Федерализм и регионализм - 4 час.

1. Западные концепции федерализма. Основные характеристики фе-

деративного государственного устройства.

2. Причины и пути создания федераций. Базовые принципы федера-

тивного государства. Виды федерализма.

3. Конгруэнтные и неконгруэнтные федерации. Национально-куль-

турная автономия.

4. Региональный уровень управления в унитарных государствах.

Причины и цель реорганизации.

\_2ЛИТЕРАТУРА:

1. Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф.Федерализм в

истории России. В 3 кн. Кн.1. - М.: Республика, 1992.

2. Аболин О.Ю. Всемирный и европейский федерализм: вероятные

перспективы//Полис. - 1994. - N 5. - С. 142-149.

3. Макарычев А.А. Федерализм и регионализм: европейские тради-

ции, российские перспективы//Полис. - 1994. - N 5. - С.

152-156.

4. Натан Р.П., Хоффман Э.П. Современный федерализм//Междуна-

родная жизнь. - 1991. - N 4. - С. 34-48.

5. Осбори Р. Национальное самоопределение и целостность госу-

дарства//Общественные науки и современность. - 1993. - N 5. -

С. 122-126.

6. Остеруд О. Суверенная государственность и национальное са-

моопределение//Этнографическое обозрение. - 1994. - N 2. - С.

18-26.

7. Шестопал А. Из мирового опыта федерализма//Общественные на-

уки и современность. - 1994. - N 1. - С. 99-103.

.

- 2 -

\_21. Западные концепции федерализма.

\_2Основные характеристики федеративного

\_2государственного устройства.

\_2Федерализм \_0представляет собой такую политическую органи-

зацию, при которой государственное управление разделено между

региональными и центральным правительством таким образом, что

каждый из уровней управления имеет право принимать окончатель-

ные решения по определенным видам деятельности.

В этом определении следует обратить внимание на два

основных момента.

\_1Во-первых\_0, основу федерализма составляет гарантированное

разделение власти между центром и региональными правительства-

ми.

\_1Во-вторых\_0, субъектами федерации являются регионы, т. е

речь идет о территориальном разделении власти, при котором

субъекты федерации определены географически.

В дополнении к основным характеристикам федерализма можно

выделить еще пять вторичных характеристик:

\_21. Наличие письменной конституции.

Разделение власти должно быть четко определено: и цент-

ральному , и региональным правительствам необходимы твердые

гарантии, что предоставленные им права не могут быть аннулиро-

ваны. Конечно, никакая конституция не может служить абсолютной

гарантией, тем не менее она является необходимым компонентом

федерализма.

\_22. Двухпалатный парламент.

Высший законодательный орган федеративного государства,

как правило, состоит из двух палат: первая представляет насе-

ление страны в целом, а вторая - субъекты федерации.

\_23. Право субъектов федерации принимать участие в изменении фе-

\_2деральной конституции и самостоятельно вносить изменения в

\_2собственную конституцию.

Как правило, изменения федеральной конституции не могут

быть проведены без выраженного в той или иной форме согласия

субъектов федерации. Оно может быть выражено верхней палатой

парламента, представляющей субъекты федерации, и/или одобрени-

ем со стороны по крайней мере большинства законодательных ор-

ганов субъектов федерации или референдумами, проводимыми в

субъектах федерации.

Пожалуй, единственным исключением в этом плане является

\_1Австрия\_0, где изменения в конституцию могут быть внесены просто

низшей палатой парламента большинством в две трети голосов.

В то же время в случае наличия собственной конституции

субъекты федерации имеют возможность менять ее по своему

усмотрению в рамках полномочий, предоставленных им в соот-

ветствии с федеральной конституцией. Один из положительных мо-

ментов наличия своих конституций/уставов в субъектах федерации

связан с тем, что в этом случае они имеют возможность экспери-

ментировать по своему усмотрению с организационными формами

управления. В случае успеха такой эксперимент может быть поле-

зен как для других субъектов федерации, так и для всей федера-

ции в целом.

- 3 -

На практике, однако, почти везде мы видим практически

\_\_полный изоморфизм между структурой центральных органов управ-

\_\_ления и органов управления субъектов федерации.

