

С. Н. Махина

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СООТНОШЕНИЯ КАТЕГОРИЙ  
“ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ”, “ДЕМОКРАТИЯ”, “ФЕДЕРАЛИЗМ”  
И “РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ И ПРЕДМЕТОВ  
ВЕДЕНИЯ” В СОВРЕМЕННОМ ГОСУДАРСТВЕ И ПРАВЕ**

Сложности современного периода развития отечественной модели публичного управления наиболее часто связываются с неконтролируемыми процессами децентрализации, которые подорвали основы прочной государственности и управляемости территорией. Анализ практики реализации функционирования многих субъектов, наделенных властными управленческими полномочиями, показал неэффективность децентрализованного администрирования. Тем не менее большинство демократических государств стремится максимально расширить децентрализацию власти и управления, рассматривая ее как непрменный атрибут “хорошего” управления в правовом государстве. Возникает резонный вопрос: почему воззрения на децентрализацию в зарубежных странах столь разительно отличаются от отечественных? Думается, что ответ очевиден: помимо отсутствия опыта и традиций децентрализованного управления, в современной РФ практически полностью отсутствует сколько-нибудь глубокое представление о децентрализации как объективной закономерности процесса управления, о ее сущности и особенностях, о законах причин и следствий и т. п. Поэтому анализ проявлений децентрализации, осмысление и изучение ее свойств, выявление собственного содержания и места в системе российской государственности — приоритетная задача сегодняшней науки.

*Демократия и децентрализация.* Демократия — старейший институт государственности. Возникнув при первобытнообщинном строе в виде неполитических демократических форм родового и племенного самоуправления, демократические институты прочно вошли в жизнь человечества. По мере эволюции государств демократические институты видоизменялись, отмирали и возрождались в новых формах, зависящих от конкретных исторических условий.

Первым демократическим государством принято считать Грецию, точнее, город-государство Афины, где уже в V в. до н. э. были установлены демократический режим и институты демократии (в античном понимании)<sup>1</sup>.

Дальнейшее закрепление демократических основ связывается с созывом в 1265 г. первого английского парламента, достижения-

ми Великой французской революции 1789 г. и рождением американского конституционализма в 1787 г. К концу XVIII — началу XIX вв. сформировались и основные принципы демократии, которые незначительно модифицировались к настоящему времени. Традиционно к ним относят:

- признание народа источником власти и носителем суверенитета;
- равное право всех граждан на участие в управлении государством;
- обеспечение государством прав и свобод человека и гражданина в объеме, установленном законами;
- признание принципа подчинения меньшинства большинству (при принятии законов, выборах и других коллективных решениях);
- формирование основных органов государственной власти путем свободных выборов.

В качестве производных от перечисленных принципов называют: подконтрольность, подотчетность и ответственность государственных органов (и должностных лиц), формируемых путем назначения, перед представительными органами государственной власти и избранными должностными лицами; идеологическое и политическое многообразие, свобода деятельности общественных объединений; верховенство закона во всех сферах общественных отношений, в том числе в деятельности государственных органов<sup>2</sup>.

Несмотря на то, что принципы и признаки демократии давно и хорошо известны, данная категория является не менее сложной, чем децентрализация. Как и последняя, демократия нам представляется *системой*, в которую входит целый комплекс представлений о демократии как о принципе, методе управления, политико-правовом режиме, форме организации публичной власти и публично-го управления, характеристике процесса распределения и реализации полномочий и т. п.

Более того, нередко категории “демократия” и “децентрализация” связываются и тогда появляется как бы обобщенная характеристика процессов и явлений — демократическая децентрализация<sup>3</sup>.

Возникает справедливый вопрос: как же соотносятся явления демократии и децентрализации, без которых сейчас не обходится практически ни одно развитое общество, строящее правовое государство?

Ответ на него, как нам представляется, неоднозначен и лежит в двух плоскостях: социально-политической и управленческо-правовой. И если первый ракурс достаточно исследован<sup>4</sup> политологами, социологами, философами и даже юристами, к ответу об управленческих и правовых особенностях соотношения демократии и

децентрализации правовая наука пока не приблизилась. В процессе определений содержания, роли, места и функционально-целевого назначения демократии и децентрализации в процессе публичного управления (административно-правовой аспект) у нас сложилась определенная концепция, которая предлагается для рассмотрения, дискутирования и, возможно, дальнейшего видоизменения.

