

ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

*Вступительное слово ответственного
редактора номера доктора юридических наук,
профессора Ю.А. Тихомирова**

Предлагаемый номер журнала «Вопросы государственного и муниципального управления» посвящен общей теме «Централизация и децентрализация». Речь идет об актуальности исследования и характеристике «вечной» государствоведческой темы, которая и в историческом, и в современном контексте общественного развития отражает устойчивость и динамику государства и государственного управления в особенности. Комплексный характер темы обусловил состав авторского коллектива экономистов, юристов, представителей государственных органов и бизнес-структур. Вниманию читателей предлагаются также материалы проведенного 24 октября 2013 г. Институтом правовых исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» круглого стола на тему «Государство и бизнес: партнерство или противостояние» ввиду ее особой актуальности в общем контексте.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: «ВЕРТИКАЛЬ» И «ГОРИЗОНТАЛЬ»¹

Тихомиров Ю.А.

Аннотация

Статья посвящена одному из важнейших принципов государственного управления – отражению в его организации и функционировании политических, территориальных и ресурсных особенностей государства. Проведен анализ тенденций и критериев определения федерального и регионального уровней управления, способов установления

* Юрий Александрович Тихомиров – заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, директор Института правовых исследований НИУ ВШЭ. E-mail: izak@mail.net21.ru Адрес: 101000, Россия, Москва, Мясницкая ул., 20, НИУ ВШЭ, Институт правовых исследований.

¹ Статья подготовлена в рамках программы научных исследований Фонда фундаментальных исследований НИУ ВШЭ.

объемов компетенции государственных органов и гарантий их самостоятельности. Критически оцениваются факторы «смещения» и нарушения компетенции. Дана характеристика режимов взаимодействия органов и их отношений с бизнесом.

Ключевые слова: государственное управление; органы исполнительной власти; компетенция; режимы взаимоотношений; федеральный закон; централизация; децентрализация.

В поисках уровня компетенции

Есть аксиомы государственного управления, которые проверены историческим опытом. Одна из важнейших – соотношение централизации и децентрализации. Это соотношение может быть как устойчивым и стабильным, так и подвижным. Речь идет о двух базовых принципах построения и деятельности государства в целом. Ведь государство представляет собой универсальную политико-управленческую систему, призванную по «мандату» общества осуществлять регулирование и управление основными публичными делами. И оно всегда строится и действует с учетом размеров и границ территории, расселения жителей, размещения экономических, производственных и социальных объектов, а также других факторов.

Поэтому можно вести речь о разных уровнях политической и государственной организации, каждый из которых имеет свою системную компетенционную характеристику [5]. Федеральный уровень, согласно ст. 71 Конституции РФ, включает «набор» компетенций президентских, законодательных, исполнительных, судебных, контрольно-надзорных институтов с присущими им организационно-функциональными отношениями. Сходный, но и специфичный – уровень субъектов РФ, который определен статьями 72, 73 Конституции РФ. Есть муниципальный уровень. Существует так называемый межтерриториальный уровень, где концентрируется «блок» специальных структур (федеральные округа, министерство Дальнего Востока, функциональные округа). Очевидна разновекторность потоков – «горизонтальных» и «вертикальных» воздействий, в которых не так просто разобраться. Поиск «меры» управления государственными делами осуществляется силами всех видов государственной власти и прежде всего государственного аппарата.

Понятно, что решение данной задачи является неодинаковым в унитарных и федеративных государствах, поскольку в последних уровни государственной организации определяют уровни государственного управления, которые и численно больше, и их структура более сложна и дифференцирована.

В любом случае речь идет о решении комплексной задачи, поскольку построение и деятельность государственных структур учитывают, во-первых, политические, экономические, социальные, юридические и организационные аспекты, а во-вторых, влияют на структуру и деятельность экономических и социальных организаций и учреждений, а также институтов гражданского общества. Ведь не случайно легальные и фактические

рамки деятельности, к примеру, бизнес-структур и общественных объединений определяются границами между субъектами РФ, административно-территориальными и муниципальными образованиями.

Что же характерно для централизации и децентрализации? Какие признаки позволяют разграничивать эти понятия и явления?

Централизация обеспечивает:

- а) целостность государственной системы и «притяжение», консолидацию ее элементов;
- б) концентрацию полномочий по принятию решений на верхних уровнях власти;
- в) концентрацию финансовых, материальных, информационных и иных ресурсов;
- г) иерархичность связей и действий составных частей государственной системы на основе строгой соподчиненности;
- д) наличие специфических властно-управленческих структур (органов).