Так например, в США губернаторы штатов практически высту-

пают в роли "президентов" и избираются по мажоритарной систе-

ме. Аналогично после введения президентской формы правления в

России началось повальное введение постов президента в авто-

номных республиках. Претендуют на эту роль и мэры крупнейших

городов России: Москвы и Петербурга, являющихся субъектами фе-

дерации.

Есть однако и ряд \_1исключений\_0. Так, скажем, в республике

\_2Коми\_0, где идея президентства не получала необходимой поддерж-

ки, вместо этого был введен пост Главы Республики, соединяющий

в себе функции главы государства и главы исполнительной власти

в отличии от президента Российской Федерации, который является

главой государства, в то время как исполнительная власть возг-

лавляется премьер-министром.

Встречаются исключения и в других странах. Так, для всех

германских земель характерна парламентская система, но в Бава-

рии премьер-министр не может быть смещен путем вынесения ему

вотума недоверия. Пропорциональная система представительства

характерна для избирательной системы Швейцарии как на феде-

ральном уровне, так и на уровне большинства кантонов, но в

нескольких небольших кантонах используется мажоритарная систе-

ма.

Однако эти и ряд других примеров не опровергают общей до-

минирующей тенденции - тенденции к унификации систем госу-

дарственного управления на уровне федерации в целом и отдель-

ных ее субъектов.

\_24. Равное или непропорционально сильное представительство не-

\_2больших субъектов федерации в верхней палате парламента.

Поскольку все субъекты федерации имеют равное представи-

тельство (Россия, США, Швейцария - по два представителя,

Австралия - по десять представителей) небольшие субъекты полу-

чают преимущество, так как их небольшое население имеет такое

же представительство, как население крупных образований. В

германском бундесрате и канадском сенате нет равного предста-

вительства субъектов федерации, однако меньшие по численности

населения единицы имеют определенные преимущества в представи-

тельстве, не соответствующие пропорциональному соотношению

численности населения в них.

\_1Исключением\_0 опять является Австрия, где в бундесрате

представительство земель примерно пропорционально численности

их населения.

\_25. Децентрализация государственного управления.

Измерение степени централизации/децентрализации представ-

ляет значительную трудность. Чаще всего за основу берутся

расходы и доходы центра и регионов. Поскольку между доходами и

расходами существует определенное соответствие, используются и

те и другие показатели, однако многие исследователи считают,

что целесообразнее оценивать в целом распределение ресурсов

между различными уровнями управления. Поэтому они предлагают

сравнивать централизованное и нецентрализованное налогообложе-

ние.

- 4 -

К нецентрализованному налогообложению относятся:

\_1во-первых\_0, налоги , собираемые субнациональными уровнями уп-

равления для самих себя;

\_1во-вторых\_0, дополнительные налоговые ставки на налоги центра и

доли определенных центральных налогов, автоматически передава-

емые субнациональным уровням управления.

При этом речь не идет о налоговых доходах, передаваемых

центром субнациональным уровням (трансфер центра), а также о

всех налогах, связанных с социальным страхованием.

Анализ ситуации в 22 развитых демократических госу-

дарствах показывает, что исходя из этого критерия средний уро-

вень централизации для 15 унитарных государств составляет 83

процента, а для 6 федеративных - 58 процентов.

\_22. Причины и пути создания федераций.

\_2Базовые принципы\_0 \_2федеративного государства\_0.

\_2Виды федерализма\_0.

\_\_Федерация представляет собой комплексное и всегда созна-

\_\_тельно создаваемое государственное образование\_..

Она может создаваться путем объединения независимых госу-

дарств, как это произошло в США в 1787 году, в Канаде в 1867

году, в Австралии в 1901 году.

Она может навязываться со стороны бывшими колонизаторами

при предоставлении независимости, что было характерно для Ла-

тинской Америки и ряда Британских колоний. Такой "навязанный"

федерализм редко бывает стабильным и способным к дальнейшему

саморазвитию. В этом плане типичен пример не долго просущест-

вовавшей Восточно-Африканской федерации, включавшей в себя Ке-

нию, Танганьику (теперь - Танзания) и Уганду.