1. Децентрализация и демократизм — самостоятельные правовые принципы публичного управления.

В процессе публичного управления обе названные категории являются основополагающими принципами. Но отождествлять их неправомерно.

Принцип децентрализации связан с технологией управления. На его основе в рамках системы исполнительных органов осуществляется распределение в различных децентрализованных формах (деконцентрация, делегирование, передача власти) управленческих функций и полномочий для их реализации, устанавливаются конкретные исполнители и объем и порядок материально-технического обеспечения.

Принцип демократизма при осуществлении управленческого воздействия с техникой управления связан в меньшей степени. Сам по себе он является принципом, регулирующим управление как социально-политический процесс. “Реальное наполнение принципа демократизма заключается в реализации управляемыми (социальными группами, коллективами, индивидами) своего права непосредственно или через избираемые ими органы участвовать в управлении государством и обществом. Государство же обеспечивает необходимые организационные, политические и материально-технические условия для осуществления народом управленческой функции”<sup>5</sup>.

Принцип демократизма включает в себя целую совокупность условий своей реализации, которые, в силу собственной значимости, иногда рассматриваются как самостоятельные принципы управления:

— свободный доступ граждан к информации о деятельности органов государственной власти (принцип гласности);

— возможность свободно выражать свое мнение по вопросам управленческой политики, практики осуществления тех или иных управленческих функций, кадровой политики и профессионализма чиновников, по вопросам улучшения качества управления и иным обсуждаемым органом управления проблемам (в том числе и в средствах массовой информации);

— система средств контроля за деятельностью управляющих

субъектов на всех уровнях системы исполнительной власти. Основная цель такого контроля — обеспечение функционирования властенделенных управленцев в строгом соответствии с нормами права;

— защита управляемой стороны от неправомерных деяний или решений властных органов управленческой системы (административное обжалование или административная юстиция).

Существенные различия содержательной стороны принципов децентрализации и демократизма очевидны. Грань может быть стерта только в случае придания принципу децентрализации политического окраса. Но целесообразность такого трактования весьма сомнительна. Политические науки имеют свой, достаточно объемный арсенал инструментария для описания явлений действительности и без заимствований у других отраслей познания. Кроме того, общественные науки и так переполнены сложными конструкциями, рассматриваемыми в “широком”, “узком”, “практическом”, “научном” и других смыслах.

Еще один аспект, утверждающий отсутствие общности у рассматриваемых принципов, связан с обязательностью при реализации процесса управления принципа демократизма и “необязательностью” принципа децентрализации. Системы управления крайне многообразны, и, как было показано выше, отнюдь не все основываются именно на децентрализованных способах упорядочивающего воздействия: центральное место может отводиться централизованному управлению, которое оправдано и сферой регулирования, и значимостью отношений, и статусом субъектов и т. п., т. е. принципу централизации. Например, п. 4 Положения о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, исключая принцип децентрализации, устанавливает, что “деятельность ФСБ России осуществляется на основе принципов законности, централизации управления органами федеральной службы безопасности и пограничными войсками...”<sup>6</sup>. Но принцип демократизма в любом правовом (стремящемся к правовому) государстве отменен, уменьшен, заменен или изменен быть не может.

Таким образом, демократизм — центральный, базовый, неотъемлемый принцип публичного управления, в то время как принцип децентрализации при определенных условиях может уступать место принципу централизации, или же вообще отсутствовать как самостоятельная основа. В последнем случае речь будет идти о таком принципе управленческого воздействия как сочетание форм и методов централизации и децентрализации.

2. Децентрализация и демократия как способы (методы) управленческого воздействия.

Под методами государственного (публичного) управления в обобщенном смысле понимают официальные способы властного воздействия государственных (властных публичных) органов на процессы общественного и государственного развития, на деятельность государственных структур (органов публичной власти) и конкретных должностных лиц в пределах их компетенции и в установленном порядке (внешние и внутренние управленческие отношения).

Как способ управленческого воздействия децентрализация заключается в разделении управленческих функций между властными уполномоченными субъектами в целях достижения оптимального управленческого результата. Децентрализованное воздействие используется не только для улучшения качества управления, но и для экономии управленческих ресурсов. Очевидно, что решение многих вопросов субъектов федерации или же конкретного муниципального образования должно приниматься и осуществляться теми органами, которые максимально приближены к населению. А “правильность” решения управленческой задачи связана с уровнем компетентности и профессионализма лиц, ее разрешающих. Отсюда виды децентрализации — территориальная и ведомственная.