Децентрализация характеризуется:

- а) приближением субъекта управления (органов) к управляемым объектам (сферам, отраслям, организациям), своего рода прямой связью;
- б) самостоятельностью в решении вопросов своей компетенции и наличием необходимых собственных ресурсов;
- в) ответственностью за действия органов и полученные результаты;
- г) тесной связью с населением городов, районов, сельских поселений; доступными каналами участия граждан в управлении выборами должностных лиц;
- д) оперативностью принятия решений.

Приведенные характеристики централизации и децентрализации позволяют понять реальные пружины государственных преобразований. Соотношение между ними меняется, когда происходит перестройка принципов управления и организации в различных сферах, когда перераспределяются предметы ведения, полномочия и ресурсы между федеральными, региональными и местными органами, когда меняется компетенция государственных органов. И подтверждением служит столетний опыт нашей страны.

В первые годы Советской власти налицо очевидный децентралистский курс, связанный с постепенным формированием органов власти. Советы на местах обладали полнотой властных прав. Действовали территориальные совнархозы. К концу 1920-х гг. формируется отраслевая система управления в виде наркоматов. Но и тогда приходилось определять предметы ведения Союза ССР и союзных республик. И все же в предвоенные, военные и послевоенные годы объем централизации нарастал. В конце 1950-х гг. был взят курс на децентрализацию управления и переход к системе совнархозов. Расширились права республик и местных органов. Этот курс оказался весьма непродолжительным, поскольку вновь усиливается система госкомитетов и министерств. В 1980-х гг. экономическая реформа приводит к повышению роли предприятий, кооперации и, соответственно, республиканских и местных органов.

С распадом Союза ССР начался новый этап определения принципов и форм управления. Около десяти лет были посвящены масштабному внедрению принципов рыночной экономики и признанию ненужными «вертикальных» связей и двойного подчинения исполнительных органов. Но экономические и социальные результаты оказались не столь хороши, и с 2000 г. вновь выдвигается лозунг восстановления «вертикали власти», что нашло выражение в упорядочении законодательства субъектов РФ и укреплении положения федерального центра. Принимается ряд важных стратегических документов. В настоящее время организацию и процесс государственного управления в большей степени характеризуют централистские тенденции. Незавершенная административная реформа ее не изменила.

В зарубежных странах Европы последние десятилетия характеризуются признанием и утверждением *принципа субсидиарности*, а именно обеспечения полноты прав нижних уровней власти и их «дополнения» функциями вышестоящих звеньев. Во многих странах проводится курс на децентрализацию управления, опыт которого полезен и для нашей страны.

И все же определение конкретных предметов ведения и объема полномочий остается трудной задачей. Критерии их оценки нередко являются субъективными и ситуационными. Хотя есть, бесспорно, дела федерального значения и дела регионального значения, а также дела, которые находятся в пределах совместной компетенции (ст. 72 Конституции РФ) и могут перемещаться на другой уровень. Но для этого надо учитывать характер и виды публичных интересов, «готовность» принять новые дела. Добавим и умение предвидеть риски. Поэтому передача полномочий на основе федерального закона и соглашений между исполнительными органами в соответствии со ст. 78 Конституции РФ должна быть тщательно обоснована.

А какова практика? Напомним: 31 декабря 2005 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»; 29 декабря 2006 г. – Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»; 18 октября 2007 г. – Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

Но вскоре вновь началось движение вспять, и немало экономических, финансовых, ресурсных вопросов опять переходят к федеральному центру. В последние же 2–3 года наблюдается некоторый «сброс» полномочий федерального центра.

Думается, на данный процесс влияет не только динамика ситуаций в управляемых сферах, но и изменчивость политических и управленческих режимов. Однако быстрые колебания централистских и децентралистских тенденций снижают устойчивость институтов государства и эффективность их функционирования.

Компетенция: самостоятельность или управленческие рокировки?

Характеристики централизации и децентрализации находят свое выражение прежде всего в уровнях компетенции субъектов государственного управления. Именно в компетенции, установленной законом и иными нормативными правовыми актами, заложены цели, полномочия, связи и ответственность органа. Особое значение имеет правильная классификация полномочий, составляющих содержание управленческого воздействия [2]. Это – руководство, организация, разработка (анализ), контроль, координация как базовые полномочия, конкретизируемые по принципу «операциональное». Например, принятие решения может быть выражено в полномочиях «рассматривает», «согласовывает», «разрешает», а само решение может быть принято самостоятельно, предварительно, по согласованию, совместно, по поручению, по предписанию правовой нормы.

