

## ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ПОСТИНДУСТРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВА: ПРОБЛЕМЫ, ТЕНДЕНЦИИ, ПЕРСПЕКТИВЫ<sup>1</sup>

*Ключевые слова:* постиндустриальное общество, территориальное устройство, государственно-территориальное устройство, публичная власть, государство, территория.

*Alebastrova I.A. The territorial organization of public power in the modern post-industrial society: problems, tendencies, prospects*

*The article is devoted to the problems of changes in territorial organization of public power in modern postindustrial society. The main change is the state powers dispersion. The author analyses the reasons, the aspects and the trends of such deconcentration. In author's opinion, it is one of the important manifestation of the democratization today.*

В современных условиях вопросы территориального устройства публичной власти приобретают огромную значимость. Действительно, территориальная организация государства весьма обстоятельно регламентируется во многих государствах на конституционном уровне, соответствующая проблематика постоянно находится в поле зрения исследователей: конституционалистов, политологов, экономистов. Все это объясняется весьма существенными изменениями в территориальной организации публичной власти, происходящими в последние десятилетия. Такие изменения – частный случай и выражение того, что характер пространственной организации жизни общества и отдельного человека в настоящее время кардинально меняется. В самом общем виде изменение заключается в том, что привязанность человека к конкретной территории заметно снижается. Действительно, в поисках лучшей доли все большее количество людей колесит по свету, причем нередко – с пересечением

---

© Алебастрова И.А., 2012.

\* Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права зарубежных стран Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина (ialebastrova@mail.ru).

<sup>1</sup> Данная статья подготовлена в рамках Программы стратегического развития МГЮА имени О.Е. Кутафина; НИР «Территориальная организация публичной власти», проект № 2.4.1.1.

множества государственных границ; роль жилища в этих условиях все чаще выполняет съемное жилое помещение – иногда на протяжении всей или значительной части жизни человека; при нынешнем развитии информационных технологий для осуществления все большего числа видов трудовой деятельности совсем необязательно находиться в конкретном, определенном работодателем месте; а для того, чтобы пообщаться, людям совсем не нужно пересекаться в пространстве; почтовый адрес все больше вытесняется электронным; удельный вес стоимости земли в общей стоимости факторов производства в условиях «новой экономики» неуклонно снижается, а страну-производителя того или иного товара определить становится все проблематичнее<sup>2</sup>.

Все эти обстоятельства заметно меняют нашу жизнь, в частности – вызывают коренные изменения устройства публичной власти. Нередко высказываемые в научной и публицистической литературе заявления о том, что XX век – это век федерализма<sup>3</sup>, что современный этап развития человечества – это эпоха НКО<sup>4</sup>, что нынешняя Европа – это Европа регионов<sup>5</sup>, что наиболее перспективным принципом развития территориального устройства является принцип субсидиарности<sup>6</sup>, на мой взгляд, отражают одно и то же крупное явление – расщепление властных полномочий, традиционно принадлежащих государству. Причем их растекание происходит в нескольких направлениях.

С одной стороны, отчетливо просматривается тенденция передачи некоторой части ряда традиционных функций государства «на сторону», то есть негосударственным структурам – коммерческим и некоммерческим. Это выражается, например, в появлении частных охранных организаций,

<sup>2</sup> См.: *Тоффлер Э.* Третья волна. М.: АСТ, 1999. С. 325–334.

<sup>3</sup> См.: *Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 2000. С. 12.

<sup>4</sup> См.: *Васильева С.В.* «Нижние этажи» демократии: правовые формы участия некоммерческих неправительственных организаций в управлении делами государства // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 1. С. 8; *Лысенко В.В.* Регламентирование правового положения и функционирования неправительственных организаций в зарубежных странах // Государство и право. 2009. № 1. С. 65–82.

<sup>5</sup> См.: *Коданева С.И.* Британский регионализм (конституционная реформа). М.: Юристъ, 2004; *Зонова Т.В.* От Европы государств к Европе регионов // Полис. 1999. № 5. С. 155–164.

<sup>6</sup> См.: *Элазар Д. Дж.* Европейское сообщество: между государственным суверенитетом и субсидиарностью или Иерархия против коллегиальности в управлении Европейским сообществом // Казанский федералист. 2002. № 4; *Большаков С. Н.* Концепт субсидиарности в политической практике Европейского Союза // Материалы конференции «Вызовы российскому федерализму: регионы в новом столетии». Пермь: ПГТУ, 2006.

