

Орлинская Ольга Михайловна

ФЕДЕРАЛИЗМ В ИСПАНИИ: МИФ ИЛИ РЕАЛЬНОСТЬ?

В данной статье рассмотрен уникальный для Европы опыт Испании в области государственного строительства. Государственная структура, основанная на территориальных автономиях, востребована необходимостью найти институциональное решение проблемы сепаратизма и иных крайних форм этнических конфликтов и представляет интерес для политической элиты большинства многонациональных государств. Автором предпринята попытка выявить характерные черты государственного устройства Испании и определить, насколько оно соответствует федеративной модели взаимоотношений центра и территориальных образований.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2011/3-1/34.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2011. № 3 (9): в 3-х ч. Ч. I. С. 134-137. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2011/3-1/

© Издательство "Грамота"

Информацию о том, как опубликовать статью в журнале, можно получить на Интернет сайте издательства: www.gramota.net
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

3. **Большаков В. П.** Провинциальность культурных пространств нынешней России // Культура российской провинции: прошлое, настоящее, будущее: материалы круглого стола. СПб., 2005. С. 6-8.
4. **Иконникова С. Н.** Культурное пространство и возрождение России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.lihachev.ru/chten/1996izbrannoe/5474/ikonnikova/?bpage=1> (дата обращения: 15.01.2011).
5. **Кирдина С. Г.** Социокультурный и институциональный подходы как основа позитивной социологии в России // Социологические исследования. 2002. № 12. С. 23-32.
6. **Лапин Н. И.** Социокультурный подход и социетально-функциональные структуры // Социальные исследования. 2000. № 7. С. 3-12.
7. **Ляпкина Т. Ф.** Методология изучения культурного пространства региона [Электронный ресурс]. URL: http://www.riku.ru/confs/vrem_cul/LyarkT.htm (дата обращения: 25.02.2011).
8. **Тулиганова И. В.** Социокультурное пространство современного города: автореф ... дисс. канд. филос. наук. Саратов, 2009. 25 с.
9. **Цань То.** Хэсе шицзе юй чжунго дуйвай чжанлюе (Гармоничный мир и китайская внешняя стратегия). Харбин: Хэйлунцзян жэньминь чубаньшэ, 2006. С. 81.
10. **Чжан Ливэнь.** О методе гармонии // Чжунго жэньминь дасюе сюэбао (Вестник Китайского народного университета). 2002. № 3. С. 22-27.
11. **Чжу Вэнь.** Гоуцзянь хэсе шэхуэй юй цююй цзинци сятяо фачжань (Построение гармоничного общества и сбалансированное развитие регионов) // Цююй фачжань чуансинь лунь (Инновационная теория регионального развития) / под. ред. Чэнь Даюнь, Чэнь Душэн. Бэйцзин: Цзинци кэсюе чубаньшэ, 2008. С. 478-489.
12. **Чжунхуа жэньминь гун хэ го гомин цзинци хэ шэхуэй фачжань ди ши гэ унянь гуихуа ганяо (План социально-экономического развития Китайской Народной Республики на 11-ю пятилетку)** [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cctv.com/news/china/20060316/102285.shtml> (дата обращения: 18.03.2010).
13. **Шилов А. П.** О китайской концепции гармоничного мира // Философия восточноазиатского региона и современная цивилизация: информационные материалы XIII-XIV Всероссийской конференции. М.: ИДВ РАН, 2008. С. 120.

REGIONAL PRACTICES OF PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA AND CHINESE SOCIAL-CULTURAL SPACE

Anna Sergeevna Ozornina
Department of Oriental Studies
Chita State University
vostochnaya9@mail.ru

The author considers Chinese regional practices interpreted as the processes of PRC internal and external regionalization which condition multi-level Chinese social-cultural space formation.

Key words and phrases: internal and external regionalization; social-cultural approach; "harmony method"; social-cultural space; "harmonious society".

