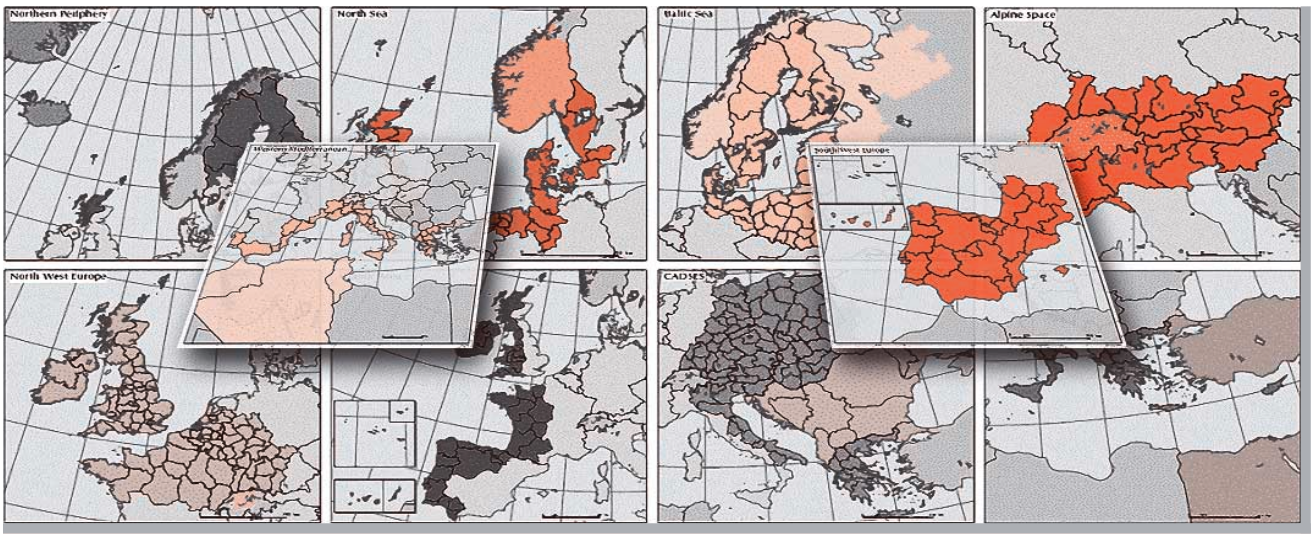


Игорь ЛЯПИН

Децентрализация власти в унитарных государствах

Децентрализация государственной власти как универсальный публичный феномен находит свое воплощение не только в федеративных, но и унитарных (от лат. unitas – единство) странах. Как известно, унитарные государства, будучи похожими друг на друга в главном, разнятся в частностях, которые, помимо прочего, неизменно сказываются на конституционных моделях рассредоточения государственной власти.

Исходя из концептуального посыла о том, что децентрализация государственной власти как комплексная категория обретает свою качественную определенность, во-первых, через системное единство и разделение публичной власти, во-вторых, через национальные особенности формы государственного устройства, в-третьих, через сложившуюся правовую традицию, рассмотрим общее и особенное в конституционном закреплении параметров рассредоточения государственной власти в унитарных странах Европы.

Следует уточнить, что децентрализация государственной власти трактуется нами в широком, узком и традиционном смыслах. Все они представляют собой конституционные способы рассредоточения государственной власти, которые реализуются в определенном порядке, пределах и формах. В широком смысле децентрализация государственной власти отражает всякие конституционные формы рассредоточения государственной власти; в узком – целесообразное переведение властных полномочий с общегосударственного на иной, сложившийся в конкретной стране уровень власти; в традиционном – нисходящее подконтрольное распределение полномочий между органами, представляющими исполнительную власть. Иначе говоря, система децентрализации государственной власти функционирует в горизонтальной, вертикальной и внутрифункциональной конституционных плоскостях.

В унитарном государстве при централизации всего государственного механизма в конституционном порядке закладываются определенные элементы его гибкости в целях повышения эффективности функционирования общества и государства. При этом неверная – осознанно или в силу заблуждения, намеренно или по неосторожности – эксплуатация конституционно предусмотренных возможностей для обеспечения динамизма унитарной государственно-правовой системы оборачивается реальными угрозами единству страны. Именно поэтому актуальны исследования унитарных моделей децентрализации государственной власти, характерные для конституционного строительства европейских стран.

