

Decentralizáció és demokratikus centralizmus

A központi államhatalom kialakulása óta minden államszervezet egyik alapvető kérdése az állam központi és helyi szerveinek egymáshoz való viszonya. Ezt a viszonyt minden államban végső soron az állam osztálytartalma, a társadalom struktúrája, az uralkodó osztály politikája határozza meg. E társadalmi és politikai okokból kiindulva minden államban megkeresték azokat a jogi eszközöket, amelyek segítségével az uralkodás módjából következő szervezeti megoldásokat létre lehet hozni. A centralizmus elve alapján felépülő burzsoá államban így alakult ki a decentralizáció és az ehhez szorosan kapcsolódó önkormányzat elve.

A szocialista állam új osztálytartalma, megváltozott feladatai feltétlenül új módon vetik fel az állam felépítésének, a központi és helyi szervek viszonyának kérdését is. Ki kellett dolgozni azokat az új szervezeti formákat és az azokat kifejező jogi biztosítékokat, amelyek e vonatkozásban is kielégíthetik az állam új osztálytartalmából folyó követelményeket. Ehhez szükségképpen értékelni kellett azokat a szervezeti formákat is, amelyeket az előző államtípusok kialakítottak. A szocialista jogirodalom az értékelés egyes részeit el is végezte.¹ Értékelte az előző államtípusokban jelentkező intézmények szerepét a kizsákmányolt osztályok elnyomásában. Ugyanakkor a szocialista jogtudomány még keveset foglalkozott azoknak a jogi formáknak az értékelésével — ennek keretein belül ezeknek a szocialista állam felépítése elveihez való viszonyával —, amelyek a burzsoá viszonyok között az állam központi és helyi szerveinek egymáshoz való viszonyát határozták meg.

Napjainkban a szocialista jogirodalomban mind többször merül fel a központi és helyi állami szervek egymáshoz való viszonya. A kérdés feltevésének iránya a szocialista állam helyi szervei, ezen belül az államhatalom helyi szervei önállóságának növekedése felé mutat. A szocialista állam keresi azokat a legmegfelelőbb államszervezeti formákat, amelyek segítségével az állam osztálytartalma, ezen keresztül a helyi állami szervek önállósága a legteljesebben kibontakozhat úgy, hogy ez az állam egységét, a proletárdiktatúra szilárdságát ne veszélyeztesse.

Egyesek az ilyen irányú következtetésekből és igényekből kiindulva nyúlnak vissza a decentralizáció fogalmához, mint olyan szervezeti elvhez, amely alkalmas lehet a helyi szervek önállóságának további növelésére,

¹ Az átfogó állam- és jogelméleti, államjogi, jogtörténeti munkák mindegyike foglalkozik az e tárgykörbe eső kérdésekkel, ezen kívül néhány monografikus munka is, mint pl. Trajnyin, *Az államhatalom helyi szervei a Szovjetunióban és az „önkormányzat” a kapitalista országokban*. Moszkva, 1936. oroszul; A. I. Lepeskin, *A Szovjet államhatalom helyi szervei*. Moszkva. 1957. oroszul; stb.

a szocialista állam demokratizmusának erősítésére. Azonban szocialista viszonyok között a decentralizáció elve anélkül merült fel, hogy megfelelő tudományos elemzést kapott volna a decentralizáció fogalmának történeti kialakulása és fejlődése, a fogalom tartalma és a szocialista állam legátfogóbb szervezési elvéhez, a demokratikus centralizmushoz való viszonya. Ilyen értékelés nélkül a decentralizáció burzsoá fogalmának szocialista viszonyok közé való átültetése tévútra vezethet.

Ezzel magyarázható, hogy ma a szocialista jogirodalomban is a legkülönbözőbb tartalommal használják ezt a fogalmat. Így pl. Hromada a fogalomra való utalás nélkül, tanulmányában a decentralizáción nem ért mást, mint a hatáskörök leadását, a helyi szervek hatásköri megerősítését.² Ezzel szemben Starosciak decentralizáció néven foglalja egybe a hatáskörök leadásával, valamint bizonyos szervezeti garanciákkal kapcsolatos megállapításait. E garanciák nála, anélkül, hogy azok egységes rendszerét kialakítaná, a helyi szervek tényleges önállóságának bizonyítékaiként hatnának.³

I.

1. A burzsoá decentralizáció kialakulása

Minden állam szükségszerűen rendezi a központi és helyi szervek egymáshoz való viszonyát és a helyi szerveket — lazábban vagy szorosabban — végső soron az állam központi szerveinek rendeli alá. Ugyanakkor minden állam helyi szervei sajátos helyet foglalnak el az államszervezet egészében. Alig képzelhető el, hogy az étellel, az igazgatottakkal legszorosabb kapcsolatban álló helyi szervek valamiféle önállósággal ne rendelkezzenek. Ilyen önállóság nélkül tényleges munkájukat aligha tudnák elvégezni, más szóval: aligha lehet ezeket a helyi szerveket kizárólagosan az állam központi szerveiből irányítani. Feltétlenül kialakul ilyen önállóság még akkor is, ha az jogi biztosítékokkal nincs körülbástyázva. Az életet nem lehet minden vonatkozásban szabályok közé szorítani és a helyi szerveket csak arra kötelezni, hogy e szabályoknak tegyenek eleget és mást ne is tehessenek.

Minden állam helyi szerveinek e közös vonása ellenére sem lehet a decentralizációt és önkormányzatot úgy szemlélni, mint amely az állam kialakulásával együtt keletkezett, mintha ez a közös vonás szükségszerűen azonos jogi megoldásokat eredményezne. E közös sajátosságok ellenére minden állam sajátosan oldja meg — végső soron az állam osztálytartalmából, a hatalom gyakorlásának módjából kiindulva — az állam központi és helyi szerveinek egymáshoz való viszonyát. A decentralizáció a burzsoá állam magasabbszintű centralizációját egyezteteti össze a helyi szervek önállóságával, az emberek jogi egyenlőségén alapuló társadalmi viszonyok közepette. A jogi rendezés irányát, elvi alapjait a burzsoázia központossítási törekvései, ezen belül a feudális abszolutizmustól örökölt bürokratikus centralizmus és az ennek ellentétéként megjelenő burzsoá önkormányzatok koncepciója közötti ellentét határozta meg. A burzsoá államban a központi és helyi állami szervek

² J. Hromada, *Decentralizáció az államigazgatásban*. Právnické Studie, 1957. 2. sz. 268—282. o.

³ J. Starosciak, *Az igazgatás decentralizálásának problematikájából*. Panstwowe Prawo, 1956. 7. sz. 22—41. o.

egymáshoz való viszonyának részletes jogi rendezését sürgették a feudális állammal szemben mennyiségileg is kissé kiszélesedő állami feladatok, valamint az ezzel együtt növekvő államapparátus. A formális jogegyenlőség a részletes jogi rendezést szintén kötelezően írta elő, hiszen az alá- és fölérendeltségnek a személyi biztosítékokról szükségszerűen jogi biztosítékok felé kellett tere-
lődni.

Egyes burzsoá jogászok a burzsoá önkormányzatokat — mint a burzsoá decentralizáció egyik legfontosabb megnyilvánulási formáját — úgy igyekeznek feltüntetni, mintha azok a feudális önkormányzatok egyenes utódai lennének. Kétségtelen, hogy a feudális önkormányzatok is a központi és helyi állami szervek egymáshoz való viszonyának előbb már részletezett általános problémáit oldották meg, azonban a megoldás módja az állam osztálytartalmából, a társadalom struktúrájából következően alapvetően más. Ha a feudális és burzsoá önkormányzatokat összehasonlítjuk, akkor az elnevezésen túl alig találunk más közös vonást. A burzsoá önkormányzatok új tartalmát — eltekintve az „ezeréves alkotmány” koncepciójától vezetett egyes reakciós irányzatoktól — a magyar burzsoá jogtudomány is megállapította. Ereky István pl. a feudális önkormányzati konstrukciót a XIX. század elején legjobban megőrző angol önkormányzatokat az akkori magyar feudális önkormányzatokkal összehasonlítva kiemeli, hogy az összehasonlítás tartalmilag aligha lehet helyes, mert a társadalom struktúrája Angliában alapvetően eltolódott a polgári társadalom felé, — vagy ahogyan ő kifejezi: a jogegyenlőség felé, míg Magyarországon teljesen feudális társadalmi berendezkedést találunk.⁴

Anélkül, hogy a feudális önkormányzatok mélyebb elemzésébe bocsátkoznánk, összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy ezeket az önkormányzatokat a hűbéri társadalom széttagoltságának megfelelő szétdaraboltság jellemzi. Legfontosabb jellemvonásait — különösen a burzsoá önkormányzatoktól eltérő jellegzetességeit — a következőkben lehetne összefoglalni.

1. A feudális önkormányzatok nemesi, rendi önkormányzatok, ahol az önkormányzatok jogai a nemesi osztály előjogaiból folynak, az önkormányzat jogai nem az állam helyi szervei kötelességeként, hanem osztályelőjogokként jelentkeznek.

2. A feudális önkormányzatok hatásköre általában csak a nemesekre terjed ki. A jobbágyok feletti igazgatási feladatok döntő részét a földesurak közvetlenül látták el.

3. A jobbágytelepüléseknek általában nem voltak önkormányzati jogaik, vagy ha esetenként ilyenekkel rendelkeztek, azokat közvetlenül a földesuruktól kapták, burzsoá értelemben vett közjogi jelleggel nem bírtak.

A feudális viszonyok között kialakuló városi önkormányzatok önkormányzati jogaikat a királytól nyert, vagy a földesuraktól vásárolt kiváltságlevelekkel szerezték meg. A város önkormányzati jogát itt sem a város összlakossága, hanem a városban kiváltságot nyert személyek gyakorolták, ezért ezek is személyi egyesületek képét mutatták. Az előjogokon alapuló feudális önkormányzatok koncepciója nyilvánul itt meg abban, hogy a város mint testület kap nemesi előjogokat.

⁴ Ereky István, *Közigazgatási reform és a nagyvárosok önkormányzata*. Bp. 1932. 6. o. Lényegében hasonlóan foglal állást egyes német írókkal szemben Egyed István is. Az ő véleménye szerint nem lehet a „modern” önkormányzatokat a „középkori” önkormányzatokra visszavezetni. Egyed István, *Vármegyei önkormányzat*. Bp. 1929. 31. o.

4. A feudális önkormányzat nem az államhatalom megosztása elvén épült fel. A burzsoá önkormányzatokkal szemben igazságszolgáltató hatáskörük is volt, sőt Magyarországon a vármegyei küldötteken keresztül a vármegyei önkormányzatok alakították ki a törvényhozó testületet is.⁵ Utasításadási és visszahívási joguk révén a törvényhozó testületet is uralták. Hazánkban a feudális vármegyék passzív ellenállási jogukon keresztül elvileg a központi állami szervek ellenőrző szervévé váltak.

A feudális önkormányzatok tehát a burzsoá decentralizált önkormányzatoktól legalábbis két vonatkozásban alapvetően eltérnek. A feudális önkormányzatok egész konstrukciója egyrészt szűk és nyílt osztályelőjogokon, kiváltságokon nyugszik, másrészt ez magyarázza, hogy hatáskörüik összehasonlíthatatlanul szélesebb. A központi szervek irányítási és ellenőrzési joga egészen szűk területre szorítkozik. A feudális önkormányzatok hatáskörét — mivel itt osztályelőjogokról volt szó — elsősorban az államfő mint legerősebb és az állam központi hatalmát képviselő hűbérúr és az uralkodó földesúri osztály (vagy a földesúri osztály egyes csoportjai) erőviszonyai szabták meg. Általában megtörték az állam egységét.

A hűbéri állam széttagozottságát a feudális abszolutizmus szüntette meg azzal, hogy letörte az egyes hűbérurak hatalmát, megszüntette ezzel az előjogokon alapuló feudális önkormányzatok létalapját.⁶ A feudális abszolutizmus ilyen úton teremtette meg a centralizált államot, a feudális földesurak hatalmának háttérbeszorításával nem nyúltak azonban hozzá a feudális társadalmi és gazdasági struktúrához. Ez a centralizált állam, illetve a feudális önkormányzatok szempontjából azt jelentette, hogy nem szűntek meg azok a társadalmi, gazdasági okok, amelyek a feudális önkormányzatokat létrehozták. A feudális társadalmi erők mindenkor hajlandók voltak szervezkedni előjogaik védelmére, többek között az önkormányzat visszaállítására is.