Рассматриваемый метод, на наш взгляд, используется только во внутренних отношениях, т. е. в пределах системы органов исполнительной власти.

Демократия как способ управления связана с несколько иными аспектами. Здесь, прежде всего, речь идет о воздействии гласном, открытом, учитывающем интересы не только управляющей, но и управляемой стороны, соответствующем правовым принципам и т. п.

Нам представляется, что демократию непосредственно как метод рассматривать весьма и весьма небесспорно. Видимо, уместнее говорить о характеристике методов и способов управленческого воздействия как о демократических, т. е. соответствующих демократическим принципам, основанных на них, или же осуществляемых в демократическом режиме.

При рассмотрении демократии и децентрализации в качестве методов можно выделить еще одно принципиальное различие. Демократические методы используются не во всех структурных единицах управленческой системы, в то время как на основе способов децентрализации реализуются полномочия любого коллективного субъекта (например, органа) публичного управления. Например, в весьма своеобразной (можно сказать, усеченной) форме демократические методы используются в такой системе как Вооруженные Силы Российской Федерации. Однако при исполнении государ-

ственной функции обороны страны ведомственная децентрализация представлена достаточно ярко: Пограничные войска РФ, внутренние войска МВД, Железнодорожные войска РФ, войска Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте РФ, войска гражданской обороны.

Важное отличие демократических методов управления от способов децентрализации проявляется и в том, что в отличие от последних, первые наличествуют как во внутриаппаратных, так и во внешних отношениях, т. е. при воздействии властного органа на неподчиненные общественные объекты.

### 3. Децентрализация и демократия как правовые режимы.

В административно-правовой науке на сегодняшний день не сложилось единого понимания правового режима. Но все исследователи сходятся во мнении, что режим является совокупностью правовых установлений и мероприятий в целях упорядочения состояний, объектов и самого властного воздействия.

Режим децентрализации, рассмотренный нами ранее, связан непосредственно с процессом управления, который в данном режиме осуществляется на основе перераспределения полномочий в системе исполнительной власти в целях оптимизации упорядочивающего воздействия.

Для осуществления данного режима всегда необходима правовая форма, определяющая субъектов режимной деятельности и их полномочия. Т. е. можно утверждать, что данный режим абсолютно конкретизирован — всегда устанавливается только для установленного адресата.

Правовой режим демократии — понятие несоизмеримо более широкое. Его можно считать общим, определяющим по отношению к режиму децентрализации.

Прежде всего, демократия является политическим режимом всего государства в целом, и в силу этого любой государственный орган претерпевает его воздействие. В управлении же демократический режим проявляется в форме создания и функционирования целого комплекса важнейших для правового государства институтов, обеспечивающих реализацию установленных на конституционном уровне принципов демократии.

С другой стороны, режим демократии обеспечивает участие в управлении самих объектов управленческого воздействия — граждан и (или) их объединений. В этом существенное отличие рассматриваемых режимов: один является внутрисистемным, а другой гарантирует возможность обратных связей субъектов и объектов процесса управления.

Здесь уместно обобщить, что в идеальном варианте результатом режима децентрализации должно стать приближение власти к личности, а итогом реального функционирования режима демократии — приближение личности к власти, т. е. доступность процесса управления для влияния граждан на власть через соответствующие институты гражданского общества и контроля.

Анализ режимных свойств демократии и децентрализации позволил прийти к выводу, что это единственный аспект, где децентрализацию можно рассматривать как элемент демократии, как фактор, обеспечивающий демократические преобразования и установления. Территориальная децентрализация, особенно создание качественной системы органов местного самоуправления, может рассматриваться как элемент утверждения демократии, как процесс сближения интересов публичного управления и общественного (в частности, индивидуального) развития.

4. Децентрализация и демократия как формы организации публичной власти и публичного управления.

Здесь, так же как и в предыдущем случае, несмотря на кажущуюся близость или родственность, отождествление децентрализации и демократии или определение их как частного и целого является неправомерным. Они представляют собой две различные по целевому назначению характеристики формы организации публичной власти и управления.

