



## ПРАВО И СОЦИАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 342.25

А.А. Габов

### ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ: ПРОБЛЕМЫ ПОНЯТИЙ

*В статье освещаются различные аспекты понятий централизации и децентрализации в государствах, включая исторический подход, соотношение с другими понятиями, показана роль централизации и децентрализации в правовом регулировании.*

**Ключевые слова:** централизация, децентрализация, самоуправление, деконцентрация управления, демократический и диктаторский методы управления, стратегия наименьших политических издержек.

А.А. Gabov

### CENTRALIZATION AND DECENTRALIZATION: PROBLEMS OF CONCEPTS

*The various aspects of centralization and decentralization in states, including the historical approach and correlation with other concepts are reported in the article. The centralization and decentralization role in legal regulation is shown.*

**Key word:** centralization, decentralization, self-government, deconcentration of governance, democratic and dictatorial methods of governance, minimal political expenses strategy.

Малая изученность таких важнейших способов управленческого воздействия, как *централизация и децентрализация*, является ярким примером пробелов в науке государственного (публичного) управления, отмечает С.Н. Махина [7, с.28]. А поскольку централизация и децентрализация являются именно основами, базисными началами государственного управления (способами, методами и даже формами), то и к установлению их оптимального соотношения, свободного от уже известных России «кренов» в ту или иную сторону и дающих в целом наиболее положительный результат, необходимо подойти с научной точки зрения в самое ближайшее время [7].

В отечественной науке не сложилась логически обоснованная научная теория централизации и децентрализации, а все предпосылки и условия их использования в управленческих процессах уже сформировались. Поэтому для того, чтобы нормализовать исполнительную, управленческую деятельность государства и впредь избегать значительных перевесов маятника «централизация–децентрализация» в ту или иную сторону, теории нужно «догнать» практику. Необходимо создать научные основы централизации и децентрализации управления применительно к отечественным нуждам и уже на этой основе осуществлять дальнейшее реформирование всего публичного управления в Российской Федерации [7, с.34].

Нами при написании данной статьи преследовались цели описать различные подходы к понятиям централизации и децентрализации, выявить наиболее сбалансированный подход и оценить его применимость к российским реалиям, проследить процессы централизации и децентрализации в истории, а также выяснить, как централизация и децентрализация отражаются в правовом регулировании.

В энциклопедическом словаре Брокгауза и Ефрона централизация понимается как система государственного устройства, при которой центральная власть стремится не только регулировать общее направление государственной жизни, но и руководить деятельностью местных властей, подчинить своему непосредственному воздействию все или многие стороны местной жизни. Централизации противоположна система децентрализации, при которой разграничиваются функции центральной власти и местных властей, причем объем прав последних расширяется за счет объема прав первой. Как отмечается в словаре, понятие децентрализации родственно с понятием самоуправления, но не тождественно ему; первое из этих понятий шире, так как в него входят также федеративный строй и полная автономия областей, тогда как местное самоуправление предполагает непременно зависимость от центральной *законодательной* власти. С другой сто-

роны, отмечает автор, самоуправление возможно как явление, существующее в одной только части государства, для одной или нескольких его провинций, тогда как централизация есть общий принцип государственного устройства [14].

Известный русский ученый Б.Н. Чичерин понимает централизацию как управление делами из общего центра. Противоположно централизации местное самоуправление, т.е. самостоятельное управление местными делами представителями местных жителей.

Централизация трактуется по-разному. Иногда под ней понимается просто государственное единство; в этом смысле всякое единичное государство, имеющее один центр, а не несколько, есть централизованное государство. Нередко централизацию смешивают с опекой над частной деятельностью. Под централизацией в точном смысле понимается подчинение местного управления центральной власти [12, с.395].

Например, французский юрист Токвиль разделяет централизацию на *политическую* и *административную*, утверждая, что первая законна и необходима, а вторая составляет зло. Под именем политической централизации разумеют установление общего законодательства, иностранную политику и управление совокупными силами государства, т.е. войском и финансами. Попечение же о благосостоянии следует отнести к централизации административной. Административная централизация необходимо входит в состав каждого государства, как бы мало ни развита была центральная власть, отмечает Б.Н. Чичерин [12, с.396].