A klasszikus polgári forradalmak korszakában — különösen Franciaországban — tehát a forradalmi polgárságnak két tényezővel kellett számolnia ahhoz, hogy a polgári gazdasági, társadalmi rend által szükségszerűen megkövetelt egységes nemzeti államot meg tudja teremteni. Egyrészt a feudális önkormányzatokon alapuló széttagozottság alól kihúzták a talajt azzal, hogy eltörölték a feudális előjogokat, jogegyenlőséget teremtettek, megszüntették tehát a feudális önkormányzat magját, a hűbéri szétदारaboltság alapját. Ez nyilvánvalóan elősegítette a centralizált polgári állam megteremtését. Más oldalról ugyan az új társadalomnak centralizált államra volt szüksége, mégis a követelmény hangsúlyozása mellett ki kellett emelnie, hogy az állam centralizmusa nem válhat a feudális abszolutizmus idején jól ismert önkénnyé és ehhez megfelelő garanciákat is ki kellett dolgoznia. Többek között ezekhez a garanciákhoz tartozott az emberi jogok deklarálása, így merül fel az új típusú polgári önkormányzatok jelszava, amely többek között

⁵ Európa legtöbb feudális állama törvényhozó szerveinél ismerte a megyei, tartományi stb. küldötteket. Így pl. ismerte azt az Osztrák Németalföld 1794-ig. Európa többi országai és a magyar viszonyok közötti különbségek elsősorban abból adódnak, hogy más országokban a nemesség száma kisebb, ugyanakkor a városi önkormányzatok súlya nagyobb.

⁶ Az abszolút monarchiák nem mindenütt egyforma mértékben nyúltak az önkormányzatokhoz. A francia abszolút monarchia szinte teljesen felszámolta azokat, míg más államokban az önkormányzatnak bizonyos maradványai megmaradtak, bár a központi hatalomtól erősen korlátozottan és annak erőteljes ellenőrzése alatt.

már nem osztályelőjogokon, hanem többé-kevésbé szűkebb vagy tágabb, mindenesetre nem kifejezetten rendi osztálykorlátokon alapuló választójog alapján jön létre.

Franciaországban pl. a forradalom előkészítése folyamán az elidegeníthetetlen emberi jogok koncepciójából vezették le az egyes emberi közösségek, a községek, városok „önkormányzathoz” való jogát is. Ez a koncepció a feudális abszolutista centralizációval szemben a helyi szervek teljes önállóságát követelte, sőt a természetjogi felfogásból kiindulva egyes irányzatok az állami beavatkozást teljesen kizárták az önkormányzatok életéből. A helyi önkormányzatok ilyen felfogása egyben kifejezte azt a tendenciát is, hogy az állami egység érdekében ezek az önkormányzatok csak kifejezetten helyi feladatokat kaphatnak, hatáskörüknek — a feudális önkormányzati testekhez képest — összehasonlíthatatlanul szűkebbnek kell lennie. Még világosabban fejezte ki a társadalmi haladást elősegítő centralizációs törekvést a forradalom első hónapjaiban a départment-ok önkormányzati jogának megszüntetése. Sőt felszámolták magukat a régi, történetileg kialakult départment-okat is és helyükre a kor követelményeivel számoló, a szükségszerűen történeti hagyományokat figyelmen kívül hagyó államigazgatási területi egységeket állították, amelyek csak nevükben őriztek valami közösséget a régivel.⁷

A francia polgári forradalom tehát tovább vitte a centralizált állam fejlődését, amikor leválasztotta az állami centralizációról a feudális társadalomból folyó jellemvonásokat. Ha ebben a centralizált polgári államban felvetődik az önkormányzat követelménye, úgy ez csak az abszolút monarchiához viszonyítva új és széles, míg a feudális önkormányzathoz képest az önkormányzati hatáskör lényeges szűkítését jelentette. A burzsoá önkormányzatoknak az újtípusú centralizált állam rendszerébe való beillesztése a forradalom után azonnal elkezdődött. Az államhatalmi ágak megosztásából folyóan az igazságszolgáltatás egészét állami feladattá tették és az önkormányzatoknak ilyen hatáskört egyáltalában nem biztosítottak. Ez feltétlenül forradalmian új a régi feudális önkormányzatokkal szemben, ahol az önkormányzatnak az a joga, hogy tagjai felett többé vagy kevésbé maga bíraskodhatik, egyik lényegbevágó jog volt. Az 1789. decemberi önkormányzati törvény még tovább szűkíti a községi önkormányzatok hatáskörét. A törvény az önkormányzati testek hatáskörét kettébontja: egyrészt csak a község belügyeire vonatkozó hatáskörre és önkormányzatot csak ezekben az ügyekben ismer el, és az állam által delegált funkciókra, amelyeknél az önkormányzati jogot megtagadja. Az önkormányzati hatáskört még inkább szűkebbre vonja és a centralizmust erősíti azzal, hogy a község belügyeinek gyakorlásánál nemcsak az állami felügyeletet biztosítja, de a legfontosabb kérdésekben az állami szervek jóváhagyását is kifejezetten előírja.⁸

⁷ Ld. az 1790. február 26-i törvényt. (H. Hélie, *Les constitutions de la France*. Paris. 1880. 99—100. o.)

⁸ A törvény a községek belügyeibe olyan kisebb jelentőségű ügyeket utal, mint a község javainak igazgatása, a községet terhelő közmunkák megszervezése, a község polgárai által használt épületek igazgatása. Ugyanakkor a törvény előírja, hogy az önkormányzati hatáskörben meghozott legjelentősebb határozatok csak akkor hajthatók végre, ha a départment azokat jóváhagyta. Ilyen ügyek pl. ingatlanok szerzése vagy elidegenítése, kölcsönök felvétele, közmunkák meghatározása stb. A törvény kimondja, hogy a delegált ügyekben az önkormányzati szervek teljesen alá vannak rendelve az állam igazgatási szerveinek. (Ld. Hélie i. m. 59—65. o.) Idézett törvény 50—56. pontjai.

Ezzel a burzsoá önkormányzat természetjogi felfogásán még a forradalom menetében rést ütnek. A felügyelet intézménye szétzúzta azt a konstrukciót, hogy az önkormányzati ügyek — mégha azokat csak helyi ügyekre is terjesztjük ki — nem állami ügyek, hogy az önkormányzatok teljesen függetlenek az államtól, hogy az állam az önkormányzatok hatáskörében levő feladatokat nem szabályozhatja.

A forradalom menetében az önkormányzatok jelentősége fokozatosan csökkent és egyre inkább elsorvadtak.⁹ A centralizáció állandó erősödése végül is a napóleoni korszak teljes centralizációjához vezetett el, amely centralizáció formáit tekintve a feudális abszolutizmus centrális felépítettségét mutatja. A napóleoni centralizáció végül is szétzúzta nemcsak a feudális önkormányzati elképzeléseket, de a kialakulóban levő burzsoá önkormányzatokat is.¹⁰

A napóleoni rendszer alatt és szétesése után a burzsoá önkormányzatnak egész irodalma született. Ez az irodalom jutott el a burzsoá önkormányzatokat és a burzsoá állam gyakorlati problémáit szemlélve a decentralizáció fogalmához.¹¹ A decentralizáció fogalmának „felfedezése” tetőzte be a burzsoá önkormányzatok mintegy 40 éves elméleti és gyakorlati fejlődését. A decentralizáció koncepciója — hogy úgy mondjuk — megszelídítette és képessé tette a burzsoá önkormányzatokat arra, hogy szervesen illeszkedjenek be a burzsoá állam végső fokon centralizált apparátusába, másrészt kifejezte az új állam burzsoá demokratikus vonásait és jelszavait. A decentralizált önkormányzatok követelése tehát szembefordult a napóleoni centralizációval, és a helyi képviselői szervek megalakításáért folytatott harcot fejezte ki, másrészt a burzsoá önkormányzatok természetjogi, társadalmi felfogását módosítva beillesztette azokat a burzsoá államszervezet mechanizmusába.¹²

⁹ Ez a folyamat nyilvánvalóan kapcsolatban állott a polgárságnak azzal az érdekelével is, hogy a forradalmi folyamatot megállítsa. Az önkormányzat elsorvasztásának első jelei már az 1795-ös alkotmányban is jelentkeztek. Az alkotmánytörvény 191. pontja kimondja például, hogy a végrehajtó direktórium minden megye és minden önkormányzati adminisztráció mellé biztost küld ki, akik bármikor visszahívhatók. Az alkotmánytörvény 193. pontja pedig már csak arról beszél, hogy a département a községi önkormányzat határozatait megsemmisítheti, de elhagyja ezzel kapcsolatban a községi belügyek és a delegált ügyek közötti megkülönböztetést. (Ld. Hélie i. m. I. köt. 452. o.)

¹⁰ A napóleoni rendszer alatt a képviselőtestület tagjait kinevezték, hatáskörük csak a községi háztartás kérdéseire terjedt ki, de ezek körében is csak akkor tanácskozhattak, ha a polgármester kezdeményező lépéseket tett. Gyakran csak véleményezési joguk volt, mint pl. a zárszámadás felülvizsgálásánál is. (Ld. részletesen Ereky István, *A közigazgatási reform és a nagypárosok önkormányzata*. Bp. 1932. 128–131. o.)

¹¹ A decentralizáció irodalma ugyan a napóleoni centralizáció elleni harc eredményeként jött létre, mégis ez elsősorban nem Franciaországban, hanem a franciák által megszállva tartott Belgiumban született meg. Ennek társadalmi okait elsősorban abban kell keresnünk, hogy Belgiumban a nemzeti felszabadításért folyó harc szükség-szerűen összefonódott a megszállás előtti Németalföld nemzeti hagyományaiért, köztük az önkormányzatért folyó harccal, még akkor is, ha ezek az önkormányzatok 1894 előtt feudális önkormányzatok voltak. Napoleon bukása után az újonnan alakult Németalföldi Királyság idejében a francia centralizációval szemben széleskörű önkormányzat hoznak létre, de e követelményt messzemenően összeegyeztetik a francia forradalom jogegyenlőségre és az állami egységre vonatkozó történeti vívmányai megtartásával. Itt az önkormányzati elv kibontakoztatása, másrészt az állami egységre való törekvés teremtette meg a decentralizáció irodalmát és gyakorlatát, amely azután a francia decentralizációval együtt a kapitalista, illetőleg a feudálkapitalista államok kialakulásával egész Európában elterjedt és példaképpé vált.

¹² A napóleoni centralizáció ellen, az önkormányzatokért folyó harc nem volt egyértelmű folyamat. Az alkotmányos államért és ezen belül az önkormányzatokért

2. A decentralizáció általános értelmezése

A decentralizált burzsoá önkormányzatok fogalma tehát a múlt század harmincas éveiben alakult ki véglegesen, bár első elemei már a francia forradalom során is jelentkeznek. Ettől kezdve a burzsoá jogtudomány az önkormányzatokat szemlélve, elsősorban mindig a decentralizáció jellemző vonásaiból és követelményeiből indult ki. A decentralizáció fogalmának fejlődése folyamán azonban még hosszú és ellentmondó viták folytak a burzsoá jogtudományban elsősorban a decentralizációt meghatározó tényezők, a decentralizáció fogalmának elemei körül. E viták több okra vezethetők vissza. Ezek között egyik legfontosabb az, hogy az egyes államok a fejlődés különböző szakaszaiban jutottak el a burzsoá állam megteremtéséhez és ebből következően a feudális állam és a feudális társadalmi berendezkedés több vagy kevesebb eleme maradt meg az új állam keretein belül. Ez kihatott az önkormányzatok létrehozására, fejlődésére és elméletére is.¹³ Más oldalról a vita során azok kerültek szembe, akik a modern követelmények címszava alatt

harcoló jogtudósok közül pl. Constant Benjamin álláspontján még tükröződnek a természetjogi felfogás elemei. „De ugyanakkor — írja — szükséges, hogy belső intézménye, részleges töredékeknek, míhelyt az általános társulatra semmi befolyással nincsenek teljes függetlenségben maradjanak és valamint az egyéni életben azon résznek, mely a társadalmi érdeket semmiben nem veszélyezteti, szabadnak kell maradni, úgy mind annak, mi az egészet nem sérti, a töredékek életében hasonló szabadságot kell élveznie. Ilyen a federalizmus, melyet köztünk felállítani nekem hasznosnak és lehetségesnek látszik.” (Constant Benjamin, *Az alkotmányos politika tana*. Pest, 1863. 130. o.)