УДК 321.342

В данной статье рассмотрен уникальный для Европы опыт Испании в области государственного строительства. Государственная структура, основанная на территориальных автономиях, востребована необходимостью найти институциональное решение проблемы сепаратизма и иных крайних форм этнических конфликтов и представляет интерес для политической элиты большинства многонациональных государств. Автором предпринята попытка выявить характерные черты государственного устройства Испании и определить, насколько оно соответствует федеративной модели взаимоотношений центра и территориальных образований.

Ключевые слова и фразы: федерализм; территориальная автономия; испанская конституция; компетенция.

Ольга Михайловна Орлинская, к. полит. н., доцент
Кафедра теории политики
Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского
orlinskaya@mail.ru

ФЕДЕРАЛИЗМ В ИСПАНИИ: МИФ ИЛИ РЕАЛЬНОСТЬ?®

Характер системы разделения государственной власти по вертикали обусловлен природой государства. Подводя итоги более чем двухсотлетнего периода воплощения и развития идей федерализма, современные теоретики уделяют значительное внимание анализу природы федерации. Для новейших теорий федерализма характерно широкое использование знаний прикладных наук теории управления и кибернетики для объяснения природы федеративного государства. Так, одним из достаточно популярных в мировой науке метаюридических подходов является понимание природы государства-федерации как социально-государственной системы с двумя уровнями управления.

Согласно У. Райкеру, федеративным является государство, имеющее два уровня управления одной и той же территорией и одним и тем же населением, где каждому из названных уровней управления гарантирована автономия по крайней мере в одной сфере деятельности [11, р. 11].

Новейшие интерпретации данной теории связаны с усилением управленческо-кибернетического начала. Так, некоторые сторонники такого понимания федеративного государства используют для анализа отношений между федеральным центром и территориями теорию игр. Федерация и ее субъекты рассматриваются участниками игры, в которой механизм разделения власти представляется как торг и сделки, а государственная структура - «зависимой переменной, постоянно изменяемой решениями сторон» [7, с. 97-103].

Другое теоретическое направление объясняет особенности федеративных отношений через концепцию «участия» (Борель, Люфер). При таком понимании в основу сущности природы федеративного государства положена идея государственного суверенитета центральной власти и право территорий участвовать в осуществлении государственной власти на основе согласованной воли народа государства. Согласно данной концепции существенным признаком федеративного государства является участие территорий в образовании национальной воли, но единственно суверенной остается лишь центральная власть [8, р. 103]. Таким образом, в федеральном государстве власть заключена в сферах, находящихся в юрисдикции федеральных частей и центра не рядом друг с другом, как полагала классическая теория разделения суверенитета, не одна над другой, как склонны утверждать унитаристы, а друг в друге [4, с. 114].

Обращаясь к опыту Испании в практике государственностроения, можно убедиться, что модель территориального устройства данного государства вполне соответствует концепции участия и в определенной степени концепции теории игр.

Территориальные автономии в Испании представляют собой всю палитру этнических, экономических, социальных и культурных различий. Территории здесь столь различные, что это представляет собой проблему ярко выраженного неравенства. Испанская Конституция 1978 года установила модель территориальной организации, которую можно рассматривать как что-то среднее между унитарным децентрализованным и федеративным государствами. Большинство политиков и экспертов после появления этой конституции стали использовать термины «государство автономий» или «государство автономных территорий», хотя в самом тексте Конституции Испании эти термины не используются.

В Испании разделение государства на автономии является не просто способом организации власти с точки зрения ее совершенствования или приближения к населению. Появление конституции, закрепляющей автономии, не может рассматриваться только как попытка создать модель вертикального и горизонтального разделения власти. Государственная структура такого типа была востребована временем и историей, диктовалась необходимостью найти институциональное решение проблем сепаратизма, остановить националистический экстремизм и другие крайние формы проявления национально-этнического характера в провинциях через принятие Основного Закона, устраивающего все стороны. При этом учитывалось то, что идея централизованного государства после свержения Франко изжила себя и не могла стать объединяющей для испанской государственности.

