

Раздел 1

РОССИЙСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ

УДК 342.3

*Дмитрий Александрович Авдеев**

ДЕФЕКТЫ И ЭФФЕКТЫ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ ОПЫТ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ)

Аннотация: статья посвящена некоторым проблемам централизации государственного управления. Выявляются как положительные, так и отрицательные стороны процесса централизации в системе публичной власти на примере российского опыта функционирования органов государственной власти. Анализируя публично-властные отношения в сфере государственного управления, автор делает вывод о необходимости соблюдать баланс централизации и децентрализации во властных отношениях как по вертикали, так и по горизонтали. Сочетание процессов централизации и децентрализации будет способствовать созданию оптимальной модели формы государственного правления.

Ключевые слова: государственное управление, публичная власть, разделение властей, монархия, поликратия, форма правления

Государственное управление является сложным полифункциональным процессом, который имеет множество направлений и целей. Принимая во внимание общие признаки, свойственные государственному управлению как таковому, а также многообразие его видов, которые представляют собой определенного рода модели,

* Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин Тюменского государственного университета (Тюмень, Россия; e-mail: ronner@mail.ru).

характерные для тех или иных групп государств, можно выделить его типы.

Так, анализируя конституционно-правовые нормы и правоприменительный опыт функционирования высших органов власти и управления ряда государств, мы имеем все основания говорить о двух основных типах государственного управления. Для одного типа характерной является концентрация (сосредоточение) публично-властных полномочий, прерогатив и функций по управлению делами государства в одном политическом центре. Для другого типа характерно рассредоточение государственных функций и полномочий между двумя политическими центрами. Условно данные типы государственного управления мы предлагаем именовать монархическим и поликратическим соответственно. Они представляют собой концептуальную парадигму публично-властных отношений и распределения полномочий между различными органами власти и управления конкретного государства.

Монархический тип государственного управления означает, что в основе функционирования системы высших органов государственной власти имеется один (единый) политический центр управления делами государства и публичными процессами, который представлен, как правило, главой государства и органами, обеспечивающими реализацию его полномочий и прерогатив. Следует отметить, что подавляющему большинству государств присущи, на наш взгляд, монархические модели государственного управления.

В свою очередь, для поликратического типа государственного управления характерным является своеобразный дуализм в процессе управления делами государства, что выражается в сосуществовании двух политических центров. В большинстве своем такими политическими центрами выступают глава государства и парламент. Примером поликратического типа государственного управления может служить президентская республика, которую порой именуют еще дуалистической, «подчеркивая тем самым факт сосредоточения сильной исполнительной власти в руках президента, а законодательной – в руках парламента» [Марченко 2001: 186]. Это сосуществование обеспечивается за счет соблюдения юридически установленных правил политической игры между данными органами власти и управления, и заключаются они в следующем.

Во-первых, наблюдается четкое распределение полномочий между исполнительно-распорядительными и законодательными ор-

ганами, что обеспечивается принципом разделения властей, в основе которого лежит система «контроля и баланса», известная как *checks and balances*¹. Во-вторых, президент не обладает правом роспуска парламента (какой-либо из его палат), равно как и отсутствует у него право законодательной инициативы. В-третьих, президент не вмешивается в организационную деятельность парламента и не имеет юридических рычагов воздействия на него. В-четвертых, правительство формируется президентом самостоятельно, министры несут персональную ответственность перед ним. При осуществлении своих полномочий как главы государства президент также выполняет функции главы правительства, что, соответственно, исключает наличие должности премьер-министра (председателя правительства).

С учетом признаваемых всеми учеными-правоведами вышеприведенных характерных признаков президентской республики большинство отечественных исследователей относят отечественную форму государственного правления к таковой, хотя, как видно, данных признаков поликратического государственного управления в отечественной системе государственного управления не наблюдается. Так, выступая 15 января 2020 г. с ежегодным посланием Федеральному Собранию, Президент отметил, что реализация содержания и ориентиров масштабных социальных, экономических, технологических задач, отраженных в национальных проектах, требует «нового качества государственного управления. Наша страна с ее огромной территорией, сложным национально-территориальным устройством, многообразием культурно-исторических традиций не может нормально развиваться, я скажу больше, просто существовать стабильно в форме парламентской республики. Россия должна оставаться сильной президентской республикой»².

Подобные высказывания нашего политического лидера и его компетенция как главы государства позволяют большинству правоведов характеризовать форму государственного правления как президентскую республику, а гипертрофированность президентских полномочий многими расценивается как проявление суперпрезидентской республики. В частности, Ю. В. Соломанина обоснованно

¹ Следует обратить внимание на то, что английское наименование системы *checks and balances* в отечественной юриспруденции почему-то переводится как «система сдержек и противовесов», что, на наш взгляд, неверно.

