

*На правах рукописи*



**ГРОХОТОВ Александр Николаевич**

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ МОДЕЛЬ  
ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ**

12.00.02 – конституционное право;  
конституционный судебный процесс;  
муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

**Белгород – 2013**

Диссертация выполнена в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Белгородский государственный национальный исследовательский университет»

**Научный**

**руководитель:**

**Тонков Евгений Евгеньевич** –  
доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный юрист Российской Федерации

**Официальные  
оппоненты:**

**Ляпин Игорь Федорович** –  
доктор юридических наук, доцент,  
ФГБОУ ВПО «Нижегородский государственный  
университет имени Н.И. Лобачевского» /  
профессор кафедры предпринимательского права

**Кириенко Георгий Сергеевич** –  
кандидат юридических наук, Центральная  
избирательная комиссия Российской Федерации /  
/ главный советник отдела взаимодействия с  
Федеральным Собранием Российской Федерации,  
политическими партиями, общественными  
и молодежными организациями

**Ведущая организация:** ФГБОУ ВПО «Елецкий государственный  
университет имени И.А. Бунина»

Защита состоится 21 декабря 2013 г. в 11 часов на заседании диссертационного совета Д 212.015.07 на базе Белгородского государственного национального исследовательского университета по адресу: 308015, г. Белгород, ул. Победы, д. 85.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Белгородского государственного национального исследовательского университета.

Автореферат диссертации разослан 18 ноября 2013 г.

**Ученый секретарь  
диссертационного совета**



**Нифанов А.Н.**

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования** обусловлена объективной конкуренцией централизации и децентрализации, параметры которых заложены в Конституции России и продолжают конкретизироваться в законодательных и подзаконных актах, отражающих определенную политическую волю. Так, под ее воздействием в течение последних двух десятилетий и в рамках действующей Конституции России характерно проявляли себя и децентрализация, и централизация. Последний процесс превалирует и сегодня, что подчеркивает необходимость дополнительного исследования его теоретико-методологических, конституционно-правовых, проблемно-практических и иных аспектов.

В этой связи, а также учитывая опыт СССР, сохраняют значимость правовые ограничения абсолютизации централизации и децентрализации власти, препятствующие разрушению основ конституционного строя России. Это, прежде всего, касается незыблемости базовых статусных характеристик нашего государства, закрепленных соответственно в ч. 1 ст. 1, ч. 2 ст. 4 Конституции России. При этом артикулированные в официальных заявлениях и документах интерпретации трактовок названных норм в совокупности с иными конституционными положениями, формируют основу для выстраивания адекватных политической воле, подчас диаметральных властно-структурных моделей.

Учитывая геополитические, территориальные, национальные, этнокультурные и иные особенности России, вызовы и угрозы внутреннего и внешнего свойства, представляется более конструктивным акцент в выстраивании конституционной модели государственной власти на ее централизации. Подчеркнем, такая конституционная модель не умаляет системной ценности федеративного устройства, республиканской формы правления, разделения власти на функциональные ветви, разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и субъектами Федерации государственными органами, местного самоуправления. Представляется, что именно в их гармоничном сочетании кроется потенциал устойчивости и легитимности конституционно-правовой модели централизации государственной власти в современной России.

Указанными обстоятельствами определен выбор темы настоящего диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности** темы определена её комплексностью и многоаспектностью. Различным вопросам организации государственной власти посвящены работы таких исследователей как С. А. Авакьян, А. Н. Аринин, С. Н. Бабурин, М. В. Баглай, Н. А. Боброва, Р. С. Болдырева, И. И. Бушуев, Н. В. Варламова, В. И. Власов, Н. М. Добрынин, Б. П. Елисеев, В. М. Капицын, Л. М. Карапетян, А. Ю. Карманов, В. В. Кистанов, Е. М. Ковешников, И. В. Плюгина, А. Н. Чертков.

Конституционно-правовым аспектам федеративных отношений посвящены работы Л. Ю. Грудцыной, П. М. Кандалова, А. А. Кондрашева, И. И. Конкина, О. В. Красных, М. М. Курманова, И. Ю. Манаковой, Т. О. Матюшкина, Т. Ю. Нестерова, А. А. Панова, А. А. Саурина, К. В. Черкасова.

Институт главы государства исследован в трудах таких авторов как В. М. Ведяхин, А. М. Волков, И. С. Иксанов, Е. И. Козлова, В. В. Комарова, В. Б. Кувалдин, О. Е. Кутафин, Е. А. Лютягина, Ш. Б. Магомедов, Л. А. Окуньков, А. В. Щипанов, В. Е. Чиркин.