Демократия как форма организации публичной власти, как показывает мировой опыт, связана с процессом (способами) формирования органов высшей власти. В том случае, если гражданам предоставляется возможность участвовать в делах государства и формировании его органов, о демократической форме государственной власти говорить обоснованно. Проведение же принципа разделения власти создает устойчивый характер для дальнейших демократических преобразований, делает невозможным сосредоточение власти в одних руках.

Характеристика формы организации органов власти с точки зрения децентрализации более объемна. Здесь речь идет не только о горизонтальной децентрализации (разделении власти на законодательную, исполнительную и судебную), но и вертикальной, предусматривающей рассредоточение заданных функций по разным уровням системы. Например, в соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (с изм. и доп.) Министерство обороны РФ распределяет объем государственно-определенных функций между такими специально созданными структурами как:

— Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству;

- Федеральная служба по оборонному заказу;
- Федеральная служба по техническому и экспертному контролю;
- Федеральное агентство специального строительства.

Цель и горизонтальной, и вертикальной децентрализации одна — создание системы (разнообразных по форме) органов управления, обеспечивающей наиболее высокий уровень управляемости государством и обществом. Цель демократической организации власти — практическая реализация демократических начал, установленных на конституционном уровне.

Таким образом, завершая анализ категорий “децентрализация” и “демократия” как форм организации публичной власти и управления, можно сделать вывод: в данном аспекте цели и задачи указанных категорий различны, но способы реализации в определенном объеме совпадают (демократический принцип разделения власти и некоторые аспекты горизонтальной децентрализации).

5. Децентрализация и демократия как процесс распределения и реализации полномочий.

Как процесс распределения полномочий децентрализация является техникой управленческой деятельности. Как уже рассматривалось в предыдущем параграфе, этот процесс в некоторых странах с высокоразвитой системой управления (научное управление) имеет достаточно четкий разработанный механизм. Для России создание практического инструментария и схемы (алгоритма) распределения полномочий — пока задача перспективы. Тем не менее процесс имеет место в отечественной действительности и, как правило, проходит в двух формах: нормативно-императивной и договорной.

Сложная конструкция “демократия” в процессе распределения и реализации полномочий органов исполнительной власти связана с обеспечением соответствующими демократическими функциями, свободами и обязательствами каждого субъекта управления. Но в данном случае можно проследить “переключку” демократии и децентрализации по целому ряду аспектов. Например, право административного обжалования, согласующееся с демократическим принципом защиты граждан от неправомерных действий и решений властных субъектов, одновременно связано с условием децентрализации (разделения, разграничения) полномочий по данному вопросу, когда вышестоящему органу (должностному лицу) вменяется обязанность рассмотрения жалобы.

Как самостоятельные, но во многом взаимосвязанные явления децентрализация и демократия в административно-правовой науке пока не получили своего должного осмысления. Аналогично не разрешен вопрос и в теории государственного управления. Отече-



ственная практика, а вслед за ней и научная доктрина, оперируя рассмотренными категориями, предполагает, что “и так все всем понятно”. Но, как показывает жизнь, приблизительное понимание по таким ключевым вопросам недопустимо: реформы непродуманы, а, следовательно, неэффективны.

То, что проблематика создания демократического общества сегодня занимает ведущее место, вполне объективно, но позитивную демократию нельзя построить на основе “проб и ошибок”. Россия должна разработать (в большей степени научно, а не практически!!!) свою модель демократии, наполнить содержание демократических институтов особым смыслом, отражающим специфику государства, общества, культурно-исторического наследия. Последнее десятилетие доказало, что перенимать “импортный” опыт нужно с большой осторожностью, поскольку он не всегда “приживается” на российском поле.

Кроме того, здесь уместно напомнить о тенденции, которая становится все более актуальной: расширяется типологическое разнообразие демократий. Так, венгерский ученый М. Симаи пишет: “Вследствие трансформаций в бывших социалистических странах, ценностных изменений в развивающихся странах и разнообразия в уровнях экономического развития и национальной консолидации результатом процесса демократизации стало увеличение разновидностей демократии. Ошибочной является любая попытка оценить характер демократии на основе хрестоматийных западных моделей, которые возникли постепенно в результате политической борьбы и долгого политического опыта”<sup>7</sup>. Нам представляется, что именно в таком контексте нужно подходить к осмыслению демократии в РФ и связанных с ее функционированием категорий, в частности децентрализации.