Как видим, тут многое зависит от правового регулирования как оптимизирующего фактора управления [7].

Другой аспект – это распределение компетенций по уровням власти и управления. Исходная точка отсчета – статьи 71, 72, 73 Конституции РФ о предметах ведения Федерации и ее субъектов. Далее – статутный закон о правовом положении органа или органов положения, тематические законы в регулируемой сфере, оперативные подзаконные акты. Цепь последовательно осуществляемых действий должна находить отражение в федеральных и региональных правовых актах.

Приведем примеры. В Федеральном законе «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» есть глава 3, посвященная полномочиям федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Определены 17 полномочий федеральных органов, и отдельно – 17 полномочий федерального органа, осуществляющего разработку государственной политики в данной сфере. В ст. 15 установлены полномочия, передаваемые Российской Федерацией органам власти субъектов РФ. Средства на реализацию таких полномочий предусматриваются в виде субвенций из федерального бюджета. Указанный федеральный орган контролирует в этой части деятельность региональных органов. Статья 16 определяет полномочия органов власти субъектов РФ.

Положение о Министерстве здравоохранения РФ предусматривает осуществление деятельности федерального министерства во взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов РФ. В данном подзаконном акте выделены лишь полномочия по контролю за органами исполнительной власти субъектов РФ путем ряда полномочий и предложений об изъятии переданных полномочий (отставки должностных лиц и т.д.) и координации.

Можно заметить нечеткость формулировок о видах полномочий, затрудняющих строго определенные действия. Между тем в законах субъектов РФ и Положениях об органах исполнительной власти в сфере здравоохранения должны быть четко урегулированы виды связей с федеральными органами во избежание дублирования, пробелов и противоречий.

Заметно и другое – в федеральных законах, принимаемых в соответствии со ст. 72 Конституции РФ, подчас столь подробно регулируются вопросы отрасли, сферы, что субъектам Федерации в своих законодательных актах почти не остается предметов регулирования. Таковы законы в сфере образования, культуры, земельных отношений и труда, где чрезмерная «правовая централизация» едва ли уместна. Общие начала лучше сочетать с модельными нормами.

Сказанное позволяет акцентировать внимание на двух моментах. Во-первых, налицо необходимость четкого разграничения уровней компетенции и определения предметов и объема самостоятельности каждого звена управления. Во-вторых, требуется обеспечение режимов и процедур взаимодействия органов исполнительной власти разных уровней. Это касается не только «вертикальных» связей, но и «горизонтальных» связей в аспекте деконцентрации властных полномочий. Тогда будет более емким объем контрольной деятельности в соответствии с Федеральным законом «О парламентском контроле».

Практика показывает: встречается немало отклонений или «сбоев» компетенции. Охарактеризованные выше положения о критериях и порядке определения компетенции уровней управления подвергаются на практике негативным воздействиям. К ним можно отнести:

1. Необеспеченность полномочий органов необходимыми ресурсами. В этих случаях либо отсутствие, либо явная недостаточность финансовых и материальных средств затрудняет управленческую деятельность. Нередко расширение прав региональных и местных органов не сопровождается передачей им необходимых ресурсов. Возникают и задержки в этом деле.
2. Нарушение границ компетенции, когда вышестоящий орган по мотивам «централистской» целесообразности решает дела, отнесенные к ведению нижестоящих звеньев. С другой стороны, незнание компетенции партнеров подчас побуждает должностных лиц нижестоящих звеньев рассматривать «чужие» вопросы. Такое вмешательство деформирует управленческие связи и отношения.
3. Информационные «сбои», когда каждое звено управления получает и пользуется такой информацией, структура которой не отражает содержание его компетенции. Доступность источников ее получения благодаря новым информационным технологиям подчас весьма соблазнительна, и в результате федеральное министерство вместо регионального аспекта использует сугубо конкретную информацию о деятельности отдельных региональных органов. Решение частных задач не укрупняется в своих масштабах. Такое же явление наблюдается в деятельности президентских и правительственных структур, когда меньше анализируется информация о процессах в социальной сфере и предпочтение отдается сугубо конкретным сюжетам, о которых больше должны знать другие органы.
4. Несоответствие уровня компетентности госслужащих легальному объему их компетенции. Отсюда ложные представления о своих задачах,