Роль законодательной власти в России рассматривалась в трудах П. А. Астафичева, О. Н. Булакова, М. В. Демидова, Е. В. Ковряковой, И. А. Конюховой, И. В. Левакина, С. П. Перегудова, Г. Д. Садовниковой, А. В. Скокова, В. Е. Усановой, А. Н. Шерина.

Становлению и развитию конституционного судопроизводства посвящены исследования А.М. Барнашова, А.В. Безрукова, Н.С. Бондаря, О.В. Брежнева, К.А. Будаева, А.С. Бурмистрова, Н.В. Витрука, В.В. Гончарова, А.О. Казанцева, В.А. Кряжкова, А.В. Мазурова, М.А. Митюкова, С.Э. Несмеяновой, Г.А. Шмавоняна, Ю.Л. Шульженко, А.М. Цалиева.

Ряд авторов рассматривают актуальные проблемы централизации власти в своих диссертационных исследованиях. М. В. Гличич-Золотарева, А. Ю. Карманов, И. Ф. Ляпин, В. И. Савин, Н. В. Ходов.

В то же время, в настоящий момент отсутствует комплексное исследование конституционно-правовой модели централизации власти в России на современном этапе развития ее государственности.

**Объектом диссертационного исследования** выступила совокупность общественных отношений, возникающих по поводу формирования и функционирования конституционно-правовой модели централизации государственной власти в Российской Федерации.

**Предмет диссертационной работы** составила совокупность конституционных и иных правовых норм, касающихся формирования и функционирования конституционно-правовой модели централизации государственной власти в Российской Федерации.

**Целью диссертационной работы** явилось исследование конституционно-правовой модели централизации государственной власти в России с учетом современных условий.

Достижению заявленной цели способствовало решение ряда научных **задач**, среди которых:

- рассмотрение конституционно-правового содержания понятия централизации государственной власти в России;
- анализ форм юридического закрепления централизации государственной власти в России в условиях политико-правовой модернизации;
- раскрытие территориально-интегрирующего критерия централизации государственной власти в России;
- характеристика властно-стабилизирующего критерия централизации государственной власти в России;
- обоснование бюджетно-распределительного критерия централизации государственной власти в России;
- представление Президента в качестве консолидирующего института функционирования государственной власти в современной России;
- определение ограничительного потенциала Федерального Собрания в сфере централизации государственной власти;

– исследование Конституционного Суда как контрольного института централизации государственной власти;

– формулирование предложений, направленных на совершенствование российской конституционно-правовой модели централизации государственной власти.

**Методологической основой диссертационного исследования** явилась система общенаучных (системный, анализа и синтеза) и частнонаучных (формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой) методов познания. Используя их, была проведена систематизация, анализ, толкование и интерпретация конституционных и иных норм, определяющих содержание конституционно-правовой модели централизации государственной власти.

Специфика объекта диссертационной работы обусловила необходимость применения статистических и социологических методов. Кроме того, был привлечен метод моделирования, позволивший представить конституционно-правовую модель централизации государственной власти в современной России.

**Теоретическая основа** диссертационной работы сформирована с учетом разработок и выводов таких авторов, как С.С. Алексеев, М.В. Баглай, Г.А. Борисов, Л.В. Бутыко, В.Г. Ермаков, Г.Н. Комкова, Г.В. Мальцев, М.В. Мархгейм, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, О.О. Миронов, В.С. Нерсесянц, А.Н. Нифанов, О.Н. Полухин, И.В. Ростовщиков, В.Н. Самсонов, Ю.Н. Стариков, Е.Е. Тонков, Б.Н. Топорнин, С.В. Тычинин и др.

**Правовую основу исследования составили:** Конституция России, федеральные конституционные законы: от 25 марта 2004 № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа», от 14 октября 2005 № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа», от 12 июля 2006 № 2 ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Ко-

рякского автономного округа», от 30 октября 2006 № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа», от 21 июля 2007 № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа»; федеральные законы: от 5 августа 2000 № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», от 4 апреля 2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», от 27 декабря 2005 № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», от 14 февраля 2009 № 21-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»; от 17 декабря 2009 № 319-ФЗ «О внесении изменений в статьи 18 и 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статью 26.1 Федерального закона «О политических партиях»; указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, Постановления Конституционного Суда Российской Федерации.

**Эмпирическая основа диссертационного исследования** представлена решениями Конституционного Суда Российской Федерации, содержащими соответствующие правовые позиции; информационно-аналитическими материалами, статистическими данными, материалами научно-практических конференций, результатами социологических исследований.