даже частных тюрем (во Франции, правда, их существование признано Конституционным советом противоречащим принципу государственного суверенитета, провозглашенному Конституцией), в наличии так называемых «социальных пакетов», которыми обеспечивают работодатели своих работников, что свидетельствует о выполнении ими части таких традиционных функций государства, как обеспечение безопасности, охрана правопорядка, социальная функция.

С другой стороны, расщепление властных полномочий государства осуществляется и «по вертикали»: ряд из них государство во все большей мере передает на иные уровни публичной власти – как более высокие (надгосударственный), так и нижестоящие (региональный и даже муниципальный). Примеров расщепления публичной власти по вертикали множество. Передача властных полномочий «наверх» особенно наглядно проявляется в деятельности Евросоюза и Совета Европы, акты которых все активнее регулируют все стороны жизни на европейском пространстве. Данная тенденция объясняется прежде всего усилением взаимосвязи экономик европейских, да и иных государств, а также стремлением решить совместными усилиями глобальные проблемы современности.

Передача же властных полномочий государства «вниз», то есть децентрализация государств, вступивших в постиндустриальный период своего развития, проявляется в регионализации, охватившей сегодня, как уже отмечалось, целый ряд унитарных государств (Италия, Испания, Португалия, Соединенное Королевство<sup>7</sup>); в утверждении во многих современных федерациях конкурентной модели федерализма (пришедшей на смену двум ранее существовавшим и противопоставлявшимся друг другу моделям федерализма кооперативного и дуалистического)<sup>8</sup>; в меньшей степени – в появлении новых федераций (Бельгия<sup>9</sup>); в укреплении местного самоуправления. Все это, в принципе, отражает одну тенденцию – повышение в соответствующих государствах статуса территориальных единиц регионального и муниципального уровней, усиливаемую провозглашением статьей 4 Европейской хартии местного самоуправления 1985 г. принципа subsidiarity. Передача властных полномочий государства своим территориальным единицам опять-таки

<sup>7</sup> См.: *Elazar D.* Federalism and the Way to Peace. Ontario, 1994. P. 23.

<sup>8</sup> См.: *Новоселова-Чурсина Е.С.* Проблемы конкурирующего федерализма // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 2. С. 130–145.

<sup>9</sup> См.: *Намазова А.С.* Современная Бельгия на пути от унитаризма к федерализму // Опыт европейского федерализма. История и современность. М.: Инс-т всеобщей истории РАН, 2001. С. 201–209.

вызвана комплексом причин, наиболее важными среди которых являются активизация националистических настроений (порожденных, в свою очередь, множеством факторов), необходимость бороться с сепаратистскими тенденциями, а также снижение собираемости налогов ввиду переноса филиалов многих производств из развитых стран в страны иные – с дешевой рабочей силой, перспективным рынком или поближе к природным ресурсам, что затрудняет выполнение государством всех его традиционных функций.

Представляется, что рассредоточение функций и полномочий публичной власти «по вертикали», причем их передачу государством как «вверх», так и «вниз» уместно характеризовать как тенденцию федерализации<sup>10</sup>, поскольку такое рассредоточение выражает, на мой взгляд, саму сущность, главную идею федерализма – разделение властей «по вертикали», децентрализацию, недопустимость концентрации более значительного, чем это необходимо, объема власти на одном ее уровне. И действует сегодня данная тенденция как в федеративных, так и в унитарных государствах: применительно к первым данная тенденция означает углубление и обогащение их федеративной природы, а именно укрепление статуса субъектов федерации, а применительно к унитарным – появление в них федеративного элемента – прежде всего в форме регионализации. Благодаря действию данной тенденции, с одной стороны, и существованию ряда централизованных федеративных государств – с другой (которых обозначенные мною тенденции не затронули или почти не затронули) федеративные и унитарные государства отличить друг от друга становится все труднее<sup>11</sup>. В юридической литературе на этом основании выдвигались даже предложения о том, чтобы отказаться от традиции деления государств на федеративные и унитарные<sup>12</sup>.