- ошибочные решения и действия. Квалификация тут является важным фактором эффективности управления.
5. Споры о компетенции. Это проявление противоречий интересов участников управленческой деятельности и отражение юридических конфликтов. Приходится определять содержание и виды компетенций, правовые основы их регулирования, виды осуществляемых управленческих действий, основания принятия решений, каналы взаимоотношений с партнерами. Как известно, применительно к решениям центральных органов споры о компетенции разрешаются Конституционным Судом РФ, а нормоконтроль и судебный контроль за действиями публичных органов происходят в соответствии с нормами административного судостроительства. Формирование их – в повестке дня.

Комплексные задачи: как объединить усилия?

Признание известной самостоятельности разных государственных органов не должно мешать их согласованной деятельности, поскольку должно осуществляться целенаправленное управление государственными делами на основе общих принципов (ст. 77 Конституции РФ). В Стратегии «Россия-2020», в майских (2012 г.) указах Президента РФ и других директивных документах определены общие государственные задачи в экономической, социальной и политической сферах. Но есть «вызовы», которые затрудняют их решение. В «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года» выделены внутренние и внешние вызовы и намечены средства их преодоления. Одно из главных – совершенствование государственного управления. А это значит, что все «звенья единой цепи» государственного управления должны действовать в рамках закона и в режимах взаимодействия.

К режимам взаимодействия можно отнести следующие: а) руководство и соподчиненность; б) нормативно-правовое регулирование; в) программно-целевая ориентация; г) согласованные действия; д) совместные действия и партнерство; е) государственная поддержка; ж) внесение предложений (инициатив) и их рассмотрение в виде правил и регламентов [1].

Названные режимы весьма подвижны и могут использоваться разными органами с учетом меняющейся ситуации. Причем полезны конкретные формы их регламентации. Этому служат «формулы взаимодействия» в Положениях об органах исполнительной власти, административные регламенты, участие в целевых комплексных программах на всех уровнях, соглашения о сотрудничестве и т.д. Тут требуется высокое качество регламентации.

Отмеченные режимы взаимодействия государственных органов находят особенно яркое выражение в формах их взаимодействия с бизнесом. Речь идет о разных формах отношений между ними, когда нормативное регулирование и государственный контроль сочетаются с формами экономического взаимодействия. Согласованный выбор задач и методов их решения, распределение ресурсов, формы сотрудничества и ответственность за выполнение своих обязательств требуют от государственных органов

четкости и последовательности. Деловое взаимодействие федеральных и региональных органов, а также «включение» их в режим решения социально-экономических задач позволяют исключить «забывчивость» в привлечении партнеров и пассивность.

В контексте нашей темы подчеркнем необходимость преодоления хаотического потока управленческих воздействий «по вертикали» и «горизонтали», который обрушивается на организации, занятые производством материальных и нематериальных благ. Их «засыпают» правовыми актами, указаниями с поручениями, проверяют многократно по одним и тем же вопросам. Между тем каждый уровень управления должен иметь свой «угол зрения» во взаимоотношениях с организациями. В этом ключ к реальному решению социально-экономических задач.

Отметим в данной связи использование концепций социально-экономического развития страны и субъектов РФ, стратегий развития отдельных отраслей экономической и социальной сфер. При разработке этих документов следует более точно определять: а) стратегические и тактические задачи; б) этапы решения задач; в) формы участия федеральных и региональных органов в решении задач; г) формы взаимоотношений государственных органов разных уровней с бизнесом. Однако подчас трудно заметить «доли» участия каждого в решении задач.

Еще одной структурированной формой являются целевые программы, принимаемые на федеральном и региональном уровнях. «Выпадение» участников нежелательно. «Головной» орган должен организовать их взаимодействие и контролировать их действия. Поможет принятие федерального закона «О государственном стратегическом планировании».

Решая комплексные задачи, государственные органы вступают во взаимоотношения с бизнесом. В аспекте нашей темы следует отметить налаживание их связей с бизнес-объединениями, уставы которых предусматривают территориальные уровни. Так, Уставы всероссийских объединений РСПП, «Деловая Россия» и «Опора России» содержат положения об их территориальных структурах. И если Правительство РФ и федеральные министерства и агентства налаживают деловые контакты с центрами их объединений, то субъекты РФ в лице губернатора, правительства и отраслевых министерств (департаментов) сотрудничают с их региональными объединениями. Каким образом? Совместно обсуждают проблемы бизнеса, охраны их прав и законных интересов, участия в целевых региональных программах. Такие же «срезы» есть в уставе Ассоциации российских банков, уставе Московского банковского союза и др.