**Научная новизна диссертационной работы** заключается в том, что на основании выполненных диссертантом исследований:

– разработана модель централизации государственной власти с учетом современных условий развития российской государственности, обогащающая научную концепцию организации публичной власти;

– предложены федеративные критерии конституционно-правовой модели централизации государственной власти; направления проведения комплексной конституционной реформы; меры по совершенствованию системы разделения властей и механизма сдержек и противовесов в условиях централизации государственной власти;

– доказана перспективность основанной на конституционно-правовом регулировании централизации власти в федеративном демократическом правовом государстве без изменения основ конституционного строя России;

– введено в научный оборот определение выявленной автором модели централизации государственной власти в Российской Федерации.

**На защиту выносятся следующие положения**, обладающие элементами научной новизны:

1. На основе анализа различных концепций, доктринальных позиций, конституционно-правовых норм и политико-правовых документов раскрыты признаки и с их учетом предложено определение выявленной автором модели централизации государственной власти в Российской Федерации. Это исторически обусловленная, функционирующая в конституционных параметрах такая совокупность политико-территориальных и производных от них элементов и механизмов, посредством которой осуществляется одноуровневая концентрация власти для сохранения основ конституционного строя, повышения ее эффективности и объективирующаяся как динамический атрибут государственности.

2. Исходя из комплексного исследования содержания и генезиса интерпретаций конституционных и конкретизирующих их норм, автор диссертации систематизировал формальные проявления процесса централизации власти. В их числе:

– территориально-интегрирующие (к ним отнесены группировка субъектов по федеральным округам; укрупнение субъектов Федерации);

– властно-структурные (к ним отнесены назначение полномочных представителей в федеральных округах; изменение партийно-избирательной системы; консолидация политической власти);



– владе-организующие (к ним отнесены изменения порядка наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации; увеличение срока полномочий главы государства и депутатов Государственной Думы);

– конституционно-унифицирующий (к ним отнесено приведение конституций / уставов и законов субъектов Федерации в соответствие с Конституцией России и федеральными законами).

При этом подчеркнута, что указанные проявления получали закрепление в нормах федеральных конституционных, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации.

3. Опираясь на доктринальные и правовые источники, положения которых характеризуют конституционно-правовую модель централизации государственной власти, диссертант сформулировал и раскрыл следующие федеративные критерии исследуемого процесса:

- территориально-интегрирующий;
- властно-стабилизирующий;
- бюджетно-распределительный.

4. Анализ конституционно-правового статуса полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе с учетом реально сложившихся правоотношений и соответствующей практики дал автору основания определить его в качестве основополагающего и в целом эффективного института централизации государственной власти.

В целях дальнейшего совершенствования конституционного статуса данного института целесообразно:

– включить полномочного представителя Президента России в федеральном округе в законотворческий процесс путем адресации ему:

- права законодательной инициативы по вопросам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов;
- права внесения законопроекта в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов, входящих в состав определенного федерального округа;

- обязанности давать заключения на соответствующие законопроекты,
- функции оперативного конституционно-правового надзора с правом приостановления действия нормативных правовых актов субъектов в случае их противоречия Конституции Российской Федерации либо федеральному законодательству с последующим передачей дела на рассмотрение в федеральный Конституционный Суд или конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации;

– наделить полномочного представителя Президента России в федеральном округе функцией координации по разработке и реализации окружных целевых программ, направленных на сбалансированное развитие всего федерального округа.

5. Учитывая научные разработки, конституционные нормы и их интерпретации, сложившуюся практику, а также опираясь на правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, автор привел дополнительные аргументы в пользу назначения высшего должностного лица субъекта Федерации со стороны федерального центра. При этом, по мнению диссертанта, в целях сохранения альтернативности наделения полномочиями данного лица нельзя исключать его выборов, но в усовершенствованной модели, основанной на институционализации внутрипартийного голосования (праймериз) для кандидатов на должность главы субъекта, выдвигаемых политическими партиями.

6. Обосновывая предпочтительность в России централизации государственной власти, диссертант сформулировал доводы в поддержку проведения комплексной конституционной реформы. В ее рамках, по мнению автора диссертации, необходимо осуществить:

– переход к традиционной модели президентской республики, что позволит исключить в принципе конфликт между главой государства и федеральным Правительством;

– оптимизацию взаимосвязанных систем разделения властей и сдержек и противовесов, позволяющих сформировать непреодолимые барьеры сверхцентрализации государственной власти, в том числе посредством дальнейшего развития института парламентского контроля во всех его правовых проявлениях;

– переход к прямым выборам членов Совета Федерации.