Наконец, третий путь (путь России, Бельгии, Германии,

Австрии) - путь превращения унитарного государства в федера-

тивное.

Какие же мотивы лежат, как правило, в основе создания фе-

деративного государства?

\_1Во-первых\_0, стремление максимально адекватно отразить ге-

терогенный (неоднородный) характер многонационального общест-

ва( Индия, Югославия, Нигерия, Россия).

\_1Во-вторых\_0, надежда на приобретение определенных полити-

ческих выгод, на политическое и военное усиление. При этом

речь может идти не только о противостоянии внешней агрессии,

но и об усилении собственных возможностей для экспансии. Так,

например, создатели Канадской федерации стремились обеспечить

свое политическое и экономическое влияние на северо-запад кон-

тинента в противовес конкуренции США.

\_1В-третьих\_0, сильнейшим мотивом для объединения может стать

экономическая целесообразность и выгода. Австралийские федера-

листы были убеждены, что создание федерации будет способство-

вать быстрому экономическому развитию. Именно экономические

причины заставили Великобританию участвовать в процессе созда-

ния западно-европейской федерации. Аналогичны и причины цент-

ростремительных тенденций в СНГ.

Вне зависимости от того, какие конкретные причины лежали

в основе создания федерации, очевидно, что она является ярким

примером того, как можно организовать внутреннее управление

государством, чтобы сделать это государство максимально конку-

рентноспособным на мировой арене.

- 5 -

\_1Федеративное государство\_0 обычно должно строиться на трех

основных принципах:

\_21. Принцип автономии.

Федерация в целом и каждое из ее образований наделяются преро-

гативой принятия законов. Имеет место реальное разделение

власти. Полномочия тех и других распространяются на строго оп-

ределенные сферы деятельности. В этом плане автономия исключа-

ет всякое конкурирующее вмешательство федерации и ее субъектов

в решение одного и того же вопроса, т. е. каждый обладает

собственными исключительными полномочиями.

\_22. Принцип равенства.

Федерации не принадлежит опекунская власть, иначе говоря, по-

литический контроль над ее субъектами в сфере компетенции

последних. Сами же субъекты федерации тем более не вправе на-

вязывать ей свою волю. Как с точки зрения права, так и на

практике все объединяющиеся в федерацию единицы должны быть

равны. Они подчинены лишь Конституции, которая устанавливает и

разграничивает их компетенцию.

\_23. Принцип участия.

Федеративное государство основывается на изначальном распреде-

лении полномочий и средств их осуществления. Подобное разделе-

ние функций должно быть компенсировано наличием механизмов

сотрудничества. Субъекты федерации участвуют в руководстве на

федеральном уровне, в первую очередь, через верхние палаты на-

циональных парламентов.

В общем виде, не с точки зрения конституционного закреп-

ления, а с точки зрения реального соотношения сил, сложивше-

гося между центром и субъектами федерации, можно выделить сле-

дующие виды федерализма:

\_21. Квази-федерализм.

Федеративное устройство государства существует практически

только на уровне законов, которые в реальной жизни не действу-

ют. Сохраняется практически полный диктат центра. Субъекты фе-

дерации являются обычным уровнем иерархической пирамиды управ-

ления в централизованном государстве.

\_22. Классический федерализм.

Основным его принципом является такое разделение власти между

центральным и региональными правительствами, при котором каж-

дое из них в пределах своей компетенции координирует свои

действия самостоятельно в условиях автономии.

\_23. Кооперативный федерализм.

Форма федерализма, при которой идет процесс постепенной "при-

тирки" и согласования позиций между уровнями управления, при

этом не столько законодательным и судебным путем, сколько на-

работкой опыта взаимодействия - постоянные консультации и ко-

ординация для совместных решений. Для этого типа федерализма

характерна фрагментация власти внутри каждого уровня управле-

ния, жесткое функциональное разделение, формирование специфи-

ческих связей между группами чиновников профессионалов,

действующих на различных уровнях государственного управления,

в значительной степени закрытый для общественности характер

этих связей.

\_24. Исполнительный федерализм.