² Послание Президента Федеральному Собранию // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/copy/62582> (дата обращения: 10.01.2023).

ывает наличие в России всех признаков суперпрезидентской республики [Соломанина 2007: 23]. В этом смысле нам импонируют критические замечания А. С. Автономова относительно термина «суперпрезидентская республика», который, по его мнению, «не раскрывает адекватно закономерности взаимодействия центральных органов государственной власти в какой-либо группе стран и, следовательно, не есть понятие, а значит, не может служить для лучшего понимания тех или иных явлений» [Автономов 2005: 258].

Нельзя не отметить, что у исследователей нет сомнений насчет типологии государственного управления в России, абсолютное большинство подчеркивают централизованную его сущность, однако что касается модели формы правления, здесь наблюдается многообразие ее характеристик. В частности, В. И. Фадеев заключал, что на основе формальных признаков республиканский строй Российской Федерации можно определить как смешанный (президентско-парламентский), т. е. вместе с тем конституционный акцент на полномочиях Президента и практика их реализации, определяющие первостепенную роль Президента в государственном механизме властвования, в политической жизни страны, свидетельствуют о том, что, по сути, «Российская Федерация может быть охарактеризована и как президентская республика, что она фактически развивается и действует по модели президентской республики» [Конституционное право 2014: 126]. По мнению А. В. Мелехина, с формально-юридической точки зрения в России полупрезидентская республика, однако «в реальности существующая модель государственного управления ближе к президентской республике. В то же время Конституция России допускает возможность изменения формы государственного управления в сторону парламентской республики» [Мелехин 2009: 133]. А. Н. Мещеряков считает, что российская форма правления ближе к латиноамериканской модели президентства, которая характеризуется нарушением равновесия власти в сторону президента [Мещеряков 2005]. Анализируя особенности республиканской формы правления, Н. А. Сахаров отмечал, что она обладает признаками афроазиатской модели президентства [Сахаров 1994: 20].

Как видно, проблема идентификации отечественной формы правления остается весьма дискуссионной и является предметом самостоятельного исследования [Авдеев 2010]. Однако подчеркнем, что

несмотря на разные подходы к определению отечественной формы правления, все ученые-правоведы едины во мнении о том, что ключевую (стратегическую) роль в системе публичного управления играет президент. Объем его полномочий, юридические и политические возможности позволяют со всей уверенностью утверждать, что тип государственного управления в России следует отнести к монархическому. Российский монархизм с характерными авторитаризмом и централизмом, проявляющимися в доминировании главы государства в системе высших органов государственной власти, дисбалансе принципа разделения властей, приоритете исполнительной власти по сравнению с иными, пронизывает все сферы государственного управления. Существование единого центра, сконцентрировавшего стратегические полномочия и прерогативы по управлению делами государства и решению вопросов внутренней и внешней политики, стало неотъемлемым свойством российского государственного управления, при этом нормы Конституции Российской Федерации закрепляют данную систему организации власти [Авдеев 2017: 32].

Безусловно, процессы централизации государственного управления имеют большое значение для решения стратегических задач, стабилизации общественных отношений в определенные периоды строительства государства. Однако излишняя централизованность мешает развитию тех или иных общественно-государственных процессов, снижает уровень инициативности в силу отсутствия у нижестоящих органов власти и управления (находящихся в юридической и политической подчиненности центральным органам власти и управления) возможностей проявлять политико-правовую самостоятельность в решении каких бы то ни было вопросов государственно-правового характера.

В этом аспекте, считаем, весьма показательными являются федеративные отношения – отношения между федеральным центром и субъектами Российской Федерации, в которых степень централизации значительно высока. Это обусловливается и сложившейся политико-правовой обстановкой, и историческими условиями становления и развития российской государственности, и социально-экономическими обстоятельствами, и рядом иных факторов. По нашему убеждению, современный российский федерализм переживает период стагнации, которая препятствует оптимизации федеративных отношений и не способствует процветанию политико-правовой само-

стоятельности субъектов Федерации [Авдеев 2022: 293]. По словам А. В. Саленко, «унитаризация Российской Федерации носит объективный характер» и вызвана «причинами строительства социального государства, стремлением к единому правовому пространству и к экономической интеграции регионов. Однако не во всех сферах желательна данная унитаризация федеративной структуры Российского государства» [Саленко 2002: 10].

