе в современном Российском государстве должен включать систему требований, предъявляемых к деятельности субъектов управления и управляемым:

централизация и концентрация государственной власти федеральными органами в пределах общегосударственных интересов, целей и задач. Их ответственность перед обществом, делегировавшим им свои властные полномочия;

- децентрализация государственной власти путем вертикального делегирования полномочий органам государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальным органам для решения вопросов регионального и местного значения. Самостоятельность этих органов в пределах собственной компетенции, ответственность за принимаемые решения и действия перед обществом и центральной властью за реализацию общегосударственной политики;

создание и функционирование межрегиональных организаций, решающих по поручению федерального центра или группы субъектов

Российской Федерации комплексные проблемы, затрагивающие интересы соответствующих территорий;

– взаимоотношения между федеральным, региональным и местным уровнями власти характеризуются: подчинением нижестоящих уровней вышестоящим в пределах осуществления полномочий вышестоящего органа; согласованием действий по вопросам, относящимся к предметам общего ведения; самостоятельностью субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в управлении соответствующими территориями в рамках установленной Конституцией и законами компетенции и их ответственностью перед государством¹.

Во втором параграфе «Проблемы централизации и децентрализации в системе разделения государственной власти по горизонтали» предлагается оптимальное с точки зрения требований демократии и эффективности управления соотношение централизации и децентрализации федеральной государственной власти в России.

Диссертант отмечает, что современная модель разделения федеральной государственной власти в России является нетипичной. Главный институциональный фактор, определяющий сложившуюся модель государственной власти в РФ, это перекос системы разделения властей. На сегодняшний день важнейшим элементом системы государственной власти в России, единственным ее центром является Президент.

Объем полномочий, которыми Конституция РФ наделила Президента, является избыточным. Просторные и весьма не определенные по своему объему функции и полномочия президентской власти в России противоречат принципу разделения властей, предполагающему их взаимную уравновешенность, сдерживание, согласованность и взаимный контроль. Закрепленная в Конституции «система сдержек и противовесов» как механизм предотвращения возможной абсолютизации президентской власти малоэффективна и

¹ См., Зеркин Д.П. Основы теории государственного управления: Курс лекций / Д.П. Зеркин, В.Г. Игнатов. Ростов-на-Дону, 2000 – С. 35–40.

на практике нереализуема. Всенародное избрание Президента и чрезвычайно затрудненная процедура отрешения от должности делают практически невозможным досрочное прекращение его полномочий.

Исполнительная власть – это обособленная и специфическая форма власти президентской. Президентская власть, поглощая частично функции собственно исполнительной власти, стоит над этой властью, подчиняет и контролирует ее.

В диссертации отмечается, что *в России сложилась нетипичная форма правления в виде суперпрезидентской республики*, характерная лишь для некоторых стран Латинской Америки, Азии и Африки либо возникающая и существующая непродолжительное время в некий переходный, антикризисный период.

К данному выводу диссертанта заставляют прийти два обстоятельства. Первое – Россия по форме правления не относится к чисто президентским или, тем более, парламентским республикам. Не относится она и к полупрезидентским республикам. Полупрезидентская форма республиканского правления сочетает в себе признаки и президентской, и парламентской республики. В России же есть отдельные признаки президентской республики, но нет ни одного признака парламентской.

Второе – в России имеют место быть все признаки суперпрезидентской республики: институт президентства явно доминирует над всеми остальными, а парламент не имеет реального контроля над исполнительной властью. Глава государства по собственному усмотрению формирует правительство. Утверждение парламентом президентских назначений не предусмотрено. Правительство не обладает самостоятельностью в своих действиях. Глава правительства назначается Президентом из числа доверенных ему лиц и подотчетен только ему, а не парламенту. Судебная власть сильно зависит от Президента, который лично назначает судей и контролирует их деятельность и др.

По мнению автора, *на сегодняшний день в России сложилась моноцентричная система государственной власти и управления*. Такая система, может быть, и позволяет более эффективно решать политические, экономические и социальные проблемы российского общества, но она может оказаться и своего рода трамплином для формирования в России новой авторитарной системы.

Дальнейшая централизация государственной власти в России посредством усиления власти Президента сверх пределов, установленных Конституцией, может привести к возникновению нового авторитарного режима, не совместимого с идеалами демократического правового государства.

Выход из создавшейся ситуации видится диссертанту в создании *полицентричной системы федеральной государственной власти* в России, системы не одного, а нескольких сильных центров власти и управления.

Сильным должен остаться Президент. Это особенно важно в переходный период нашей государственности, когда перед Россией стоит множество экономических, политических, социальных и иных проблем.

Сильным и независимым должен быть парламент. Он должен обладать не только властью принимать законы, но и реально участвовать в формировании Правительства, обладать целым арсеналом действенных на практике средств контроля за ним и другими органами исполнительной власти, проводить парламентские расследования не только в случае грубого нарушения прав человека (как это предлагается в настоящее время), но и в других случаях и т. д.