По мнению Б.Н. Чичерина, централизация предполагает несколько черт организации государства:

1. *Назначение местных властей и утверждение выборных.* Назначение дает некоторую силу и влияние центральной власти; но если местные власти, назначаемые из центра, пользуются бессменностью и могут действовать самостоятельно, то централизации в этом случае нет. Централизации в собственном смысле нет даже и там, где местные власти, назначаемые и сменяемые по усмотрению центрального правительства, управляют по собственному усмотрению.

2. *Надзор за местными властями.* Это составляет наименьшую степень централизации. Надзор производится посредством отчетов, ревизий, правительственных властей, постоянно находящихся на местах.

3. *Восхождение местных дел на решение или утверждение центральной властью.* Это может совершаться различными способами: или по жалобам частных лиц, или по постановлениям местной правительственной власти, которая приостанавливает решение представителей местных союзов, или по существу дела, в силу закона. Некоторые дела, особенно важные, могут в силу закона восходить на утверждение центральной власти. Последнее составляет административную централизацию. Чем больше такого рода дел, восходящих к центральной власти, тем сильнее централизация. Чрезмерное ее расширение ведет к тому, что за всякими мелочами обращаются к центру.

4. *Направление местной деятельности из центра посредством обязательных постановлений, инструкций и предписаний.* Здесь гарантией самоуправления служит основное правило, что для него обязательен только закон, а не правительственные постановления, еще меньше – инструкции, которые могут обращаться только к чистым агентам правительства [12, с.396–398].

Централизация может относиться не только к местным союзам, но и к местным органам правительства. Чем выше права последних, тем меньше дел восходит на высшее утверждение. Именно здесь централизация может служить гражданам **гарантией против произвола и притеснений местных властей**. Как указывает Б.Н. Чичерин, непричастная мелким столкновениям провинциальной жизни, центральная власть вообще беспристрастнее и шире смотрит на вещи. Истинная децентрализация – та, которая производится в пользу местного самоуправления [12, с.398].

Весьма важно, каким путем сложилось государство: из местных ли союзов, которые дорожат своей автономией, или вследствие преобладания цельной народности, налагающей свою печать на подчиненные области. Централизация служит сильным орудием объединения. Без нее невозможно обойтись там, где нужно сильнее прикрепить известные области к центру или действовать против могучего класса, враждебного государственному порядку. Исторически централизация в европейских государствах возникла именно из борьбы королей с феодальным строем. Точно так же централизация является жизненной необходимостью в обществе, расшатанном анархическими страстями, где первая потребность состоит в восстановлении власти [12, с.400–401]. Наконец, централизация и местное самоуправление имеют прямое отношение к образам правления.

На опыте Франции можно уяснить некоторые закономерности и принципы централизованного и децентрализованного управления, которые могут помочь России избежать ошибок и сложностей на пути выработки и формирования оптимальной модели управления.

Показательно то, что в отличие от России, где найти словарное значение категории «децентрализация» весьма затруднительно, французско-русский юридический словарь предлагает столь объемную трак-

товку этого понятия, что для сегодняшней РФ она уже сама по себе может быть предметом изучения. «Децентрализация – предоставление местным органам самостоятельности в управлении местными делами». И далее проводится определение видов децентрализации – децентрализация управления, децентрализация руководства, децентрализация публичных служб, территориальная децентрализация (т.е. наделение основных административно-территориальных единиц правосубъектностью) [16].

А. Файоль, не выделяя децентрализацию как принцип управления, тем не менее, подразумевает ее как некую данность. К такому выводу можно прийти, исследовав сформулированные им общие принципы управления, и в частности принцип централизации. «Централизация – должна быть принята или отвергнута в зависимости от тенденций руководства и от обстоятельств; дело сводится к нахождению степени централизации, наиболее благоприятной для предприятия». Как видно из цитаты, в процессе управления необходимо находить **степень** централизации, которая, как известно, сама по себе невозможна и всегда идет «рука об руку» с децентрализацией [16].

Французский ученый Жан-Мари Бесе определяет децентрализацию как простое, неделимое (несоставное) понятие: «Децентрализация – система, при которой нецентральные (выборные) органы имеют в отношении дел, рассматриваемых как местные, право принятия решений без подчинения в своих взаимоотношениях с центральной властью вышестоящему органу». С понятием децентрализации он связывает такие организационные способы управления, как централизацию (антитезу децентрализации) и *деконцентрацию* (как разновидность централизации). Централизация определяется им как система, при которой все решения, касающиеся административных задач, зависят от центральных органов государственной администрации [16].