7. Подчеркивая значимость судебного конституционного контроля в актуальном и перспективном государственном строительстве России, системную включенность Конституционного Суда Российской Федерации в централизацию государственной власти, сохранение территориальной целостности, обеспечение единства правового пространства страны, автор диссертации в целях дальнейшей централизации государственной власти в конституционных рамках предложил:

– наделить Конституционный Суд Российской Федерации правом инициировать досрочное прекращение полномочий того федерального или регионального органа государственной власти, который был обязан в связи с решением Конституционного Суда привести установленные нормативные правовые акты в соответствие с Конституцией России;

– императивно закрепить на законодательном уровне требования о создании конституционных (уставных) судов на территории всех субъектов Российской Федерации;

– законодательно регламентировать право обжалования решений конституционных (уставных) судов в федеральный Конституционный Суд.

**Теоретическая значимость диссертационного исследования** обусловлена его актуальностью, научной новизной и сформулированными выводами, которые расширяют категориально-понятийный аппарат конституционно-правовой науки, способствуют развитию новых научных подходов к изучению проблем федеративных отношений в России, места и роли Президента в системе разделения властей, оптимизации механизма сдержек и противовесов, развития конституционного контроля в контексте централизации государственной власти.

**Практическая значимость диссертационного исследования** выражается в том, что сформулированные выводы и предложения могут быть использованы в правотворческой деятельности органов государственной власти, в научной и учебной литературе. Материалы диссертации, а также сформулированные в ней обобщения и выводы могут быть применены в процессе преподавания конституционного права России и зарубежных стран, парламентского права, конституционного правосудия и ряда других дисциплин.

Изложенные в диссертационном исследовании предложения могут стать основой последующего совершенствования конституционно-правового регулирования отношений, касающихся оптимизации всех уровней государственной власти в России.

**Апробация результатов исследования** осуществлена в ходе обсуждения и одобрения на заседаниях кафедры конституционного и муниципального права ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», посредством опубликования статей, в том числе в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, путем участия автора в международных, всероссийских и региональных научных конференциях.

Диссертация является логическим завершением работы автора, основные положения которой нашли отражение в девятнадцати научных публикациях общим объемом около 5 п. л.

**Структура диссертации** обусловлена ее целью и задачами, а также логикой поставленной проблемы. Работа состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения и списка использованной литературы.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обоснована актуальность темы, охарактеризована степень научной разработанности проблемы, определены объект и предмет исследования, изложены цель и задачи, дана характеристика его методологической базы, указаны теоретическая, правовая, эмпирическая основы, представлена научная новизна исследования, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, аргументирована теоретическая и

практическая значимость работы, приведены данные об апробации полученных результатов научных изысканий, обозначена структура диссертации.

В первой главе – **«Централизация государственной власти в России как объект конституционно-правовой науки»** – раскрыто конституционно-правовое содержание понятия централизации государственной власти в России (1.1); исследованы формы юридического закрепления централизации государственной власти в России в условиях политико-правовой модернизации (1.2).

Диссертантом отмечено, что одним из главных направлений внутренней политики в сфере государственного управления начала XXI века стал процесс централизации власти, который выразился в изменении принципов и содержания федеративных отношений и укреплении государственных институтов. Данные преобразования проводись в первую очередь посредством конституционно-правового регулирования, и были диаметрально противоположны государственной политике предшествующего десятилетия.

Модель федеративных отношений и организации государственной власти, существовавшая в период с 1991 г. (юридически оформилась в 1993 г.) по 2000-й год явилась результатом инерции перехода от советской сверхцентрализации к децентрализованной модели. Однако баланс между интересами субъектов федерации и территориальной целостностью не был найден, о чем свидетельствуют военный конфликт в Чечне и ряд политических кризисов в других национальных республиках, что и привело к смене модели конституционно-правового развития.

Указанную выше смену парадигм целесообразно определить как процесс централизации власти, существенной чертой которого является разнонаправленность: вертикальное и горизонтальное направление.

Централизация (равно как и децентрализация) в вертикальном направлении характеризует конституционно-правовое регулирование федеративных отношений, баланса сил между федеральным центром и субъектами федерации, изменение принципов регионального управления (политики). При централизации власти в вертикальном направлении характерно доминирование

федерального регионального управления, при децентрализации – широкая автономия органов государственной власти субъектов.

Автором выделены и обоснованы критерии, определяющие процесс вертикальной централизации:

- увеличение полномочий федерального центра;
- наличие и развитость институтов федерального вмешательства;
- высокая степень участия федеральных органов государственной власти в формировании органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- деятельность органов конституционного контроля по обеспечению соответствия регионального законодательства федеральной Конституции и федеральному законодательству.