¹³ Amikor e tényezőket megállapítjuk, meg kell jegyeznünk azt is, hogy a feudális maradványok ellenére a fejlődés minden országban a burzsoá állam osztálytartalmából következően egységes konstrukció felé haladt. Ennek legjellemzőbb példáját az angol fejlődés nyújtotta, ahol a polgári állam kialakulása után az új önkormányzatok a feudális önkormányzatok legtöbb jellemvonását tartották fenn. Ezt lehetővé tette az is, hogy az angol feudális önkormányzatokban olyan jogi megoldásokkal is találkozunk, amelyek lehetővé tették átmenetileg e jogi formák burzsoá körülmények közötti alkalmazhatóságát. Ilyen volt pl. az, hogy Angliában az önkormányzatot a király által kinevezett személyek gyakorolták. Így Angliában soha nem volt vitás, hogy az önkormányzati hatáskör is végső soron az uralkodó hatásköre. Az igazságszolgáltatás állami funkcióvá tétele és elrekesztése az államigazgatástól, egyben lehetővé tette, hogy az önkormányzatot gyakorló személyek tevékenységükért a bíróság előtt is felelősséggel tartozzanak. E sajátos fejlődés eredményezte a jogtudományban a múlt század végéig szinte egyöntetű elméleti állásfoglalást, hogy az önkormányzatok egységes fogalmát megadni nem lehet, mivel az angol és a kontinentális rendszer között alapvető eltérések vannak. A múlt század végén alakul ki az az álláspont, hogy a két rendszer közötti különbség, elsősorban az angol önkormányzati elvnek a kontinentális önkormányzati elvhez való közeledése alapján, megszűnőben van és elérkezett az ideje annak, hogy az önkormányzatok egységes fogalmát megalkossák.

Az angol önkormányzatok ilyen irányú fejlődése az 1834-es reformmal indult meg, amely a szegénysegélyezésnél megszüntette a plébániák rendszerét és a plébániái kerületi rendszert vezette be. A forradalmi változást elsősorban az okozta, hogy e szerv hatáskörét most már nem egyedileg kinevezett szerv, hanem választott gondnoki tanácsok látták el. Később lényeges változásokat hozott az, hogy először a szegényügyi, majd az ún. helyhatósági önkormányzati minisztériumot hozták létre. Ez az ellenőrzésnek új formáját, a kormánnyellenőrzést teremtette meg, amely eddig az angol önkormányzatokról teljesen idegen volt. 1875-ben az ad hoc bizottsági rendszer helyett — amely az angol közigazgatást elemeire bontotta szét — az egész ország területét közegészségügyi járássokra osztották fel. E hatósághoz lassan felsorakoztatták az összes helyileg intézhető ügyeket. Később, 1919-ben a helyhatósági minisztériumot közegészségügyi minisztériummá szervezik át és az az állami felügyelet nagy részét — gyakran nagyobb hatáskörrel, mint az európai országokban — maga látja el. (E fejlődést részletesen ismerteti Ereky István i. m. 1 — 110. o.)

elméletileg is legalizálni igyekeztek az önkormányzatok torzulásait, illetve akik ragaszkodtak a decentralizáció és önkormányzat régi klasszikus elvéhez és szembeszálltak minden torzítással, centralizációs törekvéssel.¹⁴ E viták részletes elemzését mellőzve, a decentralizáció fogalmának legfontosabb elemeit a következőkben lehetne összefoglalni.¹⁵

1. A decentralizáció a végrehajtó hatalom megosztását jelenti a kormány és a decentralizált testek között. Ezért a decentralizált önkormányzati szervek hatáskörét elsősorban az alkotmánynak, vagy legalábbis törvényeknek kell meghatározni. A kormánynak mint végrehajtó szervnek ilyen hatáskört megállapító szerepe nem lehet, azaz az önkormányzat számára hatáskört nem állapíthat meg, de el sem vehet — és ez utóbbin van a fő hangsúly.

2. A decentralizált testeknek teljes cselekvőképességgel rendelkező jogi személyiséggel kell bírniok, amelyeknek önálló vagyonuk van, ezzel önállóan rendelkeznek, önálló jövedelemforrásuk van, amelynek felhasználását a központi szerv csak részben befolyásolhatja.

3. Határozataik általában véglegesek. A kormánynak csak felügyeleti joga van, amely csak törvénytörés esetén válhat aktívvá és egyes kivételes esetektől eltekintve csak kasszációs jogai lehetnek, de reformatórius jogai nem.

A burzsoá önkormányzatok fogalmából így alakult ki a decentralizáció fogalma, amely tehát az önkormányzatok természetjogi felfogásával szemben a végrehajtó hatalom megosztásának elvéből indult ki. Éppen ezért kezdetben a decentralizáció fogalma egy az önkormányzatok fogalmával. Jellemző, hogy a francia nyelv az önkormányzat és a decentralizáció jelölésére ugyanazt a kifejezést használja. Ebben az időszakban a decentralizáció ellentétéként a dekoncentráció kifejezést használták. Ez a fogalom ebben az időszakban lényegében magában hordta a decentralizáció fogalmi elemeit, azzal a különbséggel, hogy a felhatalmazásokat nem választott képviselői szervek gyakorolták, hanem a felsőbb állami szervek által kinevezett tisztviselők.¹⁶ A fejlődés későbbi szakaszaiban a decentralizáció fogalmát erre is kiterjesztették és most már a decentralizáció fogalma önállósult az önkormányzatok fogalmától. Ilyen értelemben a decentralizáció alatt a helyi igazgatási szervek jogilag meghatározott és intézményekben biztosított viszonylagos függetlenségét értették a központi állami kormányzati szervekhez képest. A decentralizáció fogalmának ilyen kiterjesztése természetesen politikailag annak bizonyítását is jelentette, hogy a kinevezett helyi tisztviselők viszonylagos függetlensége mint szervezeti forma azonos, vagy legalábbis megközelíti a képviselői intézmények viszonylagos függetlenségét.

A decentralizáció fogalma még inkább bővül és még inkább eltér az önkormányzatok fogalmától, amikor a föderációt egyes burzsoá írók mint

¹⁴ Ebből a szempontból jellemző az a vita, amely a hivatalnokréteg kialakulását követte. Egyesek a fejlődés igazolásául kiveszik az önkormányzatok fogalmi elemeiből a választott tisztviselők követelményét és helyébe a kinevezett tisztviselőket teszik.

¹⁵ Tárgyunk szempontjából e hosszú és ellentmondó vita ismertetését nem tartottuk szükségesnek. A decentralizáció fogalmi elemeiből is elsősorban azokat az elemeket válogattuk ki, amelyek a szocialista állam felépítése, a demokratikus centralizmus elvével való összevetése szempontjából a leglényegesebbek. Az ezzel kapcsolatos nézeteket és vitákat részletesen ismerteteti Ereky István, *Közigazgatás és önkormányzat* c. művében. Bp. 1939. és Drágffy Miklós, *Az önkormányzatok múltja és jelene Franciaországban* c. monográfiájában. Bp. 1937.

¹⁶ Erre nézve ld. Tomesányi Móric, *Önkormányzat és decentralizáció*. Bp. 1911. 38—39. o.

a törvényhozó hatalom decentralizációját tekintik és ún. „politikai decentralizációnak” tüntetik fel.¹⁷ Mások szerint itt új szuverén állam megteremtéséről van szó és ezért hadakoznak a decentralizáció fogalmának ilyen kiterjesztése ellen.

A múlt század végén merül fel az irodalomban az ún. testületi decentralizáció fogalma, vagy testületi önkormányzat fogalma, amely egyes társadalmi szervezeteknek és egyesületeknek ad viszonylagos függetlenséget a „végrehajtó hatalom” központi szerveivel szemben.

Ha a decentralizáció fenti elemeit a burzsoá állam gyakorlatára alkalmazzuk, a következő tanulságokat kell levonnunk:

1. A decentralizáció a burzsoá állam központi és helyi szerveinek egymáshoz való viszonya szempontjából is csak részkérdést alkot. Ez szervezetiileg abban mutatkozik meg, hogy a burzsoá állam helyi szerveinek egész sora a központi vezetés, irányítás, centralizáció alapján épül fel, ahol a helyi befolyás szervezetiileg nem érvényesülhet. A burzsoá államban a decentralizált szervek a helyi szerveknek csak egy részét alkotják.

2. Még szűkebb a decentralizáció tartalma, ha a decentralizált szervek hatáskörét vesszük szemügyre. A gyakorlati jogalkotás mindenütt azt mutatja, hogy kezdetben bővebben, később a fejlődés folyamán egyre szűkebben csak az önkormányzati testek magánjogi ügyeit tekintették decentralizált hatáskörnek. Az önkormányzatok hatáskörének többi részét úgy szemlélték, mint az állami közigazgatás közvetítését, mint „átruházott állami hatáskört” és e területen egyetlen burzsoá állam sem engedi meg a decentralizációt.¹⁸

3. Ebből azonban az következik, hogy a decentralizáció elve kizárólag a központi állami szervek és a decentralizált testek egymáshoz való viszonyának szervezeti elvét alkotja, amely önmagában nem határozza meg a decentralizáció tartalmát, a helyi szervek tényleges önállóságát. A valóságos önállóság mértéke nem a decentralizáció elvének elismeréséből következik, hanem az önkormányzatok ún. „belügyeinek” mennyiségéből. A decentralizáció elve csak jogi garanciákat, formákat jelent az önkormányzat „belügyébe” tartozó hatáskörök tényleges önálló gyakorlásához. A szocialista államszervezés elveinek a decentralizációhoz való viszonya szempontjából ennek döntő jelentősége van.

3. A decentralizáció fogalmának eltorzulása a mai burzsoá államban

Ilyen úton és ilyen ellentmondó fejlődés közepette jutott el a burzsoá államelmélet és a burzsoá állam gyakorlata a decentralizáció előbb kifejtett értelmezéséhez. A decentralizáció elvében feltétlenül vannak haladó vonások is a feudális államszervezet koncepciójához képest. Ennek kell tekinteni pl. azt, hogy a decentralizáció elve segítséget nyújtott a társadalom fejlődését

¹⁷ L. G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*. III. kiad. 630–637. o., továbbá Drágffy Miklós i. m. 23–27. o.

¹⁸ Egyes jogtudósok harcolnak a hatáskörök ilyen kettébontása ellen. Ld. pl. G. Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. Freiburg i. B. 1872. 275–294. o.; Concha Győző, *Politika*. I. köt. Bp. 1907. 543. o.; Tomcsányi Móric, *Önkormányzat és decentralizáció*. Bp. 1911. 66–68. o.; Balogh Arthur, *A politika alaptana*. I. rész. Kolozsvár, 162–164. o. Ennek ellenére minden állam – Anglia kivételével, ahol az önkormányzatok fejlődése más irányban haladt – törvényhozása az önkormányzati hatáskör ilyen kettébontásából indul ki.

elősegítő centralizált állam megteremtéséhez. Feltétlenül haladó vonása a decentralizáció fogalmának, hogy az önkormányzat elvéhez kapcsolódva lehetővé tette a helyi képviseleti szervek megalakulását és az államszervezetbe való beépülését. Más oldalról a decentralizáció elve tükrözte mindazokat az ellentmondásokat is, amelyek a burzsoá államban, az állam osztálytartalmában, a jogegyenlőséghez való viszonyában fennállottak. Ez az ellentmondás tükröződött abban is, hogy a burzsoá önkormányzatok önkormányzati hatásköre csak lényegtelen kérdésekre terjedhetett ki, csak a burzsoá állam alapjait nem érintő feladatokkal foglalkozhatott.

A burzsoá állam osztálytartalma és az önkormányzatok belső ellentmondása annál inkább kiélesedett, minél inkább kevesek kezébe összpontosított a gazdasági és politikai hatalom. A burzsoázia gyakorlatilag egyre inkább megtagadta régi klasszikus jelszavait, közte a decentralizáció és önkormányzat jelszavait is.