При решении вопроса о том, каково соотношение демократии и децентрализации, важно понимать, что, в общем-то, это явления разнопорядковые: одно лежит в плоскости политики и развития социума, а другое — в плоскости управления и права. Повсеместное мировое расширение применения децентрализованных управленческих форм отнюдь не всегда связано с мировым расширением демократических начал, а скорее свидетельствует лишь о внедрении новых, более прогрессивных управленческих технологий.

Кроме того, причиной, диктующей необходимость расширения децентрализованного регулирования, является возросший интеллектуальный, образовательный, культурный уровень населения и профессионализм управленцев. Высокоразвитая децентрализованная управленческая система, с одной стороны, гарантирует, что пре-

доставленная ее элементам (субъектам) законодателем самостоятельность в решении задач управления пойдет по тому руслу, которое очерчено в общих нормах права и соответствует государственной политике. С другой стороны, автономное, инициативное решение поставленных вопросов способствует развитию самой управляющей системы, обеспечивает общественное развитие и прогресс государства в целом.

*Децентрализация, федерализм, разграничение полномочий и предметов ведения.* Довольно часто понятие “децентрализация” употребляют через запятую с понятием “федерализм”, а иногда — и наравне с ним. А правовая конструкция “разграничение полномочий и предметов ведения” нередко рассматривается как содержательная основа обоих понятий. Вполне очевидно, что “федерализм” лежит в той же смысловой плоскости, что и “децентрализация” и “разграничение полномочий”... Однако, точнее будет говорить об их связи, не отождествляя эти явления и процессы.

Первое, что важно отметить: каждая из названных категорий, *в процессе публичного управления*, по сути, представляет собой *технико-юридические приемы*, связанные с дроблением целого на части. Так, В. О. Лучин и М. Г. Мойсеенко пишут: “Федерализм является, прежде всего, способом обеспечения и сохранения единства, территориальной целостности государства, учета и сочетания многообразных интересов государства и его частей, их самоорганизации и саморегулирования, противостояния региональному и этническому обособлению”<sup>8</sup>.

Как обосновывалось выше, система децентрализации в нашем понимании — институт не политики, а управления, связанный с разделением властных управленческих полномочий в целях оптимизации процесса управления. А институт разграничения полномочий и предметов ведения в любом аспекте (и политическом, и социальном, и правовом, и управленческом) всегда является техническим приемом осуществления функций государства, изменяется только целевая направленность.

В качестве многомерных модели “федерализм” и “разграничение полномочий и предметов ведения” получают глубокое осмысление в разных научно-практических сферах, в правовой же науке их познанием занимается преимущественно наука конституционного права<sup>9</sup>. Однако концепции, отрабатываемые конституционно-правовой наукой, необыкновенно важны и для иных юридических отраслей познания, в частности, для административного права. Это утверждается целым рядом объективных условий, сложившихся в РФ:

— во-первых, административное право — отрасль публичного права, центральным вопросом которой является организация и функционирование органов одной из ветвей власти — исполнительной власти;

— во-вторых, в соответствии с конституционно-правовыми установлениями, система органов исполнительной власти должна быть построена на основе общедемократических принципов, учреждаемых РФ и получающих глубинное толкование именно наукой конституционного права;

— в-третьих, многие из основных принципов имеют решающее значение для формирования системы административного законодательства (например, принцип федерализма диктует двухуровневую систему административно-правовых источников);

— в-четвертых, в своем реформировании административное право оперирует категориями, устанавливаемыми иными отраслями науки, в частности (особенно), конституционной. Например, для построения и функционирования института государственной службы основополагающим принципом является принцип федерализма<sup>10</sup>;

— в-пятых, система административного права видоизменяется (реформируется), и возникают новые (модифицируются действующие) институты и механизмы под влиянием конституционных нормативных установлений и доктринальных концепций. Ярким примером этого утверждения может послужить институт административной юстиции, который в административном праве рассматривается как необходимый элемент в реализации целого ряда норм Конституции: ст. 18<sup>11</sup>, п. 1 и п. 2 ст. 46<sup>12</sup>, ст. 52<sup>13</sup>, ст. 53<sup>14</sup> и др.

Поэтому нам представляется обоснованным взять за основу общие положения концепций, выработанных конституционно-правовой наукой, в целях осуществления исследования децентрализации публичного управления в административно-правовых аспектах.