Горизонтальная централизация означает дисбаланс полномочий в системе разделения властей в сторону усиления института Президента или исполнительной власти (в зависимости от формы правления). Исследование горизонтальной централизации власти, прежде всего, затрагивает конституционно-правовую модель системы разделения властей, механизма сдержек и противовесов.

Диссертантом отмечено, что смена процессов централизации и децентрализации государственной власти характерна для любого государства в различные периоды развития. Степень централизации или децентрализации определяет количество центров принятия политических, социально-экономических, управленческих решений посредством конституционно-правового закрепления сферы ответственности за принятые решения.

Автором сделан вывод, что посредством конституционно-правового регулирования в России возможно реализовать модель централизации власти, обеспечив сохранение основ конституционного строя. В рамках указанной модели закрепляется институализированный политический контроль федерального центра в отношении субъектов Российской Федерации с одновременным ресурсообеспеченным делегированием последним полномочий в социально-экономической сфере.

С учетом этого предложено определение выявленной автором модели централизации государственной власти в Российской Федерации, раскрывающее конституционно-правовое содержание данного процесса, его основные конституционные характеристики и признаки.

Далее, исходя из комплексного исследования содержания и генезиса интерпретаций конституционных и конкретизирующих их норм, автор диссертации систематизировал формальные проявления процесса централизации власти, закрепленные в нормах федеральных конституционных, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации. В их числе: группировка субъектов по федеральным округам; укрупнение субъектов Федерации; назначение полномочных представителей в федеральных округах; изменение партийно-избирательной системы; консолидация политической власти; изменение порядка наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации; увеличение срока полномочий главы государства и депутатов Государственной Думы; приведение конституций / уставов и законов субъектов Федерации в соответствие с Конституцией России и федеральными законами.

Во второй главе – **«Федеративные критерии централизации государственной власти в России»** – выявлены и проанализированы территориально-интегрирующий (2.1), властно-стабилизирующий (2.2) и бюджетно-распределительный (2.3) критерии централизации государственной власти в России.

Исторически первым направлением правового закрепления централизации власти в России на современном этапе стало создание федеральных округов и института представителей Президента в них.

Конституция России прямо не предусматривает существование данного института. Лишь в ее ст. 83 п. «к» зафиксировано полномочие главы государства по назначению и освобождению от должности полномочных представителей. Отсутствие конкретизации правового статуса предоставляет Президенту России исключительное самостоятельное право посредством принятия указов решать вопрос о своих полномочных представителях в любых государственных органах, в том числе федеральных округах.

При рассмотрении конституционно-правового статуса полномочного представителя Президента в федеральных округах автором выявлены и систематизированы его функции – координирующая, рекрутирования (кадровая), контрольная и представительская. Далее проанализировано правовое регулирование деятельности аппарата полномочных представителей Президента в федеральных округах, а так же функционирующих при них совещательных органов – советов.

Диссертантом предложено изменить конституционно-правовой статус полпредов в федеральных округах посредством расширения их полномочий в законотворческом процессе, в сфере конституционно-правового надзора, а так же генерирования и реализации окружных целевых программ.

Это, по мнению автора, будет способствовать дальнейшей конституционно-правовой институализации окружного уровня власти. При этом необходимо понимать, что последний стоит рассматривать не как некий самостоятельный уровень власти в федеративном государстве, не закрепленный в конституционно-правовых нормах, но как одну из форм реализации своих конституционных полномочий федеральной властью. При этом окружной уровень федеральной власти позволяет обеспечивать исполнение решений федеральной власти по вопросам, входящим в исключительную компетенцию федерации, на всей территории России, а по вопросам совместного ведения – скоординировано с органами государственной власти субъектов федерации.

Диссертантом отмечено, что одним из ключевых элементов в конституционно-правовом процессе построения вертикали власти является институциональная замена прямых выборов высших должностных лиц субъектов России процедурой наделения их полномочиями.

Реформирование порядка наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации стало во многом определяющим направлением централизации власти, и, одновременно самым критикуемым как со стороны научного сообщества, так и со стороны участников реального политического процесса. По мнению автора диссертационного исследования,



существовавший порядок наделения полномочиями глав субъектов Российской Федерации способствует наличию необходимого в российских условиях политико-правового контроля федерального центра над субъектами федерации, основанного на конституционном регулировании.