Испания сегодня представляет собой политически децентрализованную структуру, в рамках которой существуют центральные политические организации в виде парламента, правительства, общей судебной системы. Они обладают набором властных полномочий, и их юрисдикция распространяется на всю территорию страны. Конституция легитимизировала весь спектр разнообразных и разностатусных региональных и национально-территориальных властей с парламентами и правительствами. В сфере законодательства центральные органы издают законы, которые распространяются на всю страну, а законодатели регионального уровня принимают большое количество местных законов и нормативных актов, действующих на территории автономий. Необходимо отметить, что присутствие на политической сцене множества центров, обладающих властными полномочиями, не создает каких-либо значительных проблем испанскому государству, поскольку в его Конституции записано, что носителем суверенитета, т.е. воли испанского народа, признается государство Испания [5, с. 212-214].

Разница между федеральным государством и испанскими автономиями значительна, и она заключается в том, что территориальные автономии страны не обладают конституционными правами, какими обладает Испания как государство. Представляется понятным, что есть разница в суверенитете испанского государства, выражающемся в конституционной политической власти, идущей от народа, и власти автономных территорий, являющейся производной от центральной власти и соответственно ограниченной.

Модель организационно-территориального управления в Испании в соответствии с Конституцией базируется на двух основных принципах: единство государства и признание автономных национальностей и регионов, формирующих Испанию. Конституцией предусматриваются два территориальных уровня управления: центральный и территориальных автономий. Каждый уровень власти имеет свои полномочия, институты власти и финансирование [10, р. 97-100].

Взаимоотношения между центральной властью и властными органами автономных территорий регулируются Положением об автономиях. Но оно не является конституционным законом, не ратифицировано органами управления автономиями и носит не конституционный, а нормативный характер.

В соответствии с Конституцией (ст. 147) территориальная автономия признается как базовая институциональная норма в государственном строительстве страны, в соответствии с которой государство признает и поддерживает автономии как части, интегрированные в Испанию. Положение об автономиях как органический за-

кон является результатом достигнутого между сторонами соглашения о его принципах. Положение предоставляет конкретные полномочия территориальным автономиям и является базовым нормативным документом, на основе которого строятся взаимоотношения между властями различных уровней [2, с. 56-57].

Испанская конституция устанавливает минимальный неоспоримый объем компетенции центральной власти и позволяет автономным территориям в их конституциях принимать полномочия, которые не относятся к конституционной компетенции центра. Конституции территориальных автономий весьма неоднородны по предметам ведения и функциям. В соответствии с конституцией статусы автономий делятся на несколько категорий:

а) автономные территории с очень сложным специальным статусом (Андалузия). Этим статусом на практике пользуется также автономия Наварро, которая пришла к нему через статус исторической испанской национальности. В какой-то степени таким статусом обладают Канарские острова и Валенсия, хотя эти территории не полностью юридически оформлены;

б) автономии со статусом «особой исторической испанской национальности» (Каталония, Страна Басков и Галиция), которые могут в своих конституциях устанавливать почти неограниченное количество предметов ведения и полномочий;

в) обычные территории, имеющие строго ограниченный список компетенций (ст. 148.1). Этот список может быть расширен только после пяти лет функционирования автономии в рамках этих полномочий и при условии внесения изменений в территориальную конституцию. К ним относятся одиннадцать территорий страны. Но, несмотря на разность в компетенции, все территории являются автономными политическими системами с соответствующими органами управления (парламент, правительство и др.). В отдельных случаях государство имеет право передать или делегировать свои полномочия автономной территории, не меняя положений конституции [3].