Аналогичного взгляда придерживается и Ж. Ведель, разграничивающий понятия децентрализации и деконцентрации. Децентрализация – полная передача власти и управления, а деконцентрация – лишь вид организационной техники в рамках централизованного управления. В качестве еще одного способа осуществления централизованного управления он выделяет концентрацию, т. е. такой режим управления, когда «вся администрация зависит от центральной власти и все важные решения принимаются премьер-министром или заинтересованными министрами» [2, с.397].

Можно сделать вывод о том, что в сфере публичного управления во Франции выделяются такие способы, как децентрализация и централизация, причем последняя является категорией сложной, основанной на сочетании концентрации и деконцентрации управленческих полномочий.

Как можно определить механизм государственного воздействия? В нем есть такие элементы, как целеполагание и стратегическое программирование и планирование, использование разных методов правового регулирования, поиск меры централизации и децентрализации в управлении, использование форм взаимодействия публичных институтов и бизнес-структур [9, с.52].

Особенности государственного устройства федеративных государств определяют меру централизации и децентрализации власти, как отмечается некоторыми авторами [15]. Для эффективной организации публичной власти и функционирования управления на всех уровнях большое значение имеет понимание и обоснованное применение двух базовых принципов – централизации и децентрализации. В них отчетливо сфокусированы многие проблемы государственного и социально-экономического развития и, соответственно, правового обеспечения.

Децентрализация государственного (публичного) управления – сложное комплексное понятие. В самом общем смысле можно резюмировать, что административная децентрализация в правовом демократическом государстве представляет собой передачу определенного объема властных полномочий компетентными субъектами управленческого воздействия иным структурным единицам, наделенным необходимыми правами, обязанностями и ресурсами. Конечной целью такого перераспределения управленческих функций является возможность принятия наиболее оптимальных управленческих решений на государственном, региональном и местном уровнях, а также во всех регулируемых сферах жизнедеятельности [8, 10].

Два процесса – централизация и децентрализация – тесно взаимоувязаны в системе органов исполнительной власти, и невозможно отдельно анализировать эти процессы без учета характеристики устойчивых связей, складывающихся в рамках единой исполнительной власти в Российской Федерации. Для современной системы управления необходимым является взвешенное, обоснованное сочетание элементов централизации и децентрализации в различных сферах государственной и общественной жизни.

Основными признаками централизации являются: а) концентрация властных полномочий и решений в едином центре управления; б) концентрация ресурсов; в) координирование деятельности на всех уровнях власти из центра; г) иерархичность связей; д) специфическая структура.

К признакам децентрализации относятся:

а) максимальная приближенность к объектам; б) самостоятельность принятия решений; в) обеспеченность ресурсами; г) доступность общественного участия и контроля; д) саморегулирование; е) соответствующая институциональная организация [13, с.12].

По своей сути децентрализация представляет собой систему, включающую множество элементов, которые согласованно реализуются в процессе функционирования власти. То есть децентрализация государственного управления может выступать как: 1) принцип управленческого воздействия; 2) способ (метод) управления; 3) управленческий режим; 4) форма организации публичной власти и публичного управления; 5) процесс распределения и реализации полномочий; 6) элемент организационной структуры публичного управления [8,11].

Ю.А. Тихомиров выделяет следующие характерные черты централизации: а) обеспечение целостности государственной и иной системы и "притяжение" их элементов; б) концентрация полномочий по принятию решений на верхних уровнях власти; в) концентрация финансовых, материальных и иных ресурсов; г) иерархичность связей и действий составных частей системы; д) соответствующие структуры и институты власти; е) готовность кадров действовать в жестких режимах [9, с.62].

По мнению Ю.А. Тихомирова, к признакам децентрализации относятся: а) приближение публичных органов к объектам управления, к населению; б) обеспеченность преимущественно собственными ресурсами; в) выборность властей и доступность их общественному участию и контролю; г) гарантированная самостоятельность решений и действий; д) специфика структуры институтов (выборность, сессии, съезды, референдумы и т.п.) [9].