Наряду с этим диссертант отмечает важность последующего правового закрепления таких конституционно-правовых институтов как императивный мандат – возможность отзыва главы субъекта его избирателями и так называемый «муниципальный фильтр» – обязанность кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации осуществлять сбор подписей депутатов муниципальных собраний, находящихся на территории соответствующего региона.

Федеральным законом от 2 апреля 2013 № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» были внесены поправки, в соответствии с которыми предусматривается возможность органов государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно выбрать механизм наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта. Полагаем, что такая диспозитивность обусловлена возможными социально-политическими издержками в случае проведения выборов в национальных республиках.

Представляется, что переход к прямым выборам глав субъектов является временным политическим компромиссом, не отвечающим стратегическим государственным интересам. Процедура избрания высших должностных лиц законодательным органом из кандидатур, предложенных Президентом диссертант считает более оптимальным. Анализ первого избирательного цикла ввиду низкой явки избирателей на выборы показал, что переход к прямым выборам глав субъектов не является сформировавшимся социальным заказом большинства общества.

Далее диссертантом обоснован вывод о том, что, несмотря на провозглашаемую необходимость укрепления финансовой самостоятельности субъектов Федерации, имеет место тенденция увеличения централизации финан-

совых ресурсов в федеральном центре. При этом автором выявлено наличие объективных причин функционирования центроориентированной, распределительной модели межбюджетных отношений.

В настоящий момент большинство налогов являются федеральными; администрирование налогов осуществляется федеральными органами государственной власти. Аккумулируя финансы в федеральном бюджете, федеральная власть затем посредством трансфертов в виде субсидий, субвенций, дотаций осуществляет перераспределение денежных средств. В то же время, несмотря на концентрацию финансовых ресурсов в федеральном центре, последний активно направляет денежные средства на формирование надежных институциональных элементов бюджетной системы на региональном уровне.

В работе подчеркнуто, что без выстраивания эффективной бюджетной системы, налогового администрирования нецелесообразно увеличивать экономическую самостоятельность субъектов. Создание таких институтов межбюджетных отношений как субсидии на реформирование региональных и муниципальных финансов, предоставляемые на конкурсной основе бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам, введение системы мониторинга и оценки эффективности использования выделенных трансфертов, выделение субъектам федерации грантов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности их органов исполнительной власти с одной стороны оформляет систему централизованного бюджетного выравнивания, с другой – способствует формированию институциональной основы для последующего увеличения самостоятельности субъектов России в решении социально-экономических задач.

Третья глава – **«Федеральные институты централизации государственной власти в России»** – посвящена исследованию роли Президента как консолидирующего института функционирования государственной власти в современной России (3.1); Федерального Собрания как ограничительного института централизации государственной власти (3.2); Конституционного Суда как контрольного института централизации государственной власти (3.3).

Анализ конституционно-правовых норм позволяет сделать вывод, что Президент выступает в качестве некоего арбитра и оказывает существенное влияние на все ветви власти. В силу своей конституционно-правовой природы больше всего влияния Президент Российской Федерации оказывает на исполнительную власть, высшим органом которой является Правительство. В то же время, стоит отметить наличие широкого круга сугубо президентских структур. К таковым, прежде всего, относится Администрация Президента, Совет безопасности, полномочные представители Президента в федеральных округах (при этом полпреды имеют свой аппарат, в который входят в первую очередь федеральные инспекторы, действующие в каждом субъекте Российской Федерации соответствующего федерального округа). Некоторые исследователи относят к президентским структурам так же Государственный Совет Российской Федерации. Причем функции, осуществляемые этими структурами и Правительством Российской Федерации во многом схожи, или прямо дублируют друг друга, что недопустимо с позиций Конституции Российской Федерации, которая не допускает создание параллельных структур власти. В совокупности с наличием принципа двойного подчинения ряда структур исполнительной власти, такая ситуация может при определенных условиях привести к конституционному и политическому кризису.

В связи с этим, диссертантом обосновано предположение о целесообразности проведения конституционной реформы по формированию в России президентской республики в классическом её понимании, что, в свою очередь, так же положительно скажется на существующей системе разделения властей и механизме сдержек и противовесов.

Оптимизации взаимосвязанных систем разделения властей и сдержек и противовесов в России будет способствовать усиление роли законодательной власти. Это не только не ослабит процесс централизации власти, но в определенной степени будет обеспечивать сохранение и эволюционизм существующей модели государственной системы в силу ряда факторов. Во-первых, сильная законодательная власть не позволит пройти «точку невозврата» на пути к сверхцентрализации. Во-вторых, сильная и эффективная законодательная

власть в условиях централизации власти способствует сохранению единства и территориальной целостности государства, устойчивости политической и правовой системы и в конечном счете охране основ конституционного строя.