Компетенции, отнесенные к автономным территориям по типологии, могут быть распределены следующим образом:

- предметы исключительного ведения территориальных автономий: урбанизм и среда обитания, средства коммуникации и транспорта внутри территорий, сельское хозяйство, социальная помощь и др.;

- совместное ведение (конкурирующие компетенции) регулируется федеральным законодательством, дополняется законодательством территорий; исполняются автономиями: здравоохранение, социальное обеспечение, образование, окружающая среда, средства социальной коммуникации, правовой режим государственной администрации, распоряжение кредитами, банки и гарантии;

- компетенции, передаваемые территориям государством, предусматриваются национальным законодательством, исполняются территориями: занятость населения, производство фармацевтики, исправительные учреждения, интеллектуальная собственность, морские спасательные операции и др.;

- неопределенные компетенции, те, которые может осуществлять любая из сторон: культура [Там же].

Конфликты в области компетенций и предметов ведения рассматривает Конституционный суд (ст. 161.1). Он является гарантом того, что неизбежные конфликты при наличии столь большого объема нормотворчества на различных уровнях, как правило, успешно разрешаются. По мнению испанцев, Конституционный суд в случае необходимости может заставить уважать центральную власть, а также обеспечивать верховенство Конституции Испании. В то же время в реальной юридической практике Конституционный суд нередко отстаивает права самих автономных территорий, поддерживая тем самым плюрализм испанского законодательства [Там же].

Все автономии при создании своих органов власти следуют определенным условиям. Так, парламент избирается всеобщим открытым тайным голосованием на основе пропорционального представительства. Он осуществляет законодательную власть и контролирует правительство. Президент избирается парламентом и несет перед ним политическую ответственность. Он является полноправным представителем территориальной автономии и одновременно главой автономного правительства. Правительство территориальной автономии является исполнительным органом и выполняет роль администрации автономии. Оно строится по тому же принципу, что и национальное правительство. Высшей юридической инстанцией является Верховный суд, который в своей деятельности руководствуется в первую очередь испанским законодательством [1, с. 34-35].

Конституция закрепляет механизмы участия автономий в управлении государством через сенат (ст. 69) и порядок внесения законодательных инициатив в генеральные кортесы, т.е. нижнюю палату парламента. Сенат состоит из двух видов сенаторов: тех, кто избран прямым голосованием территориями по мажоритарной системе, и тех, которые уполномочены территориями (25% от общего числа сенаторов). В сравнении с ролью генеральных кортесов сенат выполняет соподчиненную роль. Властные полномочия сената несравнимы с властными полномочиями нижней палаты парламента [Там же, с. 46-47].

Несмотря на неоднократно предпринимавшиеся попытки осуществить реформы с целью повысить степень участия автономий в управлении государством, роль сената, как это и заложено в конституции, остается относительно второстепенной. Неслучайно вето, которое он может применить в отношении законов нижней палаты, может быть в конечном итоге отвергнуто новым голосованием в палате. Никакой властью над территориями сенат не обладает.

Конституция называет сенат палатой территориальных представителей. Он вносит предложения по составу Конституционного суда или Генерального совета юридической власти, а также санкционирует действия правительства в случае возникновения беспорядков в автономных территориях. Сенат рассматривает

также проекты законов (в частности, по бюджетным вопросам), поступающие от территориальных Ассамблей в качестве законодательной инициативы, с тем чтобы направить эти проекты на окончательное утверждение Конгрессом депутатов [6, с. 43-44].

Чтобы полнее представить федерализм Испании, надо разобраться в правах, которые предоставлены автономным территориям 148 статьей Конституции, и выяснить область применения тех прав, которыми в отношении территорий располагает центральная власть. Права каждой территории зависят от условий, отраженных в Положении об автономии.

Центральная власть в Испании обладает приоритетом, поскольку ей разрешается осуществлять в отношении автономий любые властные действия, не упомянутые в Положении. В предметах совместного ведения верховенствует центральная власть, а в случае возникновения правового вакуума его заполняет центральная власть. Она обладает приоритетом в тех вопросах, которые касаются единства страны, суверенитета (включая внешнюю политику), обороны, таможи, гарантий равенства и защиты основных прав и свобод всех испанцев, регулирования свода испанских законов (гражданское, уголовное и судопроизводство) и государственной экономической политики. К властной компетенции территориальных автономий относятся учреждение и развитие органов местного самоуправления, содействие их экономическому развитию, обеспечение культурного идентитета, охрана общественного порядка [Там же, с. 52-53].