Таким образом, подход к установлению взаимосвязей рассматриваемых явлений или категорий несколько специфичный: их понимание и проявления в публичном управлении, осуществляемом субъектами исполнительной власти.

Конструкция “разграничение полномочий и предметов ведения” — наименее сложная из рассматриваемых, несмотря на множественные уточнения ее понимания, происходящие в отечественном праве. Очевидно, что в зависимости от того, в какой сфере (государственно (конституционно)-правовой или технико-управленческой) она рассматривается, ее содержание и значение, а также цели и функции различны. Тем не менее для публичного управ-

ления оба аспекта имеют существенное значение, поскольку один определяет общегосударственные основы, в полной мере присущие административно-правовым институтам, а другой — сущностную основу деятельности, осуществляемую каждым субъектом процесса управления.

1. Государственно-правовой (конституционно-правовой) аспект категории “разграничение полномочий и предметов ведения”.

В данном понимании рассматриваемая категория имеет конституционно-правовое закрепление, уточняемое правовыми актами. Так, п. 3 ст. 11 Основного закона определяет: “Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей конституцией и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий”.

Нормативно-правовое уточнение может осуществляться в следующих формах:

- федеральные законы (ст. 76 Конституции РФ);
- договоры о разграничении предметов ведения и полномочий (ст. 11 п. 3 Конституции РФ) и соглашения, являющиеся неотъемлемыми частями договоров;
- соглашения о взаимном делегировании осуществления части полномочий (п. 2 и 3 ст. 78 Конституции РФ);
- постановления Конституционного Суда по вопросам толкования Конституции и спорам о компетенции (п. 3 и 4 ст. 125 Конституции РФ);
- в иных формах (п. 4 и 5 ст. 66, ст. 85 Конституции РФ)<sup>15</sup>.

При таком понимании разграничение полномочий и предметов ведения между федерацией и ее субъектами (между федеральными органами власти и органами власти субъектов федерации) — один из основных конституционных принципов федерализма.

Можно утверждать, что в политико-правовом аспекте “разграничение.....” как принцип федерализма в значительном объеме совпадает с принципом децентрализации, который также присутствует в системе конституционно-правовых принципов федерализма, но в несколько скорректированном виде: принцип сочетания централизма и децентрализации<sup>16</sup>.

2. Техничко-управленческий аспект категории “разграничение полномочий и предметов ведения”.

Именно данный аспект представляет наибольший интерес для проводимого исследования, поскольку при таком понимании “разграничение.....” утрачивает свою государственно-общественную зна-

чимость и оказывается за рамками политики. Разграничение полномочий и предметов ведения становится элементом системы децентрализации — основным содержательным моментом, в котором и заключается суть децентрализации как территориальной, так и ведомственной.

Как элемент системы децентрализации “разделение полномочий.....” обладает двойственным толкованием:

- как материально-правовая фиксация полномочий, компетенции и предметов ведения;
- как процесс децентрализации, т. е. общее обозначение приемов, способов и процедур размежевания государственно-управленческих функций и полномочий между субъектами управленческой системы в целях максимально успешной реализации первых.

Для управленческого подхода при рассмотрении категории “разграничение полномочий и предметов ведения особое значение приобретает четкая определенность ее составляющих — предметов ведения, компетенции, полномочий. Особенно эти три понятия важны для системы децентрализации с точки зрения выбора формы децентрализованного воздействия — деконцентрации, делегирования, передачи власти, поскольку деконцентрация связана с передачей полномочий<sup>17</sup>, делегирование — с компетенцией<sup>18</sup>, передача власти — с предметами ведения<sup>19</sup>.

Федерализм — категория более сложная, причем ее корни имеют государственно-политический характер. Да и единой концепции федерализма в отечественной науке пока нет. Это представляется нам объективным, поскольку разновидностей и типологий этого явления, а также представлений о его содержании в мировой практике сложилось значительное множество<sup>20</sup>.

Как считает И. А. Умнова, федерализм в современном его понимании рассматривается как принцип, режим и форма государственного устройства. Как принцип он воплощает способ урегулирования разногласий и объединения людей и их образований на государственном уровне, а как режим и форма — определяет разделение государственной власти по вертикали между территориальными образованиями различного уровня в едином государстве<sup>21</sup>. Не вдаваясь в тщательный анализ данных положений, но считая их в значительной степени отражающими сложившуюся практику, рассмотрим соотношение децентрализации и федерализма как принципов, режимов и форм.