По мнению диссертанта конституционно-правовое регулирование, направленное на повышение роли законодательной власти должно осуществляться в рамках следующих сформулированных автором направлений:

– дальнейшей институционализации парламентского контроля во всех его проявлениях. Исключительно законодательная деятельность без возможности воздействовать на органы исполнительной власти существенным образом понижает эффективность реализации конституционного принципа разделения властей;

– совершенствования партийно-избирательного законодательства посредством законодательного закрепления процедуры праймериз. Это, по мнению автора, будет способствовать повышению качества депутатского корпуса и представительной демократии в России в целом, конкурентоспособности политических партий;

– изменения порядка формирования Совета Федерации, путем перехода к прямым выборам его членов. Прямые выборы должны обеспечивать взаимосвязь членов Совета Федерации и субъекта Российской Федерации, от которого он избирается с учетом действия ценза оседлости.

Далее в работе отмечена роль Конституционного Суда Российской Федерации как органа конституционного контроля в процессе централизации власти в России на современном этапе.

Автором выделены и охарактеризованы два основных направления деятельности Конституционного Суда России, способствующие формированию конституционно-правовой основы централизации власти. Во-первых, это приведение конституций и уставов субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральной Конституцией, особенно в части решения вопроса суверенитета. Во-вторых, отмена прямых выборов глав субъектов Российской Федерации, введение процедуры наделения их полномочиями Президентом было признано соответствующим Конституции России. В работе от-

мечено, что концептуальные основы толкования конституционных норм, определяющих основные институты централизации власти, основывались на теории «живой конституции». Иными словами учитывали особенности конкретного периода исторического развития российской государственности.

Подчеркивая значимость судебного конституционного контроля в актуальном и перспективном государственном строительстве России, системную включенность Конституционного Суда Российской Федерации в централизацию государственной власти, сохранение территориальной целостности, обеспечение единства правового пространства страны, автором диссертации в целях дальнейшей централизации государственной власти в конституционных рамках предложено:

- наделить Конституционный Суд полномочиями инициировать досрочное прекращение полномочий того органа государственной власти (как на уровне федерации, так и на уровне ее субъектов), который был обязан привести законы и иные нормативные акты в соответствие с Конституцией Российской Федерации в связи с решением Конституционного Суда Российской Федерации;

- вернуть Конституционному Суду Российской Федерации полномочия по проверке запрета политических партий;

- императивно закрепить на законодательном уровне требования о создании конституционных / уставных судов на территории всех субъектов Российской Федерации;

- законодательно регламентировать возможности и механизм обжалования решений конституционных / уставных судов субъектов Российской Федерации в Конституционный Суд России, что послужит окончательным оформлением системы конституционного судопроизводства.

**В заключении** изложены выводы по основным конституционно-теоретическим и практическим результатам диссертационного исследования, сформулированы научно-практические рекомендации по повышению эффективности конституционной модели централизации государственной власти в России.

**Основные положения диссертации  
изложены в 19 публикациях автора  
общим объемом около 5 п.л., в т.ч.:**

*Статьи, опубликованные в научных журналах и изданиях,  
которые включены в перечень российских рецензируемых научных журналов  
и изданий для опубликования основных научных результатов диссертаций:*

1. *Грохотов, А. Н.* Административная реформа в контексте централизации власти в России на современном этапе [Текст] / А. Н. Грохотов // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2011. – № 7 (13). Часть 2. – С. 58 – 61. – 0,4 п.л.

2. *Грохотов, А. Н.* Наследие И.А. Ильина и централизация власти в современной России [Текст] / А. Н. Грохотов // История государства и права. – 2011. – № 8. – С. 24 – 28. – 0,5 п.л.

3. *Грохотов, А. Н.* «Назначение» глав субъектов или прямые выборы: поиск оптимальной модели [Текст] / А. Н. Грохотов // Европейский журнал социальных наук. – 2012. – № 2(18). – С. 481 – 487. – 0,4 п.л.

4. *Грохотов, А. Н.* «Назначение» глав субъектов РФ как элемент централизации власти в России [Текст] / А. Н. Грохотов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 7. – С. 12-16. – 0,6 п.л.

5. *Грохотов, А. Н.* Решение проблемы государственного суверенитета в условиях централизации власти в России [Текст] / А. Н. Грохотов (в соавт.) // Известия Юго-Западного государственного университета. – 2012. – № 1. Часть 2. – С. 36-41. – 0,3 п.л.