Концентрация и централизация власти на высших органах исполни-

тельной власти как федерации в целом, так и ее субъектов,

контроль за отношениями между центром и регионами со стороны

политиков и официальных лиц с широким кругом функциональных

- 6 -

интересов, крайне формализованные и широко освещаемые

средствами массовой информации процедуры налаживания и совер-

шенствования отношений между центром и субъектами федерации.

\_25. Чрезвычайный федерализм.

Он существует в период глубоких социальных и экономических

потрясений (войны, великая депрессия и т. п. ). В этом случае

субъекты федерации добровольно передают часть своей компетен-

ции центру на определенный период времени.

\_26. Федерализм с двойным лицом.

Субъекты федерации находятся в данном случае в неравном право-

вом положении, имеют различный конституционный статус, соот-

ветственно их реальные права и возможности в значительной сте-

пени различаются.

В принципе ни одно из федеративных государств нельзя в

полной мере отнести к какому-либо типу федерализма, скорее

можно говорить о тяготении к одной из этих моделей или сочета-

нии характерных черт нескольких из них. Так для Российской Фе-

дерации в период до августа 1991 года в значительный степени

был характерен квази-федерализм (то же самое можно сказать и о

доперестроечном СССР), в настоящее же время начинают превали-

ровать черты исполнительного федерализма с двойным лицом (сох-

раняется реальное различие в статусе республик и областей в

составе РФ).

\_23. Конгруэнтные и неконгруэнтные федерации\_0 \_2и

\_2национально-культурная автономия.

Одна из целей создания федеративного государства - пре-

доставление автономии определенным группам населения, таким

как религиозные и этнические меньшинства, особенно в тех слу-

чаях, когда они образуют ярко выраженные субобщества в плюра-

листическом обществе. Для анализа этой функции федерализма це-

лесообразно использовать предлагаемое Чарльзом Тарлтоном раз-

личие между \_1конгруэнтным и неконгруэнтным федерализмом\_0.

\_2Конгруэнтные федерации\_0 состоят из территориальных единиц,

социальный и культурный уровень которых близок в каждом из

субъектов федерации и в федерации в целом. В полностью конгру-

энтной федеральной системе субъекты федерации представляют со-

бой своего рода отражение в миниатюре важнейших характеристик

федерации в целом.

Соответственно, \_2неконгруэнтные федерации\_0 состоят из субъ-

ектов, социальные и культурные характеристики которых сильно

отличаются друг от друга и от федерации в целом.

Другой способ их различения - сравнение политических гра-

ниц между субъектами федерации и социальных границ между груп-

пами, такими как религиозные и этнические меньшинства. В не-

конгруэнтных федерациях эти границы имеют тенденцию к совпаде-

нию, в конгруэнтных - к пересечению. Если политические границы

определены таким образом, что они примерно соответствуют соци-

альным границам, гетерогенность (неоднородность) федеративного

государства как целого трансформируется в высокую степень го-

могенности (однородности) на уровне субъектов федерации. Дру-

гими словами, неконгруэнтный федерализм может сделать плюра-

листическое или полуплюралистическое общество менее плюра-

листическим путем создания относительно однородных меньших по

размеру и численности населения территорий.

- 7 -

К конгруэнтным федеративным государствам можно, например,

отнести Австралию, Австрию, Германию, США; к неконгруэнтным -

Россию, Канаду, Швейцарию, формирующуюся федерацию Бельгии.

Следует отметить также, что именно в неконгруэнтных феде-

рациях особенно сильно проявляются обычно тенденции сепаратиз-

ма. Одним из наиболее спорных вопросов является вопрос о прин-

ципиальной возможности предоставления автономии географически

перемешанным группам средствами федерализма, основанного не на

чисто географически-территориальном разделении.

В свое время подобные варианты были предложены Отто Бауэ-

ром и Карлом Реннером для решения национальных проблем

Австро-Венгерской империи. Их ключевая идея заключалась в том,

что каждый индивид имеет право объявить, к какой националь-

ности он или она хотели бы относиться, и что эти националь-

ность должны образовывать автономные нетерриториальные куль-

турные сообщества.