Игорь ЛЯПИН – кандидат юридических наук, докторант кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы РАГС

Основу для сравнительного анализа составили 10 стран – пять республик (Венгрия, Италия, Польша, Португалия, Франция) и пять монархий (Великобритания, Дания, Испания, Нидерланды, Норвегия), среди которых есть как централизованные, так и децентрализованные государства. Такая градация опосредована видом контроля, осуществляемым центральной властью в отношении местного самоуправления.

В современный период безотносительно названного деления для унитарных государств стали характерными процессы усиления децентрализации. Курс на децентрализацию становится более отчетливым в немалой степени под влиянием решений Совета Европы о развитии демократических институтов (Рекомендации Комитета министров Совета Европы № R (2005) 1 «О финансовых средствах местных и региональных властей» и № R (2005) 2 «О хорошей практике приграничного и межтерриториального сотрудничества территориальных сообществ или властей и устранении препятствий ему», принятые 19 января 2005 г.).

О наличии процессов децентрализации государственной власти свидетельствуют региональная реформа в Италии, начавшаяся в 70-е гг. XX в., законы о децентрализации во Франции 80-х гг., расширение региональной и местной автономии в Великобритании в 90-е гг. Все это примеры реформ, реализованных, прежде всего, в целях повышения эффективности общественного сектора в унитарных государствах. Аналогичные по содержанию реформы были осуществлены в 80-90-е гг. XX в. в Венгрии и Польше.

Анализ конституций десяти названных государств показал, что в половине из них наличествует прямое упоминание о децентрализации, но в собственном ключе (конституции Италии, Испании, Португалии). Например, в ст. 5 Конституции Италии закреплено, что «Республика, единая и неделимая, признает местные автономии и содействует их развитию; осуществляет самую широкую административную децентрализацию в зависимых от государства службах; приспосабливает принципы и методы своего законодательства к задачам автономии и децентрализации»; в ч. 1 ст. 103 Конституции Испании децентрализация упоминается в числе принципов действия публичной администрации, которая «беспристрастно служит общим интересам и действует в соответствии с принципами эффективности, соподчиненности, децентрализации, деконцентрации и координации при полном подчинении закону и праву».

В отличие от этого в конституциях Франции и Польши децентрализация «привязана» не к государственно-управленческой сфере, а к публичной – государственной и муниципальной – власти в целом, что приближено к трактовке децентрализации в узком смысле. Так, в ст. 1 Конституции Франции отмечено, что «Франция является неделимой... Республикой... Ее организация является децентрализованной» [1]; в ч. 1 ст. 15 Конституции Республики Польша от 2 апреля 1997 г. установлено, что ее территориальное устройство «обеспечивает децентрализацию публичной власти» [2].

В конституциях трех стран – Венгерской Республики от 18 августа 1949 г. [2], Норвежского Королевства от 17 мая 1814 г. [3], Королевства Нидерландов от 17 февраля 1983 г. [3] параметры рассредоточения государственной власти представлены через иные понятия, отражающие суть данного процесса. Например, в § 42 Конституции Венгрии установлена «самостоятельность» местного самоуправления, которая в дальнейшем конкретизирована применительно к органам власти. Согласно п. 1 § 44/А местное представительное учреждение «самостоятельно»: регулирует и управляет в делах самоуправления, а его решение может быть проконтролировано только с точки зрения законности; распоряжается доходами самоуправления; в рамках закона формирует администрацию и определяет порядок ее деятельности. Как гарантию самостоятельности местного представительского учреждения можно расценить норму о его «наделении» государственной поддержкой. Рассредоточению власти служит положение п.2 § 44/В Конституции данной страны, что городской голова – председатель местного представительного учреждения – на основе закона или правительственного постановления, основанного на нормах закона, может «в исключительном случае исполнять административные функции».

В Конституции Королевства Дания от 5 июня 1953 г. [2] и Конституционных актах Великобритании [2] децентрализация государственной власти представлена в ее широкой трактовке. Причем здесь функциональное разделение государственной власти отражено в институциональном ключе. Так, в ч. I ст. 3 Конституции Дании установлено, что «законодательная власть осуществляется совместно Королем и Фолькетингом. Исполнительная власть осуществляется Королем. Судебная власть осуществляется органами правосудия». В Конституционных актах Великобритании о функциональных характеристиках государственной власти не упоминается, но говорится об органах, название которых позволяет с очевидностью отнести их к трем ветвям власти – парламент, премьер-министр, суд.