A decentralizáció és önkormányzat ilyen irányú elméleti és gyakorlati torzulása már a múlt század közepén megindult. Ilyen tendenciának kell tekinteni pl. azt a már említett irányzatot, amely a decentralizáció fogalma alá igyekezett beleszorítani a dekoncentráció kérdéskörét is. Ezzel lényegében felszámolták a decentralizáció klasszikus fogalmának igen fontos, a népképviseleti elvvel összeforrott elemét. Igen korán jelentkezik az az álláspont is, hogy az önkormányzatok semmiféle önálló joggal nem rendelkeznek, hogy az önkormányzati feladatok egésze állami feladatnak minősül. Ebből szükségszerűen következett az a második lépés is, hogy az önkormányzatok többé nemcsak képviseleti szervek meghatározott helyi feladatok viszonylagos független ellátására, hanem állami szervek, tehát az állam, sőt közvetlenül a kormány rendelkezési alá tartoznak. Ezt a fejlődést mintegy betetőzi Magyarországon a Magyar-iskola álláspontja, amely szerint nincs külön állami közigazgatás és önkormányzati közigazgatás, hanem csak egységes magyar közigazgatás van.¹⁹ Ez az álláspont már nemcsak aláássa az önkormányzati szervek kettős hatásköréről szóló elméletet, hanem egyenesen megsemmisíti azt, mégpedig a teljes centralizáció, az önkormányzati hatáskör felszámolása irányában.

Az elmélet ilyen fejlődése egyrészt előkészítette, másrészt tükrözte azokat az átalakulásokat, amelyek a burzsoá önkormányzatok szervezetében végbementek. Elméletileg ez a koncepció ma már nyugaton ott tart, hogy a decentralizáció fogalmát egyszerűen a központi és helyi szervek egymáshoz való viszonyának általános problematikájára süllyeszti le. Ilyen körülmények között a felsőbb szervek korlátok nélkül ellenőrizhetik, utasíthatják az alsóbb szerveket, azok határozatait indokolás nélkül bármikor megsemmisíthetik, vagy megváltoztathatják. Jellemző, hogy az Amsterdamban 1953-ban megtartott nemzetközi kongresszus a decentralizáció kérdésével foglalkozva az államigazgatás és a magánvállalatok „decentralizációját” együtt tárgyalja. A decentralizáció elvének ilyen megközelítése akkor válik érthetővé számunkra, ha a kongresszusról kiadott gyűjteményben a decentralizációnak a kongresszuson kialakult fogalmát megismerjük.²⁰ A kongresszus véleménye szerint ugyanis a decentralizáció már a rabszolgatartó római államban is aktuális kérdés

¹⁹ Magyar Zoltán, *A közigazgatás és közösség*. Bp. 1938. 4. o.

²⁰ *The Balance between Centralization and Decentralization in Managerial Control*. Leyden, 1954.

volt, mivel az nem más, mint a döntés jogának delegálása mindenféle jogi következmények nélkül.²¹ A decentralizáció tehát nemcsak a központi és helyi szervek egymáshoz való viszonyának általános kérdése, hanem ezen túl valamiféle munkamódszer kérdésévé is válik. A döntés jogának delegálása ugyanis nemcsak szervek között, hanem egy szervezeten belül egymásnak alárendelt személyek között is történhetik. Ezért beszél a kongresszus a minisztériumokon belüli decentralizációról, így pl. arról, hogy az államtitkár minden rádelegált ügyben decentralizált hatáskörrel bír a miniszterrel szemben, hogy az osztályvezetők decentralizált hatáskörrel bírnak a miniszterrel, illetőleg az államtitkárral szemben stb., stb.²²

A decentralizáció ilyen felfogása mellett a klasszikus burzsoá fogalomból semmi sem marad. A decentralizáció ilyen fogalma rombadönti a decentralizáció egész konstrukcióját. Jellemző, hogy ezen a kongresszuson szóba sem került az önkormányzatok problémája.²³

Ez a kiinduló tétel teszi lehetővé számukra, hogy a decentralizációnak két formáját különböztessék meg: 1. az ún. földrajzi decentralizációt, amikor is az államigazgatás, illetőleg a magánvállalatok egyes egységei földrajzilag is elkülönülnek és 2. az ún. funkcionális decentralizációt, amikor is egy szerven belül a döntés jogának a főnöktől a beosztottra való átruházásáról van szó.²⁴ Ezért állapíthatta meg a kongresszus azt is, hogy a decentralizált döntési jog nem lehet állandó, hogy ennek méretei politikai és egyéb szempontok alapján állandóan mozgásban vannak. Ez világosan szemben áll az önkormányzati decentralizáció klasszikus jelszavának azzal a követelményével, hogy az önkormányzat belső ügyei azok — és ezek elvileg határozhatók meg —, amelyek decentralizált hatáskörben lehetnek.

A decentralizáció ilyen értelemben ténylegesen minden államban felmerül, hiszen minden döntést egy személy vagy szerv nem vállalhat magára. De a decentralizáció ilyen értelemben még a fasiszta állam teljességgel bürokratikus centralizált államgépezetében is lényeges szerepet tölt be.

A decentralizáció és önkormányzat eltorzulásai még az önkormányzat klasszikus hazájának emlegetett Angliában és az USA-ban is hatalmas méreteket öltenek. Jellemző, hogy bár Magyary Zoltán az „Amerikai államélet” e munkájában már utalt ezekre a tendenciákra, mégis az amerikai önkormányzatokat úgy jellemzi, hogy azok az önkormányzati elv alapján épülnek fel.²⁵ Ezzel szemben az 1956-ban megjelent „A kormányzás amerikai rendszere” e munka már azt szögezi le, hogy az USA tagállamainak mintegy felében az önkormányzatok elhaltak.²⁶

Az önkormányzatok elhalására vonatkozóan még jellemzőbb adatokat közöl Angliáról Frank Jessup „A helyi önkormányzat alapvonalai” e munkájában. Ismertetésében közli, hogy az angol kormány körlevelekben írja elő

²¹ Uo. 57. o.

²² Uo. 60–61. o.

²³ Nem kívánjuk elvitatni, hogy az államszervezet munkamódszerének vannak ilyen lényeges és a jó munka szempontjából elvitathatatlan oldalai is. Csak az ellen kell tiltakoznunk, hogy ezeket a munkamódszerbeli kérdéseket a decentralizáció fogalma alá sorolják és ezzel meghamisítsák e fogalom lényegét.

²⁴ I. m. 3. o.

²⁵ Magyary Zoltán, *Amerikai államélet*. Bp. 1934. 73. o.

²⁶ John H. Ferguson-Dean E. McHenry, *The American System of Government*. IV. kiad. New-York, Toronto, London. 1956. 642–652. o.

azokat a feltételeket, amelyeknek az önkormányzatok kötelesek eleget tenni. Amennyiben az önkormányzat ezeknek a követelményeknek nem tenne eleget, úgy megvonják tőlük az állam anyagi támogatását, ami a mai viszonyok között az önkormányzat működésének megsemmisülését eredményezi.²⁷ Leírja, hogy a legkülönbözőbb jogszabályokban a minisztériumok utasításadási jogot kapnak. Így pl. az 1944-es oktatásügyi törvény a minisztériumot 74 különböző esetben hatalmazza fel utasítások kiadására.²⁸ Az önkormányzatok pénzügyi önállóságára nézve példaként hozza fel London önkormányzatának hatáskörét: „Sok beruházási tételt nem adnak meg addig, míg az érdekelt minisztériumok kifejezetten és előzetesen hozzá nem járulnak. A londoni képviselőtestület, amely évi 50 millió font kiadása felett rendelkezik, nem költhet 100 fontot iskolai WC megjavítására az oktatásügyi minisztérium előzetes jóváhagyása nélkül.”²⁹

Ilyen körülmények és ilyen fejlődési okok vetik fel szinte minden nyugati, az önkormányzatokkal foglalkozó tudós előtt az önkormányzatok további sorsának kérdését. Egyesek úgy teszik fel a kérdést, hogy az önkormányzatok elhalásának folyamatát vajon hanyatlásnak vagy egyenesen bukásnak kell-e tekinteni.³⁰ Ma már szinte általános véleményt fejeznek ki az olyan megállapítások, hogy „látszólagos sikerei ellenére az önkormányzati mozgalom több tényező eredményeként hanyatlóban van.”³¹ Ezek után érthető, hogy amikor Angliában a második világháború után felmerült a közigazgatási területrendezés problémája, ennek vitája szinte társadalmi méreteket öltött. A vitában résztvevők többsége elsősorban nem is a területrendezés kérdéséhez kapcsolódott, hanem azt a követelést fejezte ki, hogy az új területi beosztás nem jelentheti az önkormányzati hatáskör további csökkenését, az állami centralizáció további növekedését.³²

II.

1. *A demokratikus centralizmus mint a központosított proletárállam felépítésének alapelve*

A marxizmus—leninizmus klasszikusai a burzsoá államok kialakulásának és fejlődésének tapasztalataiból a társadalom fejlődésére és a munkásmozgalom célkitűzéseinek kialakítására vonatkozóan néhány tanulságot vontak le. Megállapították, hogy a társadalom fejlődésének meghatározott időszakában centralizált, egységes államot követel meg és az állam egységének megteremtése a társadalom fejlődésének fontos mozgatóereje. Éppen ezért írásaikban mindenütt sikraszállnak az egységes, központosított állam koncepciója mellett, ugyanakkor látják a helyi szervek jelentőségét is. Marx és Engels a német munkásmozgalom elé éppen azt a feladatot tűzték, hogy járuljon hozzá a szétdarabolt, feudális maradványokkal terhelt állam felszámolásához és

²⁷ Frank Jessup, *Local Government in Outline*. London. 1948. 25. o.

²⁸ I. m. 47. o.

²⁹ I. m. 26. o.

³⁰ I. m. 49—50. o.

³¹ John H. Ferguson-Dean E. McHenry i. m. 642. o.

³² Az egyes pártok és társadalmi szervezetek állásfoglalásait részletesen ismerteti F. Blackburn, *Local Government Reform*, Altrincham. 1947.

szálljon sikra az egységes demokratikus köztársaságért.³³ Lenin a burzsoá állam körülményei között is hangsúlyozza, hogy a munkásosztály érdekei a nagy és egységes államok mellett vannak. „Egyébként egyenlő feltételek esetén az öntudatos proletariátus mindig a nagyobb állam mellett fog sikraszállni. Mindig harcolni fog a középkori partikularizmus ellen, mindig üdvözölni fogja az olyan nagy területek minél szorosabb gazdasági összefogását, amelyeken nagy arányokban bontakozhat ki a proletariátus harca a burzsoázia ellen.”³⁴ Írásaikból világosan kitűnik, hogy a decentralizációt a burzsoá állam belső ellentmondása tükröződésének tekintették, amely az ellentétek kiegyezésével, az antagonisztikus osztályellentétek növekedésével együtt felszínre is került és megoldásának módja a demokratikus jogok, köztük az önkormányzatok, a decentralizáció elvének felszámolásához vagy háttérbeszorításához vezetett.³⁵

Marxnak és Engelsnek az egységes központosított államra vonatkozó megállapításai általában csak a burzsoá államra, a munkásosztálynak a burzsoá államhoz való viszonyára vonatkoztak. Maguk nem vállalkoztak még arra, hogy a szocialista állam eljövendő államformáját vázolják, hiszen nem ismerhették azokat a történeti körülményeket, amelyek között a szocialista állam létre fog jönni. Mégis a burzsoá állam fejlődésének tapasztalataiból, a munkásmozgalom és különösen a Párizsi Kommun tapasztalatait figyelembe véve már leszögezik, hogy a proletár államnak is központosított, egységes államnak kell lennie.³⁶

A proletárforradalmak korszakának közeledésével mind világosabbá vált, hogy azok a gazdasági okok, amelyek a burzsoá társadalomban az állami centralizmust létrehozták, a szocialista társadalomban is megmaradnak. A termelési eszközök társadalmassítása az állami centralizmust nem gyengíti, hanem ellenkezőleg, éppen erősíti. Világossá vált, hogy a munkásosztály, amely a társadalmi viszonyok teljes átformálását tűzte ki célul — történelmi hivatását csak erőteljes központi vezetés mellett valósíthatja meg. Az állam centralizmus nélkül a proletár állam nem tudna megfelelő erőt szembeállítani a nemzetközi tőkével, amely gazdasági erejét tekintve gyakran felülmúlja a proletariátus erejét. Ilyen és hasonló megfontolásokból indul ki Lenin, amikor leszögezi: „Csak olyan emberek tarthatják a burzsoá gépezet megsemmisítését a centralizmus megsemmisítésének, akik telve vannak az államba vetett kispolgári 'babonás hittel'!”³⁷ Más helyen a következőket írja: „Amikor azonban az állam proletárállam lesz, amikor a proletariátus részéről a burzsoáziával szemben alkalmazott erőszak gépezete lesz, akkor mi teljes mértékben és feltétlenül a szilárd hatalomért és a centralizmusért fogunk sikraszállni.”³⁸

A világ első szocialista államában, a Szovjetunióban, az általános követelményeken túlmenő speciális körülmények még jobban aláhúzták az állam centralizmusának szükségességét. Így pl. a Szovjetunió hosszú ideig egyetlen szocialista ország volt, amelynek mindenkor számolnia kellett esetleges külső imperialista támadásokkal és ennek sikeres visszaverése érdekében a társa-

³³ Engels, *Az erfurti programtervezet bírálatja*. Bp. 1954. 22–23. o., ld. még Marx – Engels, *Válogatott művek*. Bp. 1949. 92. o.