Не менее важны формы взаимодействия федеральных и региональных органов с объединениями работодателей и профсоюзными объединениями. Достаточно обратиться к Федеральному закону «Об объединениях работодателей» или к федеральным отраслевым соглашениям по видам промышленного производства, которые заключаются Союзом машиностроительной России с Минпромторгом, всероссийскими профсоюзами работников (по отраслям). Вообще потенциал отраслевых и профессиональных ассоциаций нужно использовать полнее.

В любом случае важны не только общие задачи, намечаемые партнерами, но и обязательства сторон по их выполнению. Плохо, когда они остаются на бумаге.

Весьма эффективной формой является государственно-частное партнерство. Уже есть правовая база для его развития в виде норм ГК, федерального закона о концессионных соглашениях и положений законов субъектов РФ в данной области. Прошел в Государственной Думе первое чтение проект федерального закона «О государственно-частном партнерстве», принятие которого даст новый импульс данному явлению.

Как известно, с помощью форм ГЧП достигается участие государства и частного сектора в реализации крупных проектов, в эффективном использовании аренды государственного имущества, а также эффективная эксплуатация совместных объектов. Управление в рамках ГЧП построено на основе долевого использования средств партнеров и их равного участия в принятии решений, в действиях в связи с рисками.

Новой формой взаимодействия государственных органов с бизнесом является институт федерального омбудсмана по вопросам защиты прав и законных интересов преимущественно среднего и малого бизнеса. Примечательно, что во многих субъектах РФ учреждены такие же должности и даже приняты соответствующие законы. И важно, чтобы дело не сводилось к рассмотрению множества жалоб и обращений, сугубо конкретным реакциям, а выражалось бы в приостановлении подзаконных правовых актов и использовании права подавать «коллективные иски» для защиты прав предпринимателей. Обобщение экономического опыта будет полезно и для федеральных и региональных структур.

Эти и другие способы взаимодействия властных структур и бизнеса облегчаются и благодаря представительству последнего в этих структурах. В составе консультативных и экспертных советов при федеральных, региональных и местных органах всегда есть представители бизнеса, что позволяет согласовывать государственные и корпоративные интересы в ходе принятия решений.

Исследуя механизм взаимодействия разных уровней управления в решении комплексных задач, следует особо подчеркнуть его ориентацию. Имеется в виду «набор» управленческих действий для достижения стратегических и тактических целей и соизмерение с ними полученных результатов. Принятые показатели эффективности деятельности органов исполнительной власти и планы работ федеральных органов пока не очень связаны между собой и не отражают «вертикальных» функциональных действий. Подчас множество согласований и «маршрутов» движения документов, дублирование мешают федеральным и региональным органам реально влиять на уровень деятельности учреждений, организаций и предприятий и, соответственно, на уровень экономического и социального развития в центре и на местах. А ведь это главное.

Всегда важен эффективный контроль на всех уровнях управления, позволяющий устранять отклонения и нарушения законности [4]. Не случайно был принят Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и ин-

дивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», анализ реализации которого свидетельствует о «сбоях» в действиях публичных органов.

Подвижный финиш управленческой деятельности – достижение высоких конечных результатов – оценивается с помощью системы показателей [3]. К достижению высоких показателей ведут усилия всех субъектов управления и хозяйствования.

И здесь подчеркнем: не только воздействие «сверху» приносит результаты. Подчас больший эффект дают поддержка и обобщение регионального и местного опыта, его «узаконение». Источником «узаконения» могут быть инициативы и предложения «снизу», правила саморегулирования. Вышестоящим органам нужно видеть всю картину управления. Очень важен правотворческий и правоприменительный опыт на уровне бизнес-структур, учреждений и организаций. Его использование не позволяет применять жесткий командный стиль управления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта. М.: Статут, 2011. – 320 с.
2. Лексин В.Н., Лексин И.В., Чучелина Н.Н. Качество государственного и муниципального управления и административная реформа. М.: Европроект, 2006. – 352 с.
3. Попова С.М., Шахрай С.М., Яник А.А. Измерение прогресса. М.: Наука, 2010. – 272 с.
4. Правовое регулирование государственного контроля. / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Издательство «Анкил», 2012. – 480 с.
5. Сулакшина С.С., Багдасарян В.Э., Колесник И.Ю., Куропаткина О.В., Макурина Л.А., Нетесова М.С. Партийная и политическая система России и государственное управление. М.: Научный эксперт, 2010. Электронный ресурс: [http://www.umk.virmk.ru/studv1/МК/LITERA/Partiinaya i politicheskaya_sistema.pdf](http://www.umk.virmk.ru/studv1/МК/LITERA/Partiinaya_i_politicheskaya_sistema.pdf) (дата обращения: 30.10.2013).
6. Тихомиров Ю.А. Государство. М.: Норма-Инфра. – М., 2013. – 320 с.
7. Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М.: Формула права, 2007. – 485 с.