Необходимо отметить, что децентрализация в смысле рассредоточения государственной власти по функциональному критерию проявляет себя и во всех иных странах данной фокусной группы. При этом о самом принципе разделения властей упомянуто, например, в ч. 1 ст. 111 Конституции Португальской Республики от 2 апреля 1976 г. [3], которая «определяет разделение властей и взаимозависимость органов государственной власти». Данная формулировка закрепляет самостоятельность органов власти, представляющих разные функциональные ветви. В таком изложении отражена диалектическая связь децентрализации и централизации. В ч. 3 ст. 111 зафиксирован чрезвычайно важ-

ный принцип, определяющий условия и пределы рассредоточения власти в порядке делегирования. Установлено, что «никакой орган государственной власти, автономной области или местной власти не может делегировать свои полномочия другим органам, кроме как в случаях и в пределах, специально предусмотренных Конституцией и законом».

Во Франции разделение властей закреплено в Декларации прав и свобод человека и гражданина от 26 августа 1789 г., являющейся составной частью Конституционных актов этой Республики [4]. Согласно ст. 16 данной Декларации «всякое общество, в котором не ... проведено разделение властей, не имеет Конституции».

Близко к классической формулировке принцип разделения властей зафиксирован в ч. 1 ст. 10 Конституции Польши, в соответствии с которой государственный строй Польской Республики «основывается на разделении и равновесии законодательной власти, исполнительной власти и судебной власти». В связке с этим положением представлена организационная поддержка его реализации. О наличии «различных властей» можно судить по содержанию ст. 134 Конституции Италии, устанавливающей сферу подсудности Конституционного суда. Помимо прочего, здесь присутствуют «споры о компетенции между различными властями государства...». Наличествуют и иные конституционные варианты, указывающие на рассредоточение власти по функциональному критерию.

При этом практически все унитарные государства из рассматриваемой группы в своих основных законах проявили единодушие в предпочтении институционального выражения принципа разделения властей с четким конституционным распределением властных полномочий. Исключение составляет формат, избранный Конституцией Нидерландов, где отсутствуют конкретные положения, касающиеся полномочий законодательных, исполнительных и судебных органов, а использованы отсылочные нормы.

Помимо известного конституционного подхода рассредоточения государственной власти по функциональному критерию, в некоторых государствах учреждена особая – назовем ее функционально ограниченной – децентрализация, выразившаяся, например, в бикамерализме. Это известно как закономерность для федеративных, но не унитарных государств. Однако проведенный анализ показал, что из десяти рассматриваемых стран в шести – Великобритании, Испании, Италии, Нидерландах, Норвегии, Польше, Франции – конституциями учреждены две палаты, осуществляющие законодательные функции. На конституционном уровне уточнены полномочия каждой из палат, условия и порядок их взаимодействия и взаимовлияния.

В Конституции Королевства Испания от 27 декабря 1978 г. предусмотрен вариант межфункционального делегирования полномочий, но с большей конкретизацией правил и ограничений его реализации [3]. Так, согласно ч. 1 ст. 82 Конституции Испании Генеральные кортесы «могут делегировать правительству полномочия издавать нормативные акты, имеющие силу закона по определенным вопросам, за исключение тех, по которым принимаются органические законы (например относящиеся к развитию основных прав и свобод, одобряющие статуты об автономии, относящиеся к порядку всеобщих выборов). Как следует из ч. 2 той же статьи, законодательная делегация должна быть предоставлена специальным уполномочивающим законом, когда речь идет о выработке детализированных текстов, или простым законом, когда речь идет о переработке различных законодательных текстов в один. В каждом случае законодательная делегация должна предоставляться правительству в конкретной области и с указанием срока ее осуществления. Делегация исчерпывается, когда правительство ее использует, опубликовав соответствующую норму. Делегация не может быть предоставлена в неопределенной форме или на неопределенный срок. Также не может быть разрешена субделегация иным, кроме правительства, властям. Далее подчеркнуто, что уполномочивающие законы точно устанавливают цели и пределы делегации, а также принципы и критерии, которыми необходимо руководствоваться при ее осуществлении. Введено ограничение, что уполномочивающие законы ни в коем случае не могут разрешать изменение самого уполномочивающего закона и уполномочивать к изданию норм, имеющих обратную силу (ст. 83).

В ст. 131 Конституции Польши тоже довольно подробно, с учетом разных ситуаций прописан механизм межфункционального делегирования полномочий Президента. Так, если Президент Республики временно не может исполнять должность, он уведомляет об этом Маршала сейма, который «временно принимает на себя обязанности Президента Республики». Если же Президент не в состоянии об этом уведомить Маршала сейма, то вопрос по предложению последнего решает Конституционный трибунал. Он в случае признания временной невозможности исполнения должности Президентом Республики временное исполнение его обязанностей поручает Маршалу сейма (ч. 1). Если Маршал сейма не может исполнять обязанности Президента Республики, их принимает на себя Маршал сената (ч. 3).