Независимым и авторитетным должен быть суд. Судейский корпус необходимо укрепить. Порядок формирования Конституционного Суда РФ изменить.

Таким образом, сильной в России будет не только президентская, но и государственная власть в целом. Такова концептуальная основа предлагаемой диссертантом реформы федеральной государственной власти.

Обосновывается предложение внести локальные поправки в текст Основного Закона, которые могли бы скорректировать баланс ветвей государственной власти, не нарушая при этом всей конституционной модели, и принять ряд федеральных законов.

В частности, необходимо:

- ввести институт контрассигнации ряда актов Президента РФ Председателем Правительства РФ;

- урегулировать федеральным (или конституционным) законом порядок вступления Президента РФ в должность, реализации его полномочий и обеспечения непрерывности их исполнения;

- урегулировать федеральным законом структуру и полномочия консультативных и вспомогательных органов при Президенте, чтобы не возникало искушение выводить важные сектора государственной жизни из-под парламентского контроля;

- упростить порядок отрешения Президента от должности;

- закрепить институт парламентских расследований;

- предусмотреть необходимость согласования с палатами Федерального Собрания персонального состава Правительства и одобрения парламентом общей программы деятельности вновь сформированного Правительства. Назначение федеральных министров должно согласовываться с Государственной Думой¹;

- принять федеральные законы о Президенте, Правительстве, Государственной Думе, Совете Федерации, в которых детализировалось бы разграничение полномочий между Президентом и парламентом, Президентом и Правительством, Правительством и парламентом.

В третьем параграфе «Перспективы централизации и децентрализации государственной власти в современной России» осуществляется прогностический анализ развития Российского государства.

¹ См. Бушуев И.И. Разделение властей в федеративном государстве. Дис. канд. юрид. наук. М., 1997.

В современной юридической науке высказываются различные точки зрения относительно перспектив развития процессов централизации и децентрализации государственной власти в России: от возврата к доктрине имперской федерации¹ до продолжения политики децентрализации, сформировавшейся в середине 1990-х годов².

Диссертант полагает, что перспективы развития России, конечные цели, стоящие перед государственной властью, уже определены. Определены Конституцией РФ – построение демократического правового социального государства. Достижение этих целей под силу только эффективному сильному государству.

Построение такого государства в России с неизбежностью предполагает дисбаланс централизации и децентрализации, преобладание централизма в управлении обществом, определенный авторитаризм власти (достаточно вспомнить Францию в период президентства де Голля).

Однако, как только переходный период закончится и в стране будут построены основы демократии, сформировано гражданское общество, полноценная партийная система, сильная экономика, система государственной власти России должна прийти в «норму». Так, если переход на фактическую назначаемость глав субъектов Российской Федерации можно оправдать текущим историческим периодом развития страны, то для развитых демократических государств с федеративной формой территориального устройства такой порядок беспрецедентен, это отклонение от «нормы». Назначение глав регионов характерно лишь для унитарных государств.

Диссертант полагает, что в перспективе в России будет построен сбалансированный федерализм, представляющий собой равновесие между централизмом и децентрализмом, базирующийся не только на принципе

¹ См. Независимая газета. - 2000. 6 апреля.

² См. Мухометшин М. Принципы формирования федерации нового типа // Федерализм. 2000 - № 2 - С. 48.

самостоятельности субъектов Федерации, но и на принципе подчинения их Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

В заключении диссертации формулируются основные теоретические выводы и суждения, конкретные рекомендации по совершенствованию законодательства, основанные на учете выявленных автором закономерностей, которым должны подчиняться политико-правовые процессы централизации и децентрализации государственной власти.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:

1. *Ходов Н.В.* Централизация и децентрализация государственной власти в России: Учебное пособие. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2004. – 97 с. – 5,63 п. л.

2. *Ходов Н.В.* Понятие и особенности государственной власти // Глобализация, политика, право. – М.; Н. Новгород.: Изд-во МЮИ, 2005. – С. 400- 404. – 0,35 п. л.

3. *Ходов Н.В.* К вопросу о понятии централизации и децентрализации государственной власти / В.А. Толстик, Н.В. Ходов // Органы государственной власти Российской Федерации в условиях разделения властей: Тезисы докладов и сообщений Всероссийской научно-практической конференции, г. Тюмень, 6–7 декабря 2005 г. – Тюмень: Тюменский юридический институт МВД России, 2005. – С. 92–95. – 0,3 п. л.

4. *Ходов Н.В.* Факторы, влияющие на централизацию и децентрализацию государственной власти // Pandectae: Сборник статей преподавателей и аспирантов кафедры государственно-правовых дисциплин юридического факультета ВГПУ – Владимир: ВГПУ. 2005. Вып. 2. С. 112–116. – 0,3 п. л.