Принцип федерализма — конституционный принцип. Его значимость для состояний, явлений и процессов публично-правовой сферы переоценить невозможно. В процессе публичного управле-

ния именно данный принцип обуславливает наличие в определенной степени автономных систем и органов государственного управления, объединенных под эгидой общероссийской государственности. Принцип децентрализации, напротив, масштабностью государственного значения не обладает. Хотя он, как было показано в предыдущем параграфе, может быть практически тождественен принципу федерализма в части рассмотрения разноуровневых систем как государственно-властных субъектов управления. Тем не менее отождествлять эти принципы неправомерно. Федерализм, даже когда определяется в качестве принципа, — явление несоизмеримо более широкое и глубокое, понимание которого связано с целым комплексом важнейших характеристик. Например, Р. Г. Абдулатипов считает, что федерализм, в каком бы аспекте не рассматривался, основывается на собственных незыблемых принципах: сочетание централизма и децентрализации; единство органов власти; законодательное оформление разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами; наличие собственных органов власти в субъектах Федерации; единая система государственной власти в РФ; влияние субъектов Федерации на формирование федеральных органов власти (представительство в Совете Федерации, выборы депутатов и Государственной Думы и т. д.)<sup>22</sup>. Поэтому, говоря о принципе федерализма, подразумевается целая система элементов данной правовой конструкции.

В то же время принцип децентрализации, не обладая столь сложными и государственно важными аспектами, находит более широкое применение в процессе каждодневного функционирования всех субъектов управленческой деятельности (об этом более подробно изложено в предыдущем параграфе).

Примерно такая же взаимосвязь прослеживается при установлении соотношения режимов децентрализации и федерализма, т. е. основное различие — цели и масштабы установления. Децентрализация, как элемент управленческой техники в отличие от федерализма не решает политико-правовых задач государственного уровня: обеспечения государственной целостности и гражданского согласия, удовлетворения национальных интересов, реализации политических взглядов и представлений различных объединений граждан и т. п. Основные цель и задачи децентрализации связаны с необходимостью распределить функции государственно-управленческого характера и соответственно этому разделить (или сформировать новые) системы управляющих субъектов для улучшения качества управления на всех его уровнях.

Таким образом, проведенное наикратчайшее исследование соот-

ношения понятий “децентрализация”, “централизация”, “демократизм”, “федерализм”, “разграничение полномочий и предметов ведения” позволило прийти к выводу, что, несмотря на тесную взаимосвязь этих категорий, все они обладают собственным наполнением и известной автономностью. Применительно же к заданной тематике исследования этот вывод важен тем, что позволяет определять децентрализацию как:

- самостоятельную категорию, не составляющую предмета ни одного из рассмотренных явлений;
- имеющую собственное содержание;
- обладающую специфическими, присущими именно ей целями и задачами;
- имеющую собственные сферы, механизм и формы реализации.

---

<sup>1</sup> Афинская демократия имела сословный характер, а полноправные граждане, участвующие в демократическом правлении, не составляли большинства жителей. Многочисленные категории населения (женщины, рабы и иностранцы) формально были практически бесправны.

<sup>2</sup> См. более подробно: Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 238—240.

<sup>3</sup> См.: Холлис Г., Плоккер К. На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. Tacis services DG IA, European Commission, 1995.

<sup>4</sup> См., напр.: Иногучи Т. Политическая наука в трех демократиях: “нелояльной” (Япония), демократии “третьей волны” (Южная Корея) и “зарождающейся” (Китай) // Полис (Политические исследования). 2004. № 5. С. 131—140; Лебедева Т. П. Либеральная демократия как ориентир для посттоталитарных преобразований // Там же. № 2. С. 76—84; Сергеев В. М. Демократия и региональное неравенство // Там же. 2003. № 5. С. 6—12; Стур Дж. Дж. Открывая демократию заново (I) // Там же. С. 12—25.

<sup>5</sup> Зеркин Д. П., Игнатов В. Г. Основы теории государственного управления. Ростов н/Д, 2000. С. 146.

<sup>6</sup> Система, структура и правовое положение федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: Сб. нормативных правовых актов. Н. Новгород, 2004.

<sup>7</sup> Simai M. The Democratization Process and the Market. Tokyo; N. Y., 1998. P. 223.