Конституция Португалии своей ст. 132 предусмотрела порядок «временного замещения Президента». Установлено, что во время наличия временного препятствия к исполнению Президентом Республики своих обязанностей его функции выполняются председателем Ассамблеи Республики или, в случае существования препятствия к исполнению у последнего, лицом, его замещающим. При этом действие мандата депутата у председателя Ассамблеи Республики или лица, его замещающего, временно приостанавливается.

В Конституцию Франции включен двойной механизм делегирования полномочий главы государства. Согласно абз. 4 ст. 7 при наличии препятствия к исполнению Президентом своих обязанностей, констатируемых Конституционным советом абсолютным большинством голосов по запросу Правительства, функции Президента Республики временно осуществляются председателем Сената, а если у последнего в свою очередь имеются препятствия, то Правительством. Однако данный механизм не может быть запущен, если Президент Франции передал на референдум законопроект, касающийся организации публичных властей, содержащий одобрение какого-либо соглашения о Сообществе или разрешающий ратификацию какого-либо международного договора, который, не противореча Конституции, отразился бы на функционировании государственных институтов (ст. 11) или после соответствующих консультаций объявил о роспуске Национального собрания.

В п. 1 § 29/E Конституции Венгрии закреплено правило, согласно которому в случае временных затруднений, мешающих Президенту Республики осуществлять свои обязанности, или досрочного прекращения полномочий Президента его права и обязанности осуществляет председатель Государственного собрания со следующими ограничениями: он не может отослать закон Государственному собранию для нового обсуждения, направить закон Конституционному суду в целях экспертизы, распустить Государственное собрание; он вправе воспользоваться акцией помилования только для осужденных по приговору, имеющему законную силу.

В унитарных государствах активно проявляет себя и децентрализация по вертикальному типу, когда определенные государственные полномочия целесообразно перемещаются с общегосударственного на иной уровень. Сам факт конституционного закрепления «исключительных полномочий» государства указывает на подобные «перемещения». Организационно этот процесс поддерживается соответствующими законодательными и исполнительными органами. Например, согласно ст. 121 Конституции Италии органы области – это областной совет, осуществляющий «законодательную и регламентарную власть», джунта, являющаяся исполнительным органом области. Председатель джунты не только представляет область, промульгирует областные законы и регламентарные акты, но и «руководит осуществлением административных функций, делегированных государством области в соответствии с инструкциями центрального Правительства».

В Разделе XII Конституции Франции перечислены территориальные коллективы – коммуны, департаменты, регионы, коллективы с особым статусом и заморские коллективы, – которые согласно ст. 72-2 являются участниками передачи компетенции между государством и ими. Причем любая передача компетенции между государством и территориальными коллективами сопровождается предоставлением средств, эквивалентных тем, которые необходимы для осуществления этой компетенции.

На уровень децентрализации государственной власти в Испании указывает положение ч. 1 ст. 152 ее Конституции, в соответствии с которым в статутах институциональная автономная организация включает в себя: Законодательную ассамблею, Правительственный совет с исполнительными и административными функциями и его председателя, объединяющий в себе и высшее представительство соответствующего автономного сообщества, и представительство в нем государства. Высшим органом судебной власти в автономном сообществе без ущерба для юрисдикции Верховного суда является Высший суд правосудия.

В Конституции Нидерландов в подтверждение факта вертикального рассредоточения государственной власти указывается на наличие высших органов провинций и муниципалитетов – соответствующих советов (ч. 1 ст. 125). Ведение дел провинций, помимо советов, осуществляют исполнительные органы провинций и уполномоченные короля (ч. 2 ст. 125).

Конституция Польши отразила вертикальную децентрализацию власти через местные органы правительственной администрации и территориальное самоуправление. О первых в Конституции только упоминается в контексте актов местного права (ст. 94) и компетенции Высшего административного суда (ст. 184), вторым посвящен целый раздел VII.

Определено также, что исходя из обоснованных потребностей государства «закон может поручить единицам территориального самоуправления выполнение иных публичных задач. Закон определяет порядок передачи и способ выполнения порученных задач (ч. 2 ст. 166).

Конституция Португалии учредила оригинальное многоярусное рассредоточение государственной власти и довольно подробно упорядочила его в специальных разделах VII «Автономные области» и VIII «Организация местной власти».