³⁴ Lenin, *Összes művei*. Bp. 1955. 20. köt. 31. o.

³⁵ Marx – Engels, *Válogatott művek*. Bp. 1949. I. köt. 499. o.

³⁶ Uo., 504. o.

³⁷ Lenin, *Összes művei*. Bp. 1952. 25. köt. 460. o.

³⁸ Uo. 26. köt. 104. o.

dalom minden erejét mozgósítani kellett. Olyan országban kellett a szocialista társadalmi viszonyokat megteremteni, amely ország gazdaságilag elmaradott, feudális viszonyokkal átszótt társadalmi rendből nőtt ki stb., stb.

Más oldalról a szocialista állam felépítésére döntő hatással van az, hogy a társadalom szocialista átalakítását a tömegek akarata és részvétele, az állam osztálytartalmának megfelelő demokratizmus érvényesítése nélkül véghezvinni nem lehet. A burzsoá tudomány a centralizmus és a demokratizmus követelményét szükségszerűen szembeállította egymással. Éppen ezt a szembeállítást fejezte ki többek között a decentralizáció elve. Ez az ellentét világosan folyt az állam osztálytartalma és a jogegyenlőségen felépülő társadalom belső ellentétéből. Ezzel szemben a szocialista állam osztálytartalma és az állam felépítésének centralizmusa nincs ellentétben egymással, hiszen ez a centralizmus éppen az osztálytartalomból folyó többség akaratát fogja kifejezésre juttatni. A szocialista államnak ezért szükségképpen össze kellett egyeztetnie a hatalom gyakorlásának demokratizmusát és az állam centralizált felépítését. Az állam osztálytartalma megteremti az összeegyeztetés alapját még akkor is, ha belső, nem antagonisztikus ellentétek ennek megvalósítása elé esetenként akadályokat gördítenek. Szocialista viszonyok között az állam osztálytartalmából következően nem a centralizmus és a demokratizmus áll egymással szemben, hanem a centralizációnak bürokratikus úton való megvalósítása áll ellentétben a szocialista demokratizmussal. Ezért a centralizmus megvalósítása nem zárja ki a széleskörű demokratizmus megvalósítását és fordítva: a demokratizmus szocialista értelmű megvalósítása nem zárja ki az állam centralis felépíttetését.

A szocialista állam szervezeti felépítésének e két döntő követelményét fejezte ki először Lenin, a demokratikus centralizmus elvében.³⁹ Nála ez az elv azt jelentette, hogy a szocialista államnak következetesen a centralizmus elvének megfelelően kell felépülnie, azonban a centralizmus alapja, a centralizmus módja csak a széleskörű szocialista demokratizmus lehet. A demokratizmus elve tehát nem akadályozza a centralizmus megvalósítását, csak a megvalósítás módját és eszközeit határozza meg.

A marxizmus—leninizmus klasszikusai a demokratikus centralizmus belső tartalmát azokban az írásaikban fejtik ki, amelyekben a különböző centralista ellenes irányzatok ellen harcolnak. Ezek között az irányzatok között a legmesszebb mennek azok az elméletek, amelyek az állami centralizmust az anarchizmussal helyettesítik. Nem véletlenül, Marx, Engels és Lenin éppen ezért az anarchizmus különböző irányzatai ellen harcolva mutatták meg a demokratikus centralizmus igazi tartalmát és követelményeit. Marx és Engels az egységes, centralizált állam eszményét vallják magukénak, ezért szállnak szembe Bakunyinnal, Proudhonnal és mások föderációs eszméivel is.⁴⁰

³⁹ Lenin a demokratikus centralizmus fogalmát először a párt felépítésének elvéként említi. A párt szervezeti felépítésének centralizmusáért száll síkra az autonómiára, decentralizációra, anarchizmusra törekvő irányzatokkal szemben. A párt felépítésének és működésének demokratikus centralizmusát a *Mi a teendő?* és az *Egy lépés előre, két lépés hátra* c. műveiben fejtik ki elsősorban. Amikor a proletár állam konkrét szervezeti felépítésének megoldására kerül sor Oroszországban, akkor a párt szervezeti felépítésének tapasztalataiból kiindulva nyúlnak a demokratikus centralizmus kialakult szervezeti elvéhez.

⁴⁰ D. L. Zlatopolszkij, *Obrázoranyiye i razvityiye CCCP kak szajuznovo goszudarsztva*. Moszkva, 1954. 18. o.

A nemzetközi munkásmozgalom fejlődésével a nemzeti kérdés szocialista megoldása egyre jobban előtérbe kerül és új színnel gazdagítja a demokratikus centralizmus kialakuló fogalmát. Marx és Engels a nemzeti kérdés súlyát még nem láthatták olyan élesen és olyan összetetten, mint ahogyan az a proletárforradalmak időszakában ténylegesen jelentkezett. Ennek ellenére már ők is foglalkoznak a konkrétan felmerülő nemzeti problémákkal — pl. az ír kérdéssel — és ennek keretében maguk is felvetik az állami föderáció lehetőségét az adott viszonyok közepette. Azonban abból kiindulva, hogy a munkáosztály érdeke nagy és egységes állam létrehozásához tapad, a föderatív államot — mint a nemzeti kérdés megoldásának egyik módját — csak mint viszonylagosan haladó megoldást fogták fel. Nem is vetődik fel náluk a föderáció szocialista viszonyok közötti megvalósításának lehetősége.

A munkásmozgalom szempontjából a nemzetiségi kérdés és ezzel együtt a szocialista állam esetleges föderatív felépítése aktuális és égető kérdéssé vált Oroszországban, ahol a nemzeti kérdés megoldása a szocialista forradalomhoz kapcsolódott.⁴¹ A bolsevik párt egészen az októberi forradalomig elvetette a nemzeti kérdés föderatív úton való megoldásának lehetőségét, ugyanakkor a cári Oroszország bürokratikus centralizált államgépezetével szemben a nemzetiségi kérdés területi autonómiák alapján való megoldását követelte. Ez az állásfoglalás jelentkezik a bolsevik párt II. kongresszusának határozatában is, amely széleskörű autonómiát követel a „sajátos életkörülmények között élő és sajátos összetételű lakossággal bíró vidékek számára”, de fel sem veti a föderáció lehetőségét.⁴²

Ugyanígy a föderáció elutasítása jut kifejezésre Leninnek 1913-ban Saumjanhoz írt levelében: „Mi feltétlenül a demokratikus centralizmus hívei vagyunk . . . Az önrendelkezési jog *nem* jelenti a föderációra való jogot . . . Mi elvben a föderáció ellen vagyunk — a föderáció gyengíti a gazdasági kapcsolatot, nem megfelelő típus egységes állam számára. Külön akarsz válni? Menj az ördögbe, ha el tudod tépni a gazdasági kapcsolatot, vagy helyesebben, ha az „együttélés” igája és súrlódásai olyanok, hogy *elrontják* és tönkreteszik a gazdasági kapcsolatot. Nem akarsz különválni? Akkor, már megbocsáss, *helyettem* ne dönts, ne gondold, hogy „jogod” van a föderációhoz.”⁴³ Az orosz marxisták ezekben az időkben a nemzetiségi kérdés megoldását a területi autonómiák megszervezésében látják. A területi autonómiák követelését veszik fel a párt programjába, ezt hangsúlyozza Lenin is.

Tárgyunk szempontjából azonban fontos, hogy mit is kell területi autonómiák alatt érteni. „De amíg és amennyiben — írja Lenin — a különböző nemzetek egységes államot alkotnak, a marxisták semmi esetre sem fogják hirdetni sem a föderatív elvet, sem a decentralizációt.” Ezek után leszögezi, hogy a marxisták mindig a centralizált állam mellett lesznek és ez alatt egyedül a demokratikus centralizmust értik. Majd így folytatja: „A demokratikus centralizmus nem zárja ki a helyi önkormányzatot, s azoknak a területeknek az autonómiáját, ahol sajátosak a gazdasági feltételek és az élet-

⁴¹ A tanulmánynak nem lehet feladata a föderáció egész kérdésével foglalkozni. mégis ahhoz, hogy a demokratikus centralizmus lényegét és annak kialakulási körülményeit bemutathassuk, a föderáció szervezeti oldalait is érintenünk kell.

⁴² *Az SzKP kongresszusainak, konferenciáinak és központi bizottsági plénumainak határozatai*. I. rész. Bp. 1954. 43. o.

⁴³ Lenin, *Összes művei*. 19. köt. Bp. 1955. 504–505. o.

körülmények, ahol sajátos a lakosság nemzeti összetétele stb., sőt feltétlenül megköveteli az *egyiket is, a másikat is*. Nálunk mindig összekeverik a centralizmust az önkénnyel és a bürokratizmussal.”⁴⁴

Ez az autonómia-követelés tehát annyit jelent, hogy a nemzetiségek szabadon használhassák nyelvüket, hogy maguk alakíthassák ki állami szerveiket, hogy ezekben az állami szervezetekben az ő képviselőik foglaljanak helyet, akik ismerik a terület lakosságának életét, a terület lakosságának nyelvét. Önállósággal kell rendelkezniük ezeknek az autonómiáknak, hogy a terület különleges életfeltételeit, körülményeit valóban érvényesíteni tudják az építés, az élet irányításának minden területén. Ez az önállóság azonban nem lehet decentralizált hatáskörben kifejezve.⁴⁵

„Egészen nyilvánvaló, hogy nem képzelhető el modern, valóban demokratikus állam *anélkül*, hogy ne kapná meg ezt az autonómiát minden olyan terület, amelynek csak valamelyest is lényeges gazdasági és társadalmi sajátosságai vannak, vagy ahol sajátos a lakosság nemzeti összetétele stb. A kapitalizmus fejlődéséhez szükséges centralizmus elvét nem hogy nem sérti az ilyen (helyi és területi) autonómia, hanem ellenkezőleg, éppen az autonómia révén valósul meg ez az elv, mégpedig *demokratikusan*, s nem bürokratikusan.” Majd így folytatja: „Hiszen a *merőben* helyi (területi, nemzeti stb.) kérdésekbe való bürokratikus beavatkozás egyik legnagyobb akadályát általában a gazdasági és politikai fejlődésnek, és többek közt annak is, hogy a *centralizmus* a komoly, a nagy jelentőségű, az alapvető dolgokban érvényesüljön.”⁴⁶

A bolsevik párt állásfoglalásaiból egyrészt világossá válik, hogy a nemzetiségi kérdés megoldása sokkal égetőbb és aktuálisabb kérdéssé vált a szocialista forradalom időszakában, mint ezt a marxisták megelőzően hitték. Ennek ellenére az októberi forradalomig a nemzetiségi kérdés megoldását olyan autonómiákban látják, amelyek nem törik meg az állam egységét. Ebből világossá válik az is, hogy a demokratikus centralizmus elvével összefér a helyi szervek önállósága általában és különösen a nemzetiségi autonómiák széles önállósága. Ez az önállóság összehasonlíthatatlanabbul nagyobb hatáskört biztosít az állam helyi szerveinek, mint a burzsoá decentralizáció elve bármikor is biztosíthatott. A demokratikus centralizmus elvének végső soron biztosítania kell az állam központi vezetését, ugyanakkor a legszélesebb mértékben garanciákat kell nyújtson a helyi kezdeményezés, a helyi szervek önállósága tekintetében. A nemzetiségi kérdés demokratikus alapokon való megoldása érdekében a bolsevik párt hangsúlyozza a népek önrendelkezésének elvét. Az önrendelkezési jog azt jelenti, hogy a népek maguk dönthetik el, hogy egy államban akarnak-e élni, vagy külön államot alakítanak. Az egy államban való élés

⁴⁴ Uo. 20. köt. Bp. 1955. 31–32. o.