В основе децентрализации государственного управления федеративного государства лежит прежде всего материально-финансовый (бюджетный) федерализм. Децентрализация невозможна, если подавляющее число субъектов Российской Федерации являются дотационными, т. е. экономически, а следовательно, и политически несамодостаточными. Излишняя централизация в финансово-материальной сфере не способствует самостоятельному социально-экономическому развитию регионов. Централизация процесса государственного управления в системе высших органов государственной власти (горизонтальный уровень) проявляется в значительном сосредоточении публично-властных полномочий и прерогатив в руках главы государства – Президента Российской Федерации. В публично-властных отношениях в государственном управлении по вертикали – между федеральным центром и регионами, концентрация полномочий стратегического управления государством обусловлена такими же причинами и обстоятельствами.

Таким образом, концентрированность полномочий в одном центре управления не всегда оптимальна и порой малоэффективна. Для государственного управления наиболее благоприятным является, на наш взгляд, сбалансированное сочетание централизации и децентрализации. Соответственно излишняя централизация или же децентрализация могут привести к пагубным последствиям в государственном строительстве. Обеспечение «золотой середины» в сочетании этих двух процессов будет являться залогом оптимизации государственного управления, что в итоге должно способствовать развитию общества и государства.

Библиографический список

Авдеев Д. А. Модель республиканской формы правления в России // Право и политика. 2010. № 7. С. 1214–1221.

Авдеев Д. А. Монократизм отечественного государственного управления // Известия Алтайского гос. ун-та. 2017. № 4. С. 27–33.

Авдеев Д. А. Проблематика российского федерализма как условие эволюции отечественной государственности // Федеративное государство: историко-правовой опыт и современные практики (к 100-летию образования СССР): материалы Междунар. науч.-практ. конф. (г. Омск, 20–22 октября 2022 г.) / отв. ред. Т. Ф. Ящук. Омск, 2022. С. 290–294.

Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. М., 2005. 552 с.

Конституционное право: учеб. / отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2014. 543 с.

Марченко Н. М. Проблемы теории государства и права: учеб. М., 2001. 760 с.

Мелехин А. В. Теория государства и права: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. 324 с.

Мещеряков А. Н. Конституционные способы воздействия Президента Российской Федерации на исполнительную власть и связанные с ними особенности российской формы правления // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5. С. 19–21.

Саленко А. В. Федерализм в России и Германии: сравнительный анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. 35 с.

Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире. М., 1994. 176 с.

Соломанина Ю. В. Республиканская форма правления в России: история и современность: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2007. 26 с.

Dmitriy A.I. Avdeev*

DEFECTS AND EFFECTS OF THE CENTRALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION (DOMESTIC LAW ENFORCEMENT EXPERIENCE)

Abstract: the article is devoted to some problems of centralization of state administration. Both positive and negative aspects of the process of centralization in the system of public authority are revealed on the example of the Russian experience of the functioning of public authorities. Analyzing public power relations in the sphere of public administration, the author concludes that it is necessary to maintain

* Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of the Department of Theoretical and Public Law Disciplines, University of Tyumen (Tyumen, Russia; e-mail: ronner@mail.ru).

a balance of centralization and decentralization in power relations both vertically and horizontally. The combination of centralization and decentralization will contribute to the creation of an optimal model of the form of government.

Keywords: state administration, public authority, separation of powers, monarchy, polycracy, form of government

УДК 342.1

*Галина Николаевна Андреева**

ПРИНЦИП ЕДИНСТВА ГОСУДАРСТВА КАК ИНСТРУМЕНТ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ СЕЦЕССИИ¹

Аннотация: статья посвящена вопросам теории единства государства и анализу практики конституционного регулирования принципа единства государства. Показано влияние теории вопроса на современное конституционное регулирование, раскрыты истоки конституционного регулирования принципа единства государства, отмечены особенности воздействия конституционного регулирования в мононациональных и полиэтнических государствах. Обращено внимание на сложности использования конституционного регулирования принципа единства государства как инструмента предотвращения сецессии и на позицию органов конституционного контроля.

Ключевые слова: единство государства, теория, конституционный принцип, предотвращение сецессии, органы конституционного контроля

Принцип единства государства включен в конституции значительного числа стран. В случае попыток сецессии или наличия сецессионистских движений он интерпретируется органами конституционного контроля как конституционный инструмент предупреждения сецессии.

* Кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Института научной информации по общественным наукам РАН (Москва, Россия; e-mail: g.n.andreeva@gmail.com).

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00418.