Н.В. Ходов в своем диссертационном исследовании приводит следующие понятия централизации, децентрализации. *Централизация* публичной (гос.) власти – обусловленный совокупностью объективных и субъективных факторов, осуществляемый (как правило) в установленном законом порядке политико-правовой процесс перехода властных полномочий от децентрализованной подсистемы к централизованной в целях минимизации сроков между принятием управленческого решения и его реализацией. *Децентрализация* – это обусловленный совокупностью объективных и субъективных факторов, осуществляемый в установленном законом порядке политико-правовой процесс перехода властных полномочий от централизованной подсистемы к децентрализованной в целях наиболее эффективного принятия и исполнения управленческих решений [10, с.48].

Теперь перейдем к краткому историческому экскурсу централизованных и децентрализованных государств.

Вся история развития государств в значительной степени сводится к борьбе центростремительных и центробежных сил, хотя их значение для всего строя жизни коренным образом изменилось с течением времени. Первоначально, при слабом развитии путей сообщения, централизация была затруднена, но к ней зачастую стремилась небольшая часть населения, являвшаяся правящей, так как централизация была для нее средством эксплуатировать экономически и политически всю массу народа или народов, ей подвластных. Так было в древних восточных деспотиях, например в Персии. Центральная власть назначала правителей (сатрапов) в отдельные провинции и требовала от них денег и войска, но совершенно не имела возможности контролировать их деятельность. Местные правители при благоприятных условиях сбрасывали иго центральной власти.

Римская империя была, наоборот, прочнее благодаря тому, что сумела понять и оценить значение местной самостоятельности. Она признавала самоуправление городов (избираемые магистраты являлись полицейской и судебной властью) и провинций.

Государственный строй, возникший во всей Европе (кроме Византии) после падения Западной Римской империи, не оставлял места для сильной центральной власти. Это верно и для германцев, и для кельтов, и для славян. Но к централизации стремилась постепенно усиливавшаяся королевская власть. Как известно, наибольших успехов в данном отношении королевская власть достигла во Франции [14].

Только в XIX в. появились условия, сделавшие возможной последовательно проведенную централизацию. Речь идет о хорошо развитых путях сообщения, правильно функционирующих почте и телеграфе. Кроме того, к этому времени развились некоторые отрасли государственной жизни, которые по своему свойству не допускают нецентрализованного управления: армия, флот, иностранные дела и международная торговля. Однако в том же XIX в. развилось стремление к свободе личности и к свободе политической, которая гораздо лучше охраняется при развитой децентрализации, чем без нее. Ввиду этого появляется строгое разграничение функций центрального правительства от функций местного самоуправления. Таким образом, известная централизация определенных отраслей управления вполне уживается с децентрализацией как в форме местного самоуправления, так и в форме федеративного строя [14].

К концу XIX в. Россия являлась одним из наиболее централизованных государств мира. Также на протяжении всего XX в., несмотря на смену политических режимов, радикальную ломку и переустройство госу-

дарственного механизма, Российское государство оставалось сильно централизованным государством с концентрацией властных полномочий в одном центре.

Исторически сложилось так, что на всех этапах развития государственности (кроме феодальной раздробленности) Россия (Российская империя, РСФСР, СССР) являлась централизованным государством. Попытки осуществить децентрализацию публичного управления были весьма скромными и слабо влияющими на общий стиль централизованного управления [7, с.29].

В многонациональных государствах федеративного устройства, и прежде всего в России, заметны колебания в отношении политического курса – то жесткая централизация, то расцвет «национальных суверенитетов», то попытки новой гармонизации и интеграции. И решение еще не найдено [9, с.33].

Как проявляются централизация и децентрализация при правовом регулировании? Одно из конкретных проявлений в суммарной политической организации – дифференциация права на частное и публичное [3, с.116]. Как известно, в основе классификации юридических норм на частноправовые и публичноправовые лежит их формирование с учетом или без учета волеизъявления обязываемых ими лиц, т.е. *демократическим* или *диктаторским* путем [11, с.280]. До и после наступления цивилизации частное и публичное право выступают в обществе как системы «юридической децентрализации» и «централизации» [1, с.28].

Демократический метод политического управления, в отличие от диктаторского, предполагает меньшую детализацию правового регулирования поведения тех субъектов внутригосударственной жизни, по отношению к которым он применяется [4, с.126]. Диктаторской же форме политического руководства свойственно как раз противоположное, в силу чего она нередко воспринимается как опека над людьми, подчас лишаящая их возможности наилучшим образом использовать собственные знания и дарования. Достижимая в итоге высокая степень формализации поведения людей является свидетельством имманентной диктаторскому правлению политической централизации [18, с.80].