⁴⁵ Meg kell jegyezni, hogy Lenin ebben a dolgozatában a decentralizációt a föderáció elvével együtt veti fel és a jövőbeni szocialista állam egysége szempontjából szemléli. Ilyen értelemben nála a decentralizáció elvetése az állam cselekvési egységének megőrzése érdekében történik. Ebből azonban világos, hogy Lenin e helyen nem az előzőekben ismertetett burzsoá decentralizált önkormányzatok szervezeti konstrukciójával száll szömbbe, hanem a föderációhoz közelálló, az állam egységét, veszélyeztető decentralizációt veti el. Lenin műveiben máshol sem foglalkozik a decentralizáció burzsoá szervezeti elvének ilyen értelmével. Az állam egységét többé-kevésbé megőrző burzsoá decentralizáció szervezeti megoldását a szocialista állam gyakorlata vetette el azzal, hogy kialakult szervezeti elvei eltérnek — elsősorban a kettős alárendeltség elvére gondolunk — a szervezeti megoldások ilyen rendszerétől.

⁴⁶ Lenin, *Összes művei*. 20. köt. Bp. 1955. 33. o.

következménye azonban csak a demokratikus centralizmus elve alapján felépülő állam lehetett és az önrendelkezés elve a föderatív állam létrehozásának lehetőségét még nem foglalta magában.

A bolsevik párt 1917. évi áprilisi konferenciája a Kerenszkij-kormány nemzetiségi politikájával szemben követeli a szabad különválás jogának elismerését. A hozott határozat kimondja: „A párt széleskörű területi autonómiát követel, követeli a felülről gyakorolt ellenőrzés megszüntetését, a kötelező állami nyelv eltörlését és azt, hogy az önkormányzattal bíró és autonóm területek határainak megállapításakor maga a helyi lakosság vegye figyelembe a gazdasági viszonyokat és életfeltételeket, a lakosság nemzeti összetételét stb.”⁴⁷

Az októberi forradalmat közvetlenül megelőző időszakban tehát a bolsevik párt ugyan még nem veti fel a proletár állam föderatív felépítésének lehetőségét, de a hozott határozatban már kifejezésre jut az a tapasztalat, hogy a nemzetiségi kérdés megoldása a gyakorlatban nehézséget fog teremteni. Ez mutatkozik meg a határozatnak abban a részében, amely kifejezésre juttatja, hogy nem minden területnek kell „önkormányzattal bíró autonóm területnek lenni”, hogy ezt a formát csak a nemzetiségi kérdés megoldásának kell tekinteni. Az ilyen értelemben új megoldásként jelentkező autonómia tényleges tartalmára nézve pontos következtetéseket azonban még nem lehet levonni.

Lenin először az „Állam és forradalom” c. művében veti fel a szocialista föderáció lehetőségét, de még itt is több komoly feltételt fűz a föderatív állam megalakításához. A föderációt ebben a művében úgy tekinti, mint átmeneti formát az egységes (unitárius) állam felé. A munkásmozgalom tapasztalatai, a nemzeti kérdés megoldásában mutatkozó nehézségek alapján jutott el a párt az októberi forradalom időszakában a föderalizmus elismerésig. Ez a „Dolgozó és kizsákmányolt nép jogairól” szóló nyilatkozatban történt először.⁴⁸

A demokratikus centralizmus elvének és különösen a szocialista föderáció elismerésének ilyen fejlődéséből tárgyunkra nézve több tanulságot kell levonnunk. Az egyik és talán a legfontosabb tanulság az, hogy a proletár állam alapvető szervezési elve a demokratikus centralizmus, amelyet a demokratizmus alapján centralizált szocialista állam fejez ki. Ezért a föderáció egyes szervezeti elemei módosítják a demokratikus centralizmus elvét, mert a föderáció csak a leglényegesebb kérdésekben engedheti meg az állami centralizmus érvényesülését (a föderatív állam hatásköre), míg az állami ügyek más részét az egyes szövetséges államok önállóan, a föderáció állami szerveitől függetlenül végzik.

Pontos tanulság, hogy a föderáció csak mint a nemzetiségi kérdés egyik konkrét — és nem egyedüli — megoldási formájaként ismerhető el. A szovjet állam gyakorlatát figyelembe véve ugyanakkor azt is meg kell állapítani, hogy egyrészt a föderáció esetében ugyan a centralizmus elve mellett más szervezeti elvek is megtalálhatók, amelyek nincsenek feltétlen ellentétben a szocializmus építésének követelményével, másrészt a szocialista föderációnak önkéntes jellege, a proletár nemzetköziség eszméje, a föderációban tömörült

⁴⁷ Az SzKP kongresszusainak, konferenciáinak és központi bizottsági plénumainak határozatai. I. rész. Bp. 1954. 400. o.

⁴⁸ A föderáció elismerésének konkrét okaira Sztálin mutat rá. Ld. *Összes művei*, 3. köt. Bp. 1950. 33. o.

államok közös érdekei — a szervezeti-jogi formákon túlmenően is — biztosítják a szocialista állam egységét. Fontos tanulság a továbbiakban az is, hogy a demokratikus centralizmus elvét — mint a szocialista állam felépítésének legátfogóbb és legalapvetőbb elvét — csak az unió föderatív felépítése töri meg, ugyanakkor az egyes tagállamok belső felépítésében következetesen érvényesül.

2. *A demokratikus centralizmus lényege*

Annak ellenére, hogy a munkásmozgalom a demokratikus centralizmus elvének lényegét ilyen világosan és egyértelműen határozta meg, a szocialista jogirodalom ennek az elvnek jogi formáit és garanciáit az államszervezeten belül csak hiányosan fejlesztette tovább. Ennek okait többek között abban kell keresnünk, hogy a szocialista jogtudomány a Szovjetunióban, azaz olyan államban jött létre, ahol a demokratikus centralizmus elve a föderáció elvével együtt jelentkezett. A szovjet jogtudomány helyesen elemezve a szocialista föderáció tartalmát, nem határolta el annak szervezeti formáit a demokratikus centralizmus elvétől.

Ma azonban, amikor a szocialista államok fejlődése újból és még élesebben veti fel az állam helyi és központi szerveinek viszonyát, szükségszerűen ki kell munkálni a demokratikus centralizmus általános politikai tartalmának megfelelő jogi biztosítékokat is. Kétségtelen, hogy a demokratikus centralizmus jogi formáinak legfontosabb elemeit a szocialista állam gyakorlata és a szocialista jogtudomány megteremtette, illetve elemezte, azonban gyakran anélkül, hogy ezeket az intézményeket a demokratikus centralizmus elvével összefüggésbe hozták volna.⁴⁹ A demokratikus centralizmusnak a jogtudomány mai állása alapján is feltétlenül megfogalmazható néhány olyan alapkövetelménye, amelyek nélkül aligha beszélhetünk a demokratikus centralizmus érvényesüléséről.

1. A demokratikus centralizmus megköveteli a szocialista állam képviseleti, mégpedig központi és helyi képviseleti szerveinek a legszélesebb demokratizmuson alapuló létrejöttét.

2. Megköveteli az államhatalom egységének elvét, amely egység a központi képviseleti szerv hatáskörének korlátlanságában, a végrehajtó állami szerveknek a képviseleti szervektől való teljes függőségében mutatkozik meg.

3. Megköveteli a szocialista állam olyan felépítését, amelynek keretein belül nemcsak a képviseleti demokrácia, hanem a közvetlen demokrácia elve is érvényesülhet.

4. Az államapparátus egészének úgy kell felépülnie, hogy végső soron az állami feladatok minden területén biztosítható legyen a központi vezetés, az alsóbb szerveknek a törvényesség keretein belül a felsőbb állami szerveknek tartozó felelőssége. E körben merül fel az állam központi és helyi szerveinek egymáshoz való viszonya.

A szocialista állam felépítésének ilyen alapkövetelményei nem jelentik valamiféle sablonos formák alkalmazását. E követelmények bármelyikét a

⁴⁹ E tanulmánynak nem lehet feladata a demokratikus centralizmus elvének teljes kibontása. Mégis ahhoz, hogy a tanulmány célját elérhesse, szükséges, hogy a legfontosabb elemeket kiemeljük.

legváltozatosabb formákban és a legváltozatosabb jogi eszközökkel lehet biztosítani anélkül, hogy a demokratikus centralizmus elvén sérelem esne.

A demokratikus centralizmus fejlődésével kapcsolatos megállapításainkból és az alapkövetelményeiből azt a következtetést is le kell vonnunk, hogy a demokratikus centralizmus elve egységes fogalom, amelynek két elemét nem lehet elválasztani egymástól. Elég ennek példájaként felhozni azt a tényt, hogy a szocialista államhatalom központi szerve a szocialista állam demokratizmusának egyik legfőbb letéteményese és ugyanakkor az állami centralizmus egyik legfontosabb megnyilvánulási formája. Ezért helytelen eredményekre vezethet, ha a kérdést úgy vetjük fel, hogy meg kell találni a centralizáció és a demokratizmus helyes arányait, hogy vigyáznunk kell, egyik se nőhessen a másik fölé. Ezzel szemben a szocialista állam centralizmusának gyengülése, a centralizmus elvének bizonyos területeken való feladása az állam gyengüléséhez vezet és a szocialista állam demokratizmusának csökkentése ugyancsak ezzel az eredménnyel járhat. Gyakorlatilag természetesen a demokratizmus mélysége és annak formái függenek az állam külső és belső körülményeitől, ez azonban nem a demokratikus centralizmus elvének kettősségéből, vagy egyenesen vélt ellentmondásaiból következik, hanem a megvalósítás konkrét módjából.

A demokratikus centralizmus elve jogi odalainak kimunkálatlanságát mi sem mutatja jobban, mint az, hogy a jogirodalomban alig találkozunk a demokratikus centralizmus fogalmának meghatározásával. Egyes meghatározások pedig nem fejezik ki helyesen a demokratikus centralizmus lényegét. V. A. Karpinszkij szerint például „A demokratikus centralizmus azt jelenti, hogy az államhatalom és az államigazgatás az egész államban egy központban van centralizálva, amennyiben olyan kérdésekről van szó, amelyek az államot annak egészében érintik, és ugyanakkor a köztársaságok, területek, kerületek, az egyes helyek széles teljhatalommal rendelkeznek, amennyiben köztársasági, területi, kerületi, helyi jellegű kérdésekről van szó”.⁵⁰

Ez a fogalom meghatározás nincs teljesen összhangban a demokratikus centralizmus lényegével, mert egész tartalmát az állam központi és helyi szervei egymáshoz való viszonyának kérdésére szűkíti le és nem utal a demokratikus szervezeti formákra, az ebből folyó követelményekre és jogi biztosítékokra. Emellett a demokratikus centralizmust egyes rész-összetevőire bontja, nem látja annak egységét. V. A. Karpinszkij a szocialista állam centralizmusában csak azt látja, hogy bizonyos ügyek centralizálva vannak, de ugyanakkor nem ismeri fel, hogy ez a centralizmus önmagában is demokratikus centralizmust fejez ki, hiszen végső soron a legszélesebb demokratizmus alapján választott központi államhatalmi szerv irányító és ellenőrző szerepéről van szó. Másrészt ilyen megfogalmazás mellett a demokratizmus csupán abban jelentkezik, hogy a helyi ügyekben az állam helyi szervei „teljhatalommal” rendelkeznek.

Más meghatározások a demokratikus centralizmus tartalmát a föderációig szélesítik, azaz a föderáció sajátos intézményeit a demokratikus centralizmus megnyilvánulási formáinak fogják fel. Így pl. Trajnyin „A szuverenitás problémái a szovjet szövetségen belül” című munkájában a következőket írja: „Ez a szuverenitás végül a föderatív államban, vagyis a szocialista

⁵⁰ V. A. Karpinszkij, *Hogyan kormányozzák a Szovjetországot?* Bp. 1945. 24. o.

szovjet köztársaságok önkéntes és szétszakíthatatlan szövetségében testesült meg a demokratikus centralizmus alapján, egységes osztálycélok végrehajtására.” Hasonlóan foglal állást V. A. Vlaszov is. „A demokratikus centralizmust juttatja kifejezésre a Szovjetunió állami felépítése, amely a szovjet föderáción alapul.”⁵¹

Lényegében hasonló Karpinszkijnek a már említett álláspontja is, aki a szövetségi államoknak a szövetséghez és a helyi szerveknek a központi szervekhez való viszonyát is a demokratikus centralizmus elvéből vezeti le.