PUBLIC ADMINISTRATION: "VERTICAL" AND "HORIZONTAL"

Tihomirov Yuriy A.

Honored Scientist of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor,
Senior Researcher at the Institute for Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation, Director of the
Institute for Legal Research, HSE. E-mail: izak@mail.net21.ru
Address: National Research University Higher School of Economics, Institute
for Legal Research. 20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.

Abstract

This article focuses on one of the most important principles of government centralization and decentralization. This principle is reflected in the organization and functioning of political, territorial and resource characteristics of the state. The analysis of the trends and criteria for the federal and regional levels of government, the means of establishing a volume of competence of state bodies and guarantees of their independence are shown in the article. The article assesses the factors of «displacement» and distorted competition; considers characteristic modes of interaction and relationship with businesses; reflects a historical process of the formation of decentralization and centralization from the Soviet period and up to the present time. It defined criteria specific to decentralization and centralization; reflected their differences; briefly revealed the essence of the criteria for centralization. Centralization ensures the integrity of the state system and the «full» consolidation of its elements, the concentration of decision-making at the top levels of government, the concentration of financial, material, information and other resources, etc. Decentralization can be characterized by the approach of the subjects of management (bodies) to the managed objects (spheres, industries, organizations), by a kind of direct communication; by autonomy in matters of their competence and the availability of necessary resources of their own; by the responsibility for their enforcement actions and the results obtained; by their close relationship with the population of cities, districts and rural settlements; by their decision making. Identified criteria for centralization and decentralization can detect the necessary transformation of government and the essence of competence at various levels of decentralization and centralization. The paper analyzes a number of laws and regulations, found a number of those vaguely worded; shows the ways to solve this problem; identifies various contradictions in the definition of competence, and provides a number of criteria identified in practice.

It also identified a number of modes of interaction of the state and business, i.e. guide and subordination; legal regulation; software and target orientation; government support; making suggestions (coming up with initiatives) and their considering in the form of rules, regulations, which are necessary for taking into account the opinion of the author in this rapidly changing world.

Keywords: public administration; executive bodies; competence; modes of interaction; federal law; centralization; decentralization.

REFERENCES

1. *Administrativnye procedury i control v svete Evropeyskogo opyta* [Administrative procedures and control in the light of European experience]. Moscow: Statut, 2011, 320 p.
2. Leksin, V., Leksin, I. & Chuchelina, N. (2006). *Kachestvo gosudarstvennogo i munitzipalnogo upravleniya i administrativnaya reforma* [Quality of public administration and the administrative reform]. Moscow: Evroproekt.
3. Popova, S., Shahray, S. & Janik, A. (2010). *Izmerenie progressa* [Measuring the progress]. Moscow: Nauka.
4. Nozdrachev, A. (Ed.) (2012). *Pravovoe regulirovanie gosudarstvennogo kontrolya* [Legal regulation of the state control]. Moscow: «Ankil».
5. Sulakshina, S., Bagdasaryan, V., Kolesnik, I., Kuropatkina, O., Makurina, L. & Netesova, M. (2010). *Partiynaya i politicheskaya sistema Rossii i gosudarstvennoe upravlenie* [Party and political system of Russia and public administration]. Moscow: Nauchniy ekspert. Available: http://www.umk.virmk.ru/study/VMK/LITERA/Partiinaya_politicheskaya_sistema.pdf (accessed: October 30, 2013).
6. Tihomirov, Yu. (2013). *Gosudarstvo* [The State]. Moscow: Infra-M.
7. Tihomirov, Yu. (2007). *Upravlenie na osnove prava* [The governance based on law]. Moscow: Formula prava.