Специфичное для демократического способа руководства участие в формировании политики подразделений системы общеполитических органов управления, а также лиц и объединений, в нее не входящих, выражается в признании актов перечисленных субъектов, специально нацеленных на изменение, отмену или создание новых юридических норм, источниками права. В государственно организованных политиях демократический метод управления проявляется в провозглашении здесь в качестве источников права нормативно-правовых актов центральных и местных подразделений государственного механизма, судебного и административного прецедента, правового обычая, юридической доктрины, односторонних и многосторонних актов субъектов права, не принадлежащих к системе общеполитических руководящих структур, например, таких как завещания, сделки и пр. [3, 119].

Подобного рода множественность источников права несовместима с автократическим способом политического руководства, поскольку ему не присуще участие в выработке политики диктаторски подчиняемых субъектов внутригосударственной жизни. Соответственно, диктаторски управляемые участники внутригосударственного общения не наделяются правотворческими полномочиями [3].

Когда в государстве очень широка сфера автократически подчиняемых лиц и организаций, а демократический метод руководства распространяется на совсем небольшой круг людей, в нем весьма ограничено использование источников права, которые предполагают создание и формулирование юридических норм обладающими властными полномочиями лицами в среднем и нижнем звеньях системы органов общеполитического управления, а также субъектами права, не входящими в общеполитические руководящие структуры. Речь идет о прецеденте, правовом обычае, юридической доктрине, ранее отмеченных односторонних и многосторонних актах индивидов и ассоциаций, не интегрированных в общеполитические управляющие органы [3; 5, с.100]. В качестве преобладающего источника права выступает нормативно-правовой акт подразделений высшего звена системы общеполитического руководства. Напротив, в политических организациях, где превалирует демократический метод управления, широко применяются, помимо подобного нормативно-правового акта, и остальные указанные источники права [3, с.119–120].

Как писал Г. Кельзен, чтобы быть государством, правопорядок должен иметь характер организации в узком и специальном смысле слова: он должен устанавливать органы, которые, функционируя по принципу разделения труда, создают и применяют нормы, образующие этот правопорядок; он должен обнаруживать известную степень централизации. Государство – это относительно централизованный правопорядок.

Эта централизация, по Г. Кельзену, отличает государственный правопорядок от догосударственного первобытного и над- (или меж-) государственного общего международного права. Ни в одном из этих правопорядков общие правовые нормы не создаются централизованным законодательным органом, а это значит, что создание общих норм децентрализовано [11, 111–112].

Г. Кельзен, определяя государство, приводит следующую дефиницию: «Государство, основными элементами которого являются население, территория и государственная власть, определяется как *относительно централизованный*, в общем и целом действенный правопорядок с ограниченной пространственной и временной сферой действительности» [11, с.146].

Теоретически централизованное правовое сообщество есть такое сообщество, чей правопорядок состоит только и исключительно из правовых норм, действительных для всей территории государства, в то время как децентрализованное сообщество конституируется правопорядком, состоящим из норм, действительных лишь для отдельных частей территории государства. При полной, а не частичной децентрализации, верно отмечал Г. Кельзен, наряду с нормами, действительными лишь для отдельных частей территории государства, не могут существовать нормы, действительные для всей его территории. Поскольку единство территории определяется единством правопорядка, действительного для всей территории, то возникает вопрос, можно ли вообще в идеальном случае полной децентрализации по-прежнему говорить о единстве территории и об одном правопорядке. Но о децентрализации может идти речь лишь в случае расчленения одного правового сообщества и одной территории. Если бы децентрализация могла зайти так далеко, что несколько правовых сообществ, несколько правопорядков с независимыми территориальными сферами действительности существовали бы бок о бок, исключая возможность считать их разными частями одной территории, тогда децентрализация, как кажется, вышла бы за пределы возможного [11, с.148–149].

Если исходить из такого понимания, то можно говорить о децентрализации *в узком смысле* лишь в том случае, если единство всей территории конституируется позитивно установленными нормами [11]. Проблема централизации и децентрализации как проблема территориального членения правового сообщества есть прежде всего вопрос о пространственной сфере действительности образующих правопорядок норм, подытоживает Г. Кельзен [11, с.150].