Mint az előzőekben láttuk, a marxizmus—leninizmus klasszikusai éppen a demokratikus centralizmus következetes megvalósítása érdekében vetik el a föderációt. Világos, hogy a föderáció is együtt jár a legalapvetőbb és legfontosabb kérdések ilyen vagy olyan mértékben való központosításával, azonban az állam alkotó elemeinek a föderatív államhoz való viszonya gátolja a centralizmus elvének minden területen való érvényesülését. Más kérdés — mint ahogyan ezt az előbbiekben már jeleztük —, hogy egyéb társadalmi feltételek a föderatív szervezeti struktúrák mellett is képesek az állam egységét biztosítani. Ha a demokratikus centralizmus fogalmát a föderatív állam konstrukciójára is kiterjesztenénk, úgy ezt a fogalmat teljesen felhígítanánk, olyan szélesre tárnánk a szervezeti megoldások kereteit, hogy jogilag ezzel már aligha lehet valamit kezdeni. Ha például a helyi szervek önállóságát a föderalizmusig terjesztjük ki, akkor nemcsak elmentünk a demokratikus centralizmus lényegének, de aligha tudjuk ezen az úton a demokratikus centralizmus jogi tartalmát meghatározni és különösen nem tudjuk az állam központi és helyi szerveinek egymáshoz való viszonyát megnyugtatóan rendezni.

Mindezek alapján a demokratikus centralizmus lényegét a következőképpen lehetne meghatározni: a demokratikus centralizmus a szocialista állam olyan egységes, legátfogóbb szervezeti és működési alapelve, amely az állam centralizmusát a széleskörű szocialista demokratizmus alapján való sítja meg és amely az állami akarat központosítása mellett a legteljesebb mértékben biztosítja a tömegek és a helyi állami szervek kezdeményezését és öntevékenységét nemcsak a helyi ügyek intézésében, hanem az országos jelentőségű feladatok helyi megvalósításában is.

3. *A demokratikus centralizmus és az állam helyi szerveinek önállósága*

A demokratikus centralizmus széles kérdésköréből a továbbiakban bennünket csak a központi és helyi szervek egymáshoz való viszonya érdekel. Ez a kérdés a demokratikus centralizmusnak csak részkérdése, de nyilvánvaló, hogy a szocialista államban e részkérdés is csak a demokratikus centralizmus nagy és átfogó szervezeti elvével összhangban, annak keretében oldható meg.

A demokratikus centralizmus elve olyan szervezeti és munkamódszerbeli követelményeket támaszt a központi és helyi szervek egymáshoz való viszonya rendezésében, amelyek a társadalom eddigi fejlődésében teljesen ismeretlenek. Ezek a követelmények egyfelől kizárják a burzsoá önkormányzatok természetjogi koncepcióját — mert a centralizáció irányában hatnak; másrészt kizárják a bürokratikus centralizált államgépezet típusát is,

⁵¹ V. A. Vlaszov, *Szovjetszkij goszudarsztvennij apparat*. Moszkva. 1951. 90. o.

hiszen ez nem felelhet meg a tömegek kezdeményező erejére, tapasztalataira támaszkodó szocialista állam osztálytartalmának, a demokratikus centralizmus elvének. Ezért hangsúlyozza Lenin, amikor a szocialista átalakulás formáiról beszél: „Csak a kollektív tapasztalat, csak a milliók tapasztalata adhat ebben a tekintetben döntő útmutatást, éppen ezért, mert a mi ügyünkhöz, a szocializmus építéséhez nem elegendő azon felső rétegek százainak és százazreinek a tapasztalata, akik a történelmet eddig csinálták, mind a feudális, mind a kapitalista társadalomban. Mi éppen ezért nem cselekedhetünk így, mert mi közös tapasztalatra, a dolgozók millióinak tapasztalataira számítunk.”⁵²

A „kollektív tapasztalat” — amelyről Lenin beszél — a szocialista állam eddigi történetileg rövid fejlődése alatt is egész sorát hozta létre azoknak az intézményeknek és módszereknek, amelyek a demokratikus centralizmus elvét a központi és helyi szervek egymáshoz való viszonyában hűen fejezik ki. Az oroszországi munkásosztály nagy tömegmozgalma, az oroszországi forradalmak spontán ereje teremtette meg a szovjetek rendszerét. A szovjetek működésének tapasztalatai alapján vont le Lenin azt a következtetést, hogy ezekre a szovjetekre, illetve a szovjet típusú államszervezetre épülhet az új, szocialista állam, vagy legalábbis az Oroszországban kialakuló szocialista állam. Ez a kollektív tapasztalat teremtette meg a kettős alárendeltség elvét, amely a burzsoá decentralizációval szemben biztosítja az állami vezetés központosítását és ugyanakkor a helyi képviselői szervek megfelelő hatáskörét és befolyását is.

E tapasztalatok alapján vonhatjuk le ma azt a tanulságot, hogy a szocialista államban a helyi szervek önállóságának jogi biztosítékai különösen két irányban jelentkeznek.

a) El kell határolni a feladatoknak azt a körét, amelyet az állam központi szerveinek és azokat, amelyeknek végrehajtását az állam helyi szerveinek kell átadni. A helyileg megoldandó feladatok körében külön súlyt kell helyezni azokra, amelyekben a helyi képviselői szervek irányítását és ellenőrzését messzemenően biztosítani kell.⁵³ Ez a meghatározás nyilvánvalóan nemcsak az ún. „helyi ügyekre” fog kiterjedni, hanem mindazokra a feladatokra, amelyeket helyileg lehet és kell végezni. Éppen ezért a helyi önállóság tartalmát keresve, a mércét nem a helyi ügyekre kell állítani, hanem a centralizmus biztosítékait, az országos érdekek érvényesülésének garanciáit kell keresnünk. Az állam osztálytartalmában bekövetkezett változás, az állam osztálytartalma és a társadalom egésze közötti ellentmondás felszámolása lehetővé és szükségessé teszi a helyileg ellátható feladatok ilyen meghatározását.⁵⁴

⁵² Lenin, *Összes művei*. 27. köt. Bp. 1952. 417. o.

⁵³ Amikor e tanulmányban a helyi szervek önállóságáról beszélünk, akkor általában az államhatalom helyi szerveinek és az ezek alá rendelt államigazgatási szervek önállóságára gondolunk elsősorban, hiszen a demokratikus centralizmus, a helyi kezdeményezés és különösen a tömegek részvétele szempontjából ennek van különleges jelentősége. A szocialista államokban a helyi szervek önállóságának növelésére irányuló problémák is elsősorban erre a területre vonatkoznak. Külön kérdés, hogy milyen ügyekben kell csak a központi szerveknek alárendelt helyi szerveket létrehozni és ezek munkájában mennyire és milyen módszerekkel kell a helyi képviselői szervek befolyását érvényesíteni.

⁵⁴ A kérdés ilyen oldalról a szocialista jogi irodalomban alig merült fel. Eddig mindig a helyi tanácsok hatáskörét kerestük, de alig foglalkoztunk az állam feladatainak

b) Tovább kell fejleszteni azokat a jogi eszközöket, amelyek szervezeti biztosítékokat képeznek az adott hatáskör tényleges, önálló gyakorlásához.

Az SzKP XX. kongresszusa után a helyi szervek önállósága továbbfejlesztésének kérdése szinte minden szocialista államban előtérbe került. A fejlődés irányának jelzése érdekében a teljesség igénye nélkül, a kérdéskör néhány fontos problémáját a következőkben foglalnánk össze.

1. Egyre égetőbbé válik az államhatalmi és államigazgatási szervek alapegységei, a városok és községek hatáskörének kidolgozása, ezzel együtt a megyék és járások mint közbeeső egységek szerepének és hatáskörének tisztázása. Különösen élessé vált a városok és községek ún. gazdasági önállóságának kérdése. Ezek elsősorban a saját terv és költségvetés, illetve a területeken az önállóság növelésében jelentkeznek. Ehhez kapcsolódik a városok és községek saját erőforrásainak növelése is.

2. Sok problémát vet fel a felsőbb államigazgatási szerveket az alsóbb igazgatási szervek irányában megillető utasítási jog formája és tartalma. Az eddigi fejlődés kialakította azt a kettős követelményt, hogy az utasítások egyrészt csak általános magatartási szabályokat tartalmazhatnak, tehát egyedi ügyekre nem vonatkozhatnak, másrészt az állampolgárookra kötelező magatartási szabályokat nem állapíthatnak meg. A fenti megszorítások ellenére azonban az utasítások ma is gyakran annyira részletekbe menően írják elő az alsóbb államigazgatási szervek feladatait, a feladat ellátásának módját, hogy ez már önmagában is sértheti az államhatalom helyi szerveinek önállóságát, sőt gyakran hatáskörét is. Ezért merül fel az utasításadási jog további általános szűkítésének követelménye, amely konkrétan — pl. Magyarországon is — az utasítások számszerű csökkentésére irányuló tendenciákban jelentkezik.

3. Az eddigi tapasztalatok alapján világosabban kell jogszabályokban is kifejezésre juttatni, hogy a helyi tanácsok hatásköre megegyezik az alájuk rendelt szervek hatáskörével. Ez azt jelenti, hogy a tanácsok alá rendelt államigazgatási szervek hatásköre egyben a tanács feladatkörébe is tartozik és ezeknek az államigazgatási szerveknek nem lehet olyan feladata, amelynek megoldásába — a jogszabályok adta lehetőségeken belül — a képviselői szervek ne szólhatnának bele.

4. Az államhatalom helyi szervei vezetés szerepének kidomborítása érdekében szükség van a tanács ún. kizárólagos hatáskörének pontosabb kidolgozására, illetve szélesítésére. Ebben a hatáskörben ma is kizárólag a tanács dönthet, azonban a kizárólagos hatáskör ma elsősorban csak a vezetés szerep biztosításának jogi garanciáira terjed ki, főleg az alárendelt szervek (végrehajtó bizottságok és más szervek) létrehozása, beszámoltatása, visszahívása útján. Gyakorlatilag is felmerült, hogy e kizárólagos hatáskört egyéb feladatokra is kiterjesszék.

5. Egyik fontos elméleti tétel, hogy a felsőbb szervek nem vonhatják el az alsóbb szervek hatáskörét. Az elv gyakorlati megvalósítása területén azonban egész sor probléma merül fel, mint pl. az, hogy mikor lehet a felsőbb

ilyen csoportosításával, a község, a város mint település által ellátandó feladatokkal. Ennek indoka elsősorban az volt, hogy az ilyen kiinduló tétel valamiféle természetjogi elképzelést takar, a „község elidgeníthetetlen” jogaihoz vezethető vissza. Más oldalról viszont, ha a község hatáskörének növelését akarjuk szolgálni, akkor aligha kerülhető el, hogy a kérdést a községek adottságaihoz, az állami érdekekhez ne viszonyítsuk, függetlenül azektól a szervezeti megoldásoktól, hogy e feladatokat a képviselői szervekre vagy egyéb más szervekre fogjuk bízni.

szervnek revíziós jogot biztosítani az alsóbb szervek határozataival szemben, hiszen ebben az esetben gyakorlatilag éppen a hatáskör elvonásáról lehet szó, még akkor is, ha a revíziós jogot az államigazgatás magasabb szerve csak a törvényesség helyreállítására használhatja fel.

6. Felmerülhet annak szükségessége is, hogy az állam helyi szervei hatáskörében fenn kell tartani az ún. helyi ügyek és nem helyi ügyek kategóriájának megkülönböztetését. Nyilvánvaló ugyanis, hogy az alárendeltség módja és mérete szempontjából jelentős eltéréseket eredményezhet az, hogy az egyes ügyekben az országos érdek milyen mértékben jelentkezik.