6. *Грохотов, А. Н.* Совершенствование механизмов бюджетного федерализма как фактор повышения эффективности вертикали власти в России [Текст] / А. Н. Грохотов (в соавт.) // Известия Юго-Западного государственного университета. – 2012. – № 1. Часть 2. – С. 36-41. – 0,4 п.л.

7. *Грохотов, А. Н.* Общественная палата: обратная связь вертикали власти [Текст] / А. Н. Грохотов (в соавт.) // Известия Юго-Западного государственного университета. – 2012. – № 1. Часть 2. – С. 107-111. – 0,4 п.л.

8. *Грохотов, А. Н.* Роль Конституционного Суда в процессе централизации власти в России на современном этапе [Текст] / А. Н. Грохотов (в соавт.) // Известия Юго-Западного государственного университета. – 2012. – № 1. Часть 2. – С. 171-174. – 0,3 п.л.

*Статьи, опубликованные в других научных изданиях:*

9. *Грохотов, А. Н.* Модернизация партийно-избирательной системы [Текст] / А. Н. Грохотов // Молодежь и XXI век: тезисы докладов XXXVI межвузовской научно-технической конференции студентов и аспирантов в области научных исследований. – Курск.- 2008. – С. 32 – 31. – 0,1 п.л.

10. *Грохотов, А. Н.* Проблема федеративных отношений [Текст] / А. Н. Грохотов (в соавт.) // Проблемы социального правового государства и формирование нового правосознания в России: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. – Курск. – 2008. – С. 74 – 76. – 0,2 п.л.

11. *Грохотов, А. Н.* Проблемы централизации власти в современной России [Текст] / А. Н. Грохотов (в соавт.) // Проблемы социального правового государства и формирование нового правосознания в России: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. – Курск. – 2008. – С. 77 – 78. – 0,14 п. л.

12. *Грохотов, А. Н.* Проблемы пассивного избирательно права в период централизации власти в России [Текст] / А. Н. Грохотов // Права человека: история, теория и практика: сборник научных статей. – Курск-Сумы. – 2010. – С. 75 – 77. – 0,2 п.л.

13. *Грохотов, А. Н.* Проблемы регионального управления в условиях централизации власти в России [Текст] / А. Н. Грохотов // Молодежь и XXI век: тезисы доклада III Международной конференции. – Курск. – 2011. – С. 58-61. – 0,1 п.л.

14. *Грохотов, А. Н.* Роль политических партий в процедуре наделения полномочий глав субъектов РФ [Текст] / А. Н. Грохотов // Власть и общество: взаимодействие и конфликты: материалы Пятой региональной научной конференции. – Воронеж. – 2011. – С. 337-342. – 0,1 п.л.

15. *Грохотов, А. Н.* Антикоррупционные стандарты как фактор повышения эффективности вертикали власти [Текст] / А. Н. Грохотов // Наука и современность – 2011: сборник материалов XIII Международной научно-практической конференции. Часть 3 / Под общ ред. С. С. Чернова. – Новосибирск. – 2011. – С. 194 – 199. – 0,2 п.л.

16. *Грохотов, А. Н.* Партийная система в условиях централизации власти в России [Текст] / А. Н. Грохотов // Законодательное регулирование деятельности политических партий в Российской Федерации: проблемы и пути совершенствования: сборник научных статей участников регионального круглого стола. – Курск. – 2011. – С. 34-37. – 0,1 п.л.

17. *Грохотов, А. Н.* Место и роль полномочного представителя Президента в федеральных округах в процессе централизации власти в России [Текст] / А. Н. Грохотов // Столица и провинция: история взаимоотношений: материалы шестой региональной научной конференции (г. Воронеж, 3 февраля 2012г.) / Под общ. ред. В. Н. Глазьева. – Воронеж. – 2012. – С.185-189. – 0,2 п.л.

18. *Грохотов, А. Н.* Совершенствование федеративных отношений в условиях централизации власти [Текст] / А. Н. Грохотов // Проблемы федеративных отношений в России на современном этапе: сборник статей участников регионального круглого стола. – Курск. – 2012. – С. 25-31. – 0,3 п.л.

19. *Грохотов, А. Н.* Администрация Президента vs Правительство Российской Федерации. К вопросу дальнейшего развития института Президента России (статья) [Текст] / А. Н. Грохотов // European Applied Sciences. № 4. том 2. – Штутгарт, Германия. – 2013. – С. 153-155. – 0,2 п.л.

Подписано в печать 14.11.2013. Times New Roman.

Формат 60×84/16. Усл. п. л. 1,0. Тираж 100 экз. Заказ 448.

Оригинал-макет подготовлен и тиражирован в ИПК НИУ «БелГУ»  
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85.