В государстве существует стратегия наименьших политических издержек. Она может быть полезной в политической жизни общества. Стратегия наименьших политических издержек правотворчества и реализации права для общеполитического руководства заключается в том, чтобы обеспечить решение каждой требующей вмешательства общеполитических органов проблемы санкционированием на самом низком уровне управления из тех, где дело может быть улажено. В частности, если высшие органы политического руководства, занимаясь общими вопросами функционирования государства как целостности, сталкиваются с проблемами, касающимися лишь его отдельных сегментов, то им следует делегировать санкционирование подчиненным уровням управления – *настолько близко к индивидам, насколько это возможно* [17, с.85–88, 114–132].

Такое положение объясняется двумя обстоятельствами. Прежде всего, как заметил У. Пройс, «спустить принятие решений на самый допустимо низко уровень с тем, чтобы максимально сблизить граждан с властью, ... является гарантией наибольшей эффективности, ибо низшие структуры власти лучше знают специфические условия» управляемой ими сферы, чем осведомлены о подобного рода местных делах органы управления более высокого ранга [6, с.143]. Кроме того, при реализации такой стратегии люди чувствуют себя более свободными, поскольку «психологически... действует принцип, согласно которому, чем выше место расположения санкционирования в терминах подчинения, тем больше угрожающим свободе это санкционирование воспринимается. Для одного и того же вида санкции – чем менее подчиняющей является власть, от которой санкция исходит, тем менее ограничивающей свободу эта санкция кажется» [17, с.86; 18, с.81].

Польза от стратегии наименьших политических издержек в государстве заключается в следующем. Она способствует обеспечению самосохранения и прогресса этого сообщества.

Основные выводы проведенного исследования таковы. Во-первых, процессы централизации и децентрализации присущи любому государству. Во-вторых, соотношение централизации и децентрализации меняется в истории отдельных стран. В-третьих, в государстве существуют возможности добиться такого соотношения централизации и децентрализации при правовом регулировании, при котором это политическое сообщество не только сохраняется, но и прогрессивно развивается.

### Литература

1. Агарков М.М. Ценность частного права // Правоведение. – 1992. – № 1. – С. 25–42.
2. Ведель Ж. Административное право Франции. – М., 1973. – 512 с.
3. Дробышевский С.А. Политическая организация общества и право как явления социальной эволюции. – Красноярск: Изд-во КГУ, 1995. – 342 с.
4. Кашанина Т.В. Индивидуальное регулирование в правовой сфере // Советское государство и право. – 1992. – № 1. – С. 122–131.
5. К новой концепции юридического образования // Государство и право. – 1992. – № 7. – С. 98–105.
6. Ледах И.А. Федерализм и демократия. На форуме юристов // Государство и право. – 1992. – № 4. – С. 142–150.
7. Махина С.Н. Административная децентрализация в РФ: концепция и правовое содержание: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ГУ, 2006. – 28 с.
8. Махина С.Н. Концепция децентрализации государственного администрирования // Административное право и процесс. – 2006. – № 1. – С. 10–13.

9. Тихомиров Ю.А. Государство: преемственность и новизна. – М.: Юриспруденция, 2011. – 80 с.
10. Ходов Н.В. Централизация и децентрализация государственной власти в современной России (общеправовой анализ): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Нижегородская академия МВД РФ, 2005. – С. 48–49.
11. Чистое учение о праве Ганса Кельзена. – М.: АН СССР ИНИОН, 1987. – Вып. 1. – 212 с.
12. Чичерин Б.Н. Общее государственное право / под ред. и с пред. В.А. Томсинова. – М.: Зерцало, 2006. – 536 с.
13. Шишова Ж.А. Централизация: каковы пределы? // Законодательство и экономика. – 2007. – № 1. – С. 12–13.
14. Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. – СПб.: Брокгауз–Ефрон, 1890–1907. – URL: [http://dic.academic.ru/dic.nsf/brokgauz\\_efron](http://dic.academic.ru/dic.nsf/brokgauz_efron).
15. Централизация и децентрализация в административной реформе. – URL: <http://alldocs.ru/zakons/index.php?from=1221>.
16. Портал французского права. – URL: <http://www.france-jus.ru/index.php?page=fiches&action=fiche&type=droit&droit=394>.
17. Bayley D.H. Social Control and Political Change. Princeton: Princeton University Press, 1985. – P. 145.
18. Control and Ideology in Organizations / ed. by G. Salaman and K. Thompson. – Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1983. – P. 142.