Anélkül, hogy az e tárgykörbe eső gyakorlati és elméleti problémákat tovább sorolnánk, az elmondottak alapján is megállapíthatjuk azt, hogy e kérdések megoldási módja nem lépi túl, nem szakítja át a demokratikus centralizmus által meghatározott elvi kereteket. Még a helyi ügyek kérdése is megoldható a kettős alárendeltség formáinak konkrét meghatározásával, a demokratikus centralizmus keretében. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a kettős alárendeltség nem sablonok kialakítását igényli. A kettős alárendeltség konkrét formái változhatnak anélkül, hogy a demokratikus centralizmus elvén sérelem esne.

Mint már utaltunk rá, a szocialista jogi irodalomban mind többször merül fel a decentralizáció fogalma, mint a helyi szervek önállósága jogi biztosításának egyik formája. Az ezzel kapcsolatos irodalom jó része a decentralizáció alatt nem akar mást érteni, mint a hatáskörök leadását, a helyi szervek hatáskörének megerősítését. Világosan kell azonban látni, hogy a burzsoá államtudomány által kimunkált decentralizáció fogalomnak nem sok köze van a hatáskörök leadásának kérdéséhez. A decentralizáció — mint ezt már bizonyítottuk — csak szervezeti keretet biztosít a helyi szerveknél meglévő hatáskör önálló gyakorlásához. Van ugyan a burzsoá államok jelenlegi fejlődésében a decentralizációnak egy tágabb fogalma, amelybe belefér a döntés jogának leadása, viszont a decentralizációnak ez a fogalma önmagában semmiféle jogi garanciát nem igényel az önállóság biztosítása irányában. A decentralizációnak ez a széles fogalma a teljes, minden helyi szerv önállóságától mentes „decentralizációtól” a föderációig mindenféle konstrukciót elbír. Ezért a decentralizációnak ez a felfogása a szocialista államszervezés számára semmit sem mond, helyi szerveink önállóságának fejlesztéséhez semmilyen segítséget nem nyújt.

A helyi szervek önállóságának növelése kétségkívül együtt jár bizonyos hatáskörök leadásával is. A szocialista állam helyi szervei önállóságának ilyen oldalról való növelését ugyan lehet decentralizációnak is nevezni, hiszen ez a fogalom kifejezheti azt a széleskörű tendenciát, amely a szocialista államokban nap mint nap kifejezésre jut. Mégis világosan kell látnunk, hogy két, egymással szögesen szembenálló tendenciát tükröző folyamatot jelöl. A kapitalista országokban ugyanis a decentralizáció mai jelszava tovább csökkenti a helyi szervek önállóságát, mivel semmi jogi garanciát nem nyújt a tényleges önállóság biztosítására, sőt megsemmisíti a jogi garanciákat azzal, hogy a decentralizáció régi és az önkormányzat burzsoá demokratikus követelményével egybekapcsolt értelmét eltorzítja. Szocialista viszonyok között a tendencia fordított: ugyanis a hatáskörök leadásával együtt azokat a jogi garanciákat is keressük, amelyek az önállóságot jogilag garantálni tudják.⁵⁵

⁵⁵ Az, hogy a szocialista országokban folyó „decentralizáció” minőségében, elvileg más, mint a burzsoá országok „decentralizációja”, mi sem mutatja jobban, mint az,

Ila a decentralizáció fogalmát a burzsoá fejlődés első időszakára jellemző klasszikus értelemben fogjuk fel, szintén arra a következtetésre jutunk, hogy az szocialista körülmények között nem használható elv. A szocialista állam helyi szervei önállóságának biztosítékai között vannak ugyan a decentralizációra utaló elemek is. Ilyen például a hatáskörök elvonásának tilalma, az a követelmény, hogy a felsőbb állami szervek az alsóbb egységek határozatait csak törvényesség megsértése esetén semmisíthetik meg stb., stb. Világos, hogy e közös jellemvonások ellenére a szocialista állam egysége, centrális felépítettsége rögtön az elvi kiindulópontnál ellent mond annak, hogy az állam bármilyen helyi szerve ilyen értelemben vett decentralizált testként, illetve önkormányzatként „megosztott végrehajtó hatalmat” gyakoroljon. A kettős alárendeltség elve egyenesen szemben áll a decentralizáció eddigi fogalmával, hiszen a decentralizáció esetében csak a képviselői szervek rendelkeznek az önkormányzati hatáskör tekintetében felhatalmazásokkal és az ezek alá rendelt végrehajtó szervek az önkormányzat jogaiban járnak el, ezekért kizárólagosan az önkormányzati testületnek felelősek, határozataik elvileg csak mint az önkormányzat határozatai vonhatók felülvizsgálat alá és támadhatók meg a felsőbb szervek által. A szocialista állam egész centralizált felépítése szemben áll a klasszikus értelemben vett decentralizáció lehetőségével. A demokratikus centralizmus és annak eddig kialakult biztosítékai azt demonstrálják, hogy szocialista viszonyok között nincs is szükség a decentralizációra, mint a helyi szervek önállóságának biztosítékára, hiszen az állam-szervezetnek a demokratikus centralizmus elve alapján való felépítése messze-messzeően nagyobb önállóságot biztosít a helyi szervek számára, mint a burzsoá decentralizáció. Ez egyáltalán nem jelenti azt, hogy a demokratikus centralizmus elvét kifejező jogintézmények nem változnak, nem differenciálódnak. A szocialista államok külső és belső viszonyainak változásai, a szocialista állami szervek tapasztalatai állandóan fejlesztik az önállóság biztosítékait és intézményeit, azonban e biztosítékok elvileg nem törhetik át a demokratikus centralizmus kereteit.

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ ЦЕНТРАЛИЗМ

Петер Шмидт

Автор в своей статье коротко рассматривает возникновение и развитие буржуазного понятия децентрализации, а затем сопоставляет элементы этого понятия с общими требованиями социалистического государства, прежде всего — с принципом демократического централизма, как закономерности развития и деятельности социалистического государства.

1. В первой части статьи автор, показав актуальность темы, излагает, что понятия децентрализации и буржуазного самоуправления сложились в условиях централизован-

hogy az e tárgykörben 1957-ben Abbáziában összehívott nemzetközikeresztal-konferencia — amelyen a nyugati tőkés országokból és a szocialista országokból is részt vettek a jogászok — alig tudott e kérdésben egy nevezőre jutni. A nyugati országok jogászai a decentralizáció címszava alatt egyre-másra a dekoncentrációs folyamatokról beszéltek, míg a szocialista országok a helyi szervek önállóságának széleskörű biztosítékait fejtegették. Nem véletlen, hogy a vitát lezáró angol előadó is kénytelen volt megállapítani, hogy a szocialista országokban lejátszódó jelenségek mások, mint amit kapitalista viszonyok között decentralizáció alatt szoktak érteni. A kereszttal-konferencia ismeretétét ld. *Szovjetszkoje goszudarsztvo i pravo*, 1958. 1. szám 143—146. o. és *Arhiv za pravne u drustvene nauke*, Belgrád, 1957. 4. szám. 496—501. o.

ного буржуазного государства, осуществившего национальное единство, с одной стороны на развалинах феодальных самоуправлений, характерных для феодальной раздробленности, а с другой — в ходе борьбы с крайне централизованным феодальным абсолютизмом. Поэтому, основываясь на принципе децентрализации, буржуазное государство, с одной стороны, сократило роль и компетенцию самоуправлений по сравнению с феодализмом, а с другой — в соответствии с лозунгами буржуазно-демократических революций, увеличило самостоятельность местных органов, по сравнению с феодальным абсолютизмом.

Возникновение понятия децентрализации органически отражает внутренние противоречия в классовом содержании государства, в буржуазном обществе построенном на юридическом равноправии. Вот почему империалистическая буржуазия отказывается от лозунга децентрализации, съедит ее понятие до простого методологического вопроса. Автор подтверждает это положение высказываниями современных представителей буржуазной юридической мысли.

2. Во второй части своей статьи автор анализирует отдельные вопросы формирования принципа демократического централизма. Он показывает, что принцип демократического централизма рождается в борьбе против тенденций, отрицающих централизм социалистического государства, и что перед Великой Октябрьской социалистической революцией федеративный план построения социалистического государства отвергался классиками марксизма-ленинизма, именно в интересах защиты демократического централизма. Из всего этого автор приходит к тому выводу, что федерация (хотя по основным вопросам государственной работы и обеспечивает единство действий органов государства) все же не во всех отношениях вяжется с принципом демократического централизма, составляя особый, от него отличный вопрос. На базе этого автор дает понятие демократического централизма, что, по его мнению, означает последовательно централизованное государство, построенное на базе широкого социалистического демократизма.

По мнению автора, такое понятие о демократическом централизме неизбежно противоречит первоначальному классическому понятию буржуазной децентрализации. Использование понятия децентрализации, сложившегося в период империализма (при котором вопрос сводится к методу работы по повышению прав местных органов за счет высших), по мнению автора, становится бессодержательным. С другой стороны, при применении этого термина мы использовали бы одно и то же понятие для тенденции к уничтожению самостоятельности местных органов в империалистических государствах и для ее противоположности — тенденции укрепления самостоятельности местных органов в социалистических государствах. Поэтому, на взгляд автора, спорным является использование понятия децентрализации и в этом смысле.

DÉCENTRALISATION ET CENTRALISME DÉMOCRATIQUE

Pierre Schmidt

L'étude analyse brièvement la formation et le développement de la notion de la décentralisation dans la science bourgeoise, en confrontant ses éléments constitutifs avec les exigences de l'Etat socialiste en général et avec les lois de structure et de fonctionnement de l'Etat socialiste, ainsi qu'avec le principe du centralisme démocratique, en particulier.

1. La première partie de l'étude, après avoir souligné l'actualité du problème, explique que les notions bourgeoises de la décentralisation et de l'autonomie locale se sont développées dans l'Etat bourgeois qui a réalisé l'unité nationale, d'une part sur les ruines des autonomies féodales caractérisées par le morcellement régnant dans la féodalité et, d'autre part, dans la lutte contre l'absolutisme féodal tendant à une centralisation à outrance. C'est pourquoi l'Etat bourgeois, sur la base du principe de la décentralisation, a réduit le rôle et les compétences des autonomies locales par rapport aux autonomies féodales, et en même temps a fait augmenter — en conformité avec les slogans des révolutions bourgeoises-démocratiques — l'indépendance des organes locaux par rapport à l'absolutisme monarchique.

Le développement de la notion de la décentralisation reflète sur le plan structurel les contradictions intrinsèques qui existent quant au contenu de classe dans l'Etat et dans la société bourgeoise fondés sur l'égalité juridique de ses membres. C'est pour ce

motif que la bourgeoisie, dans la période de l'impérialisme, répudie l'idée de la décentralisation en réduisant son importance au niveau d'une simple méthode de travail. L'auteur invoque à l'appui de ses allégations les constatations de la science juridique bourgeoise de nos jours.

2. Dans la deuxième partie de l'étude l'auteur s'occupe de certains problèmes relatifs à la formation du principe du centralisme démocratique. Il expose que le centralisme démocratique est né dans la lutte contre les tendances opposées au centralisme dans l'Etat socialiste et que, antérieurement à la Révolution d'Octobre, c'était précisément dans la défense du centralisme démocratique que les classiques du marxisme—léninisme ont posé même la question de la structure fédérative de l'Etat socialiste. De tout ceci, l'auteur tire la conclusion que la fédération — tout en étant capable d'assurer l'unité d'action concernant les questions fondamentales de l'activité étatique — ne s'adapte pas complètement au principe du centralisme démocratique et forme un problème à part de ce dernier.

C'est sur ces bases que l'auteur donne sa définition de la notion du centralisme démocratique, qui signifie selon lui l'Etat édifié sur un large démocratism socialiste et en même temps centralisé d'une manière conséquente.

Selon l'auteur la notion du centralisme démocratique ainsi comprise se trouve nécessairement en opposition avec la notion originale et classique de la décentralisation bourgeoise. L'usage qu'on fait de cette notion dans la période de l'impérialisme — et notamment sa dégradation à une notion de méthode de travail visant la délégation des compétences — ôte selon l'auteur tout sens à cette notion dans les conditions du socialisme. D'autre part, l'usage de cette notion comme terme technique aurait pour résultat qu'on désignerait par le même terme la tendance qui dans les Etats bourgeois est dirigée à l'anéantissement de l'indépendance des organes locaux, et le processus opposé, qui dans les Etats socialistes tend à la fortification de cette indépendance. Ainsi, selon l'auteur, l'usage du mot décentralisation en ce sens, est également discutable.