Сама же тенденция федерализации, вызванная рядом причин, о которых уже было сказано, имеет еще одну причину и одновременно результат. Это демократизация публичной власти в новых условиях постиндустриального общества<sup>13</sup>. Рискну утверждать, что точно так же, как на индустриальном этапе общественного развития, безусловную победу одержала идея республиканской (коллективной) формы правления –

---

<sup>10</sup> См.: Опыт европейского федерализма. История и современность. М.: Инс-т всеобщей истории РАН, 2001. С. 5.

<sup>11</sup> См.: Полякова Е.Ю. Федерализм в Великобритании: идеи и реальность // Опыт европейского федерализма. История и современность. С. 56–57.

<sup>12</sup> См.: Федерализм. Энциклопедический словарь. М., 1977. С. 249.

<sup>13</sup> См.: Зарубежный опыт федерализма // Национальные и федеративные отношения. М., 1995. С. 102.

причем во всех демократических государствах независимо от того, как они позиционируют себя официально: монархиями или республиками, в современном постиндустриальном обществе столь же безусловную победу на наших глазах одерживает федеративное территориальное устройство – опять же независимо от того, как государство именует себя официально. В развитии данных тенденций наблюдается вполне сопоставимый парадокс. В зависимости от политического режима республиканское начало развито больше в ряде официальных монархий, скрываясь, по сути, в силу тех или иных причин под их маской, чем в некоторых республиках, лишь маскирующих монархические устремления правителей (контролирующих все уровни власти и определяющих своих преемников). Точно так же и федеративное начало (начало децентрализации власти) подчас просматривается более отчетливо в формально унитарных государствах по сравнению с некоторыми государствами, официально считающимися федеративными.

Отмеченный парадокс в развитии тенденции федерализации является далеко не единственным. Есть и другие. Например, инициатором и гарантом принципа субсидиарности на европейском пространстве официально выступила наднациональная организация – Совет Европы<sup>14</sup>. Однако другой такой же структурой – ЕС – он во многом и подрывается: акты ЕС вторгаются сегодня во все сферы жизни европейского общества. По оценкам российских и зарубежных правоведов, более половины правовых актов, действующих в настоящее время в странах ЕС, имеют европейское происхождение<sup>15</sup>.

Ставит тенденция федерализации и целый ряд проблем. В государственно-правовой плоскости это, прежде всего, проблема государственного суверенитета. Устоит ли он в новых условиях приобретения публичной властью сетевого и многоуровневого характера, когда государствам все труднее идеологически и теоретически обосновывать данную концепцию и практически ее реализовывать? Трудно сказать. Ведь государственный суверенитет – это порождение эпохи становления и утверждения национальных государств<sup>16</sup>. Сегодня же национальное государство, пришедшее на смену государству-помещью, заменившему

<sup>14</sup> См.: *Хьюеглин Т.* Федерализм, субсидиарность и европейская традиция // Казанский федералист. 2002. № 4. С. 22.

<sup>15</sup> См.: *Дорошенко М., Кононенко М.* Значение хартии ЕС об основных правах 2000 года для формирования механизма защиты прав и свобод человека в Европейском союзе // *Effektywnosc europejskiego system ochrony praw czlowieka*. Torun. 2012. С. 538–539.

<sup>16</sup> *Зорькин В.* Апология Вестфальской системы // Российская газета, 13. 07. 2004; *Пастухова Н.Б.* Проблемы государственного суверенитета. М.: НОРМА, 2006. С. 23–34.

в свое время государство-полис (впрочем, все они сосуществовали с государствами-империями), все в большей степени превращается в государство-регион, то есть часть единого мирового сообщества, очень тесно взаимодействующего с иными частями этого сообщества, утрачивающего в процессе такого взаимодействия, а также по ряду других причин, которые были отмечены ранее, ряд своих полномочий и своеобразных черт культурной идентификации.

Впрочем, в литературе высказывались идеи о бесперспективности и даже вредности концепции всякого, в том числе государственного суверенитета для демократии. Так, известный французский мыслитель XX века Ж. Маритен писал, что суверенен лишь Господь Бог, идеи же о суверенности какого бы то ни было субъекта земного происхождения грешны и вредны. Грешны, поскольку они подобны сотворению кумира. Практическая же вредность концепции государственного суверенитета заключается в том, что она нередко служит оправданием тех безобразий, которые государство подчас учиняет над человеком<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> См.: *Маритен Ж.* Человек и государство. М.: Идея-Пресс, 2000. С. 52–53.