Сфера, в рамках которой автономные области могут принимать юридически значимые решения, представлена в Конституции Португалии двояко: полномочия автономных областей (ст. 227) и полномочия особого интереса автономных областей (ст. 228). Первая группа полномочий включает как исключительно определенные, так и остаточные. При этом уточнено, что законопредложения о передаче полномочий должны сопровождаться проектом областного законодательного декрета по поводу отношений, которые должны быть им урегулированы. Вторая – охватывает вопросы, определяющие законодательную и административную автономию областей. Их перечень открытый, поскольку допускается наличие и «иных» вопросов, касающихся исключительно соответствующей области или требующих особого подхода (п. о ст. 228).

Таким образом, каждая из названных европейских стран в своем основном законе с разной степенью подробности – от предельной детализации до упоминания некоторых черт – закрепила вопросы вертикальной децентрализации государственной власти. При этом следует учесть, что нечеткость параметров децентрализации, представленных в конституционных актах, вовсе не означает отрицание этого процесса, невозможность его осуществления на основе соответствующего законодательства и отсутствие рассредоточения государственной власти на практике. Реальным примером в данном отношении служат Великобритания [5] и Франция [6].

Дальнейший анализ конституций десяти унитарных европейских государств на предмет децентрализации власти дал основания выделить внешнее делегирование (передачу) полномочий, что можно рассматривать как разновидность децентрализации. Подобное распределение полномочий государственной власти осуществляется государствами по различным мотивам. Например, в целях содействия развитию международного правопорядка и сотрудничества, согласно ч. 1 ст. 20 Конституции Дании, полномочия, предоставленные Конституцией государственным органам Королевства, могут быть в пределах, установленных законом, «делегированы» международным организациям, созданным по взаимному согласию с другими государствами. В целях строительства Европейского союза внешняя децентрализация предусмотрена в Португалии и Франции. В конституциях трех стран – Великобритании, Франции, Венгрии внешняя договорная деятельность упоминается, но в связи с обязательствами этих государств по международным договорам.

Обобщая конституционный опыт децентрализации государственной власти, выявленный в унитарных странах Европы, необходимо отметить, что он опосредован как правовой традицией, так и национальными интерпретациями в части учредительных параметров и организационной структуры публичного механизма.

В конституциях унитарных государств Европы закреплены и горизонтальные, и вертикальные модели рассредоточения государственной власти. Практически во всех основных законах данных государств содержится институциональный аспект принципа разделения властей с четким конституционным распределением властных полномочий.

Помимо этого, наличествуют функционально ограниченные и межфункциональные, ситуативные и постоянные варианты децентрализации государственной власти. Вполне закономерно, что в конституциях ряда государств закреплена внешняя форма рассредоточения власти путем передачи (делегирования) государственных полномочий международным организациям.

Подобное конституционное разнообразие децентрализации государственной власти в унитарном формате указывает не только на продолжающееся развитие данного феномена, но и на его значительный адаптационный механизм и широкие возможности в деле повышения эффективности функционирования публичной власти.

Литература

1. Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г. (с последующими изменениями и дополнениями) // Конституции зарубежных государств / Сост. В.В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2003.
2. Конституции государств Европы. М.: НОРМА, 2001.
3. Конституции государств Европейского союза. М.: НОРМА, 1999.
4. Конституции зарубежных государств. М.: БЕК, 2000.
5. *Ежевский Д.О.* Изменение роли и функций органов местного самоуправления в Великобритании в ходе муниципальных реформ конца XX-начала XXI вв. // Право и политика. 2005. № 5.
6. *Бёф Ж.-Л., Маньян М.* Территориальные образования и децентрализация // Отечественные записки. 2006. № 5. С.5.

Зарубежный опыт. Что читать

Вопросы национальных и федеративных отношений: сборник научных статей; под общ. ред. В.А. Михайлова, К.В. Калининой. М.: Изд-во РАГС, 2009. Выпуск 1 – 236 с. Выпуск 2 – 218 с.

В сборниках, подготовленных кафедрой национальных и федеративных отношений РАГС, анализируются актуальные теоретические и практические проблемы национальных и федеративных отношений, вопросы урегулирования этнополитических конфликтов, преодоления экстремизма и терроризма в обществе.

Особый интерес вызывает раздел «Проблемы развития российского федерализма», в частности работы Л.Ф. Болтенковой «Договорной способ формирования территории Российского государства – важная составляющая федерализма», А.А. Мацнева «Эффективность государственного управления и становление местного самоуправления в России», Ж.А. Гусевой «Проблемы законодательного обеспечения института разграничения государственной власти между Федерацией и ее субъектами».

Для научных работников, преподавателей, аспирантов, изучающих современные проблемы развития межнационального российского общества, совершенствования федеративных отношений.