<sup>8</sup> Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 1027.

<sup>9</sup> В качестве примера можно назвать множество научных работ, рассматривающих феномен *федерализма* с конституционно-правовых позиций: Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998; Эбзеев Б. С. Российский Федерализм: историческое развитие и современность // Россия и ее субъекты: право и политика. 2000. № 1. С. 3—18; Силинов П. М. О некоторых концепциях федерализма в зарубежной литературе // Государство и право. 2000. № 5. С. 85—87; Каранетян Л. М. Федеративное устройство Российского государства. М., 2001; Миронюк М. Г. Федералистские теории и тенденции развития федеративных отношений в

России // Полис (Политические исследования). 2002. № 5. С. 98—108; *Ведяхина К. В.* Принцип федерализма в политико-правовой жизни России // Правовая политика и правовая жизнь. 2002. № 1. С. 36—46; *Абдулатипов Р. Г.* Федералогия. СПб., 2004.

*Разграничению полномочий и предметов ведения* также посвящено немало исследований, напр.: *Салищева Н. Г.* О размежевании предметов ведения и полномочий исполнительной власти в сфере совместного ведения России и ее субъектов // Россия и ее субъекты: право и политика. 2000. № 1. С. 36—41; *Марку Ж.* Распределение властных полномочий в Российской Федерации в свете существующей практики федеративных государств — членов Совета Европы // Журнал рос. права. 2002. № 9—10. С. 121—140, 129—140; *Кокотов А. Н.* Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации, субъектов Федерации и их органов государственной власти // Журнал рос. права. 2002. № 8. С. 27—33; *Ланаева В. В.* Разграничение законодательных правомочий Федерации и ее субъектов // Журнал рос. права. 2002. № 12. С. 10—24; *Хабриева Т.* Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации // Право и экономика. 2003. № 3. С. 14—17.

Нередки работы, в которых проводится *общее исследование федерализма и разграничения полномочий и предметов ведения, а также соприкасающихся с ними категорий*: *Некрасов С. И.* Российский федерализм // Журнал рос. права. 1999. № 10. С. 65—73; *Безруков А. В.* Усиление централизации: совершенствование или разрушение российского федерализма? // Журнал рос. права. 2001. № 12. С. 27—32 и др.

<sup>10</sup> См.: О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

<sup>11</sup> Ст. 18 Конституции РФ: “Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием”.

<sup>12</sup> Ст. 46 п. 1 и п. 2 Конституции РФ: “Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд”.

<sup>13</sup> Ст. 52 Конституции РФ: “Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба”.

<sup>14</sup> Ст. 53 Конституции РФ: “Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц”.

<sup>15</sup> См. подробнее: *Абдулатипов Р. Г.* Указ. соч. С. 179.

<sup>16</sup> См.: Там же. С. 160.

<sup>17</sup> Полномочия — юридически закрепленные за органом государственной (публичной) власти (должностным лицом) права и обязанности принимать правовые акты управления и осуществлять иные властные действия, направленные на решение и выполнение функций этого органа.

<sup>18</sup> Компетенция включает в себя функции (направления сферы деятельности) и конкретные властные полномочия (права и обязанности), закрепленные нормативно-правовыми актами за органами государственной власти.

<sup>19</sup> Предмет ведения — закрепленная в правовой форме сфера обществен-



ных отношений, правовое регулирование которой осуществляют соответствующие органы государственной власти федерации и ее субъектов, а также органы местного самоуправления.

<sup>20</sup> Р. Уотс, канадский исследователь теории федерализма и федеративных систем, считает, что “федерализм — это одновременно прагматичная, расчетливая технология, возможности которой в значительной мере зависят от практических форм, способных принимать инновации развития и его потребности” (*Whatts R. Contempromy Views in Federalism // Evaluating federal System. Dordrecht; Bosston; London, 1977. P. 6*); четкое разграничение категорий “федерализм” (нормативно-философская концепция) и “федерация” (описательный термин обозначения особого типа институциональных отношений) устанавливается научной доктриной США (см., напр.: *Элейзер Д. Сравнительный федерализм // Политические исследования. 1995. № 5. С. 100—108*).

<sup>21</sup> См.: *Умнова И. А. Конституционные основы современного российско-го федерализма. М., 1998. С. 11—14.*

<sup>22</sup> См.: *Абдулатипов Р. Г. Указ. соч. С. 160.*