Как представляется, говорить об «испанском федерализме» всё ещё преждевременно. Описанные выше концепции федерализма не могут в полной мере охарактеризовать все функциональные стороны природы федеративного государства. В теоретических постулатах У. Райкера и его сторонников за основу берется лишь организационно-функциональное начало федерализма в его формальном воплощении, а ограниченность теории участия выражается в том, что объектом анализа оказывается лишь ее одна сущностная сторона - согласование воли для централизации власти.

Наиболее фундаментальным среди существующего многообразия является подход к пониманию природы федеративного государства как системы организации в обществе государственной власти, самоуправляемой на основе договора (соглашения) [9, р. 101-105]. С этих позиций договор (соглашение) рассматривается не как форма, а как содержание федеративных отношений, основа которых - согласие сторон и самоуправление. С этой точки зрения любая федерация по своей сути - самоуправляемое договорное государство, в котором разделение и осуществление государственной власти на всех уровнях должно основываться на достижении договоренности и самоуправления. Если власть делится между центром и составными частями сверху, без согласия составных частей федерации либо согласования с ними, то в этом случае, какие бы ни были права у территорий, государство не может быть признано по своей природе федеративным.

И наоборот, если власть разделена на основе согласия сторон, но ни центр, ни составные части не обладают полнотой власти для осуществления своих функций, не имеют возможности самостоятельно самоуправляться, то в этом случае с той или иной степенью определенности можно сказать, что федерализм подменяется унитаризмом либо конфедеративным устройством.

Список литературы

1. Гарсия Альварес М. Разрешение спорных вопросов между центральной властью и автономными образованиями в Испании // Конституционный вестник. 1998. № 14.
2. Зарубежный федерализм: организация государственной власти в субъектах федерации. М.: ИНИОН РАН, 1996.
3. Испанская Конституция / пер. Пере Романа; Посольство Королевства Испании в Российской Федерации. М., 1995.
4. Королева-Конопляная Г. В поисках средства соединения разделенного // Федерализм. 1996. № 3.
5. Решетников Ф. М. Правовые системы стран мира: справочник. М., 1993.
6. Синельщикова И. Г., Тесленко А. Ю. Некоторые аспекты автономизации в Испании // Латинская Америка. 1997. № 6.
7. Солник С. Торг между Москвой и субъектами Федерации о структуре нового российского государства: 1990-1995 // Политические исследования. 1995. № 6.
8. Borel H. Etude sur la souverainete et I. 1886. Etat federatif.
9. Elazar D. From Statism to Federalism - a Paradigm Shift // International Political Science Review. 1996. Vol. 17. № 4.
10. Kolossov V., Treivish A. The Political Geography of European Minorities // Political Geography. 1997. Vol. 17. № 4.
11. Riker W. H. Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston: Little; Brown, 1964.

FEDERALISM IN SPAIN: MYTH OR REALITY?

Ol'ga Mikhailovna Orlinkaya, Ph. D. in Political Science, Associate Professor

Department of Politics Theory

Nizhnii Novgorod State (Research) University named after N. I. Lobachevskii orlinkaya@mail.ru

This article tackles Spain experience in the sphere of state building which is unique for Europe. State structure based on territorial autonomies is claimed by the necessity to find the institutional solution of the problem of separatism and other extreme forms of ethnic conflicts and is interesting for the political elite of the majority of multi-national states. The author undertakes the attempt to reveal the characteristic features of Spain state structure and to determine to what extent it corresponds to the federative model of center and territorial formations interrelations.

Key words and phrases: federalism; territorial autonomy; Spanish constitution; competence.