5. *Ходов Н.В.* Некоторые проблемы централизации и децентрализации государственной власти в России: горизонтальное измерение // Органы государственной власти Российской Федерации в условиях разделения

властей: Тезисы докладов и сообщений Всероссийской научно-практической конференции, г. Тюмень, 6–7 декабря 2005 г. -- Тюмень: Тюменский юридический институт МВД России, 2005. – С. 95–96. – 0,2 п. л.

Общий объем опубликованных работ – 6,78 п. л.

Корректор *Н.Н. Кукушкина*

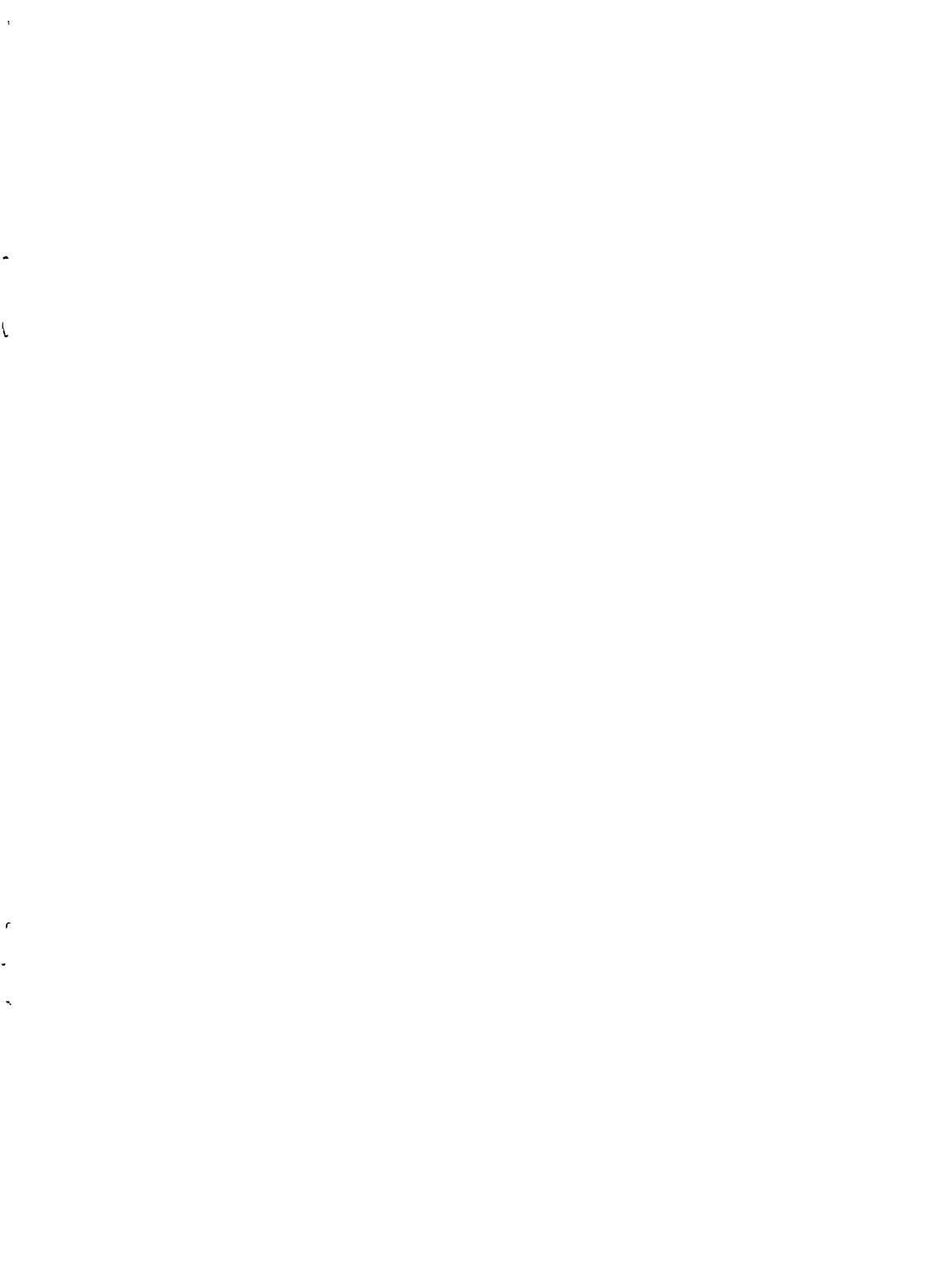
Компьютерная верстка *Т.М. Солдаевой*

Тираж 100 экз. Заказ 597

Отпечатано в отделении оперативной полиграфии

Нижегородской академии МВД России.

603600, Н. Повгород, Анкудиновское шоссе, 3.



2006A
445

W-445