Впервые идея национально-персональной автономии получила

детальную разработку в трудах австрийских социал-демократов

К.Реннера и О.Бауэра. В основе их концепции лежала мысль о

том, что источником и носителем национальных прав должны слу-

жить не территории, борьба за которые лежит в основе всех меж-

национальных распрей, а сами нации, точнее - национальные со-

юзы, конструируемые на основе добровольного личного волеизъяв-

ления. "Чистый территориальный принцип, - писал О.Бауэр, по-

всюду выдает меньшинство в руки большинства... Осуществление

территориального принципа в чистом его виде означает, что каж-

дая нация поглощает вкрапленные в ее тело меньшинства других

наций, но зато жертвует своими собственными меньшинствами,

рассеянными в чужих национальных областях..."

Австро-марксисты рассматривали нацию не как территориаль-

ную корпорацию, а как личный, персональный союз. Разработанная

австро-марксистами программа предусматривала двойную организа-

цию многонационального государства: одну - для целей национа-

льной культуры, по нациям и на основе персонального принципа,

и другую, основанную на территориальном принципе, - для веде-

ния остальных дел, не носящих национального характера. Персо-

нальную принадлежность граждан к тому или иному национальному

коллективу должен был определять институт так называемого на-

ционального кадастра (переписи), составляемого на основе лич-

ных заявлений совершеннолетних граждан. В системе националь-

но-персональной автономии кадастр получал не меньшее публич-

но-правовое значение, чем территория для националь-

но-территориальной области. Создаваемые на основе кадастров

национальные союзы, имеющие статус коллективного юридического

лица, обязывались заботиться об удовлетворении культурных по-

требностей нации, пользуясь при этом полной свободой, через

свой национальный парламент издавая законы в рамках действу-

ющей конституции и проводя их через свое министерство, без

влияния государства.

Если до 1917 г. национально-персональная автономия рас-

сматривалась прежде всего как альтернатива территориальному

решению национального вопроса (особенно отчетливо это формули-

ровалось бундовцами), то после февраля, когда выявилась тен-

денция к решению национального вопроса на основе националь-

но-территориальной автономии, к построению России на федера-

тивно-автономных началах, персональная (культурная) автономия

стала рассматриваться либо как специфическая форма обеспечения

прав национальных меньшинств, либо как реальная альтернатива

федералистскому движению, как способ сохранения государствен-

ной целостности России (кадеты). Кадеты, ставившие во главу

угла своей национальной политики сохранение государственного

единства России, увидели в национально-персональной автономии

способ противостояния разгоравшемуся федералистскому движению.

Первая практическая реализация предложений Бауэра-Реннера

была предпринята в Эстонии в 1925 году. Культурные меньшинства

определенного минимального размера получили право создавать

собственные школы и учреждения культуры, управляемые выборными

советами с законодательными правами и правом взимания налогов

на эти цели. Юрисдикция этих культурных советов определялась в

терминах членства в культурном сообществе вне постоянного гео-

графического места жительства. Русское и шведское меньшинства

не создали таких культурных советов, главным образом потому,

что они были сконцентрированы географически и могли использо-

вать обычные институты местного самоуправления. Однако более

разбросанные немецкое и еврейское меньшинства использовали

возможности нового закона, и их культурные советы быстро дока-

зали свою жизнеспособность. Эстонское правительство могло с

полным основанием утверждать, что оно нашло образцовое решение

проблем своих меньшинств.

Аналогичный вариант национально-культурного федерализма

можно обнаружить и в кипрской конституции 1960 года. Поскольку

в тот период времени (в отличие от современной ситуации) гре-

ческое большинство турецкое меньшинство были в значительной

степени перемешаны, отсутствовала возможность создания класси-

ческого территориального федерализма. Вместо этого двум этни-

ческим сегментам была предоставлена значительная степень авто-

номии путем создания двух раздельно избираемых коммунальных

палат, обладавших исключительно законодательной властью в сфе-

ре религии, образования, культуры и прав личности, и раздель-

ных муниципальных советов в пяти крупнейших городах острова.

\_24. Региональный уровень управления

\_2в унитарных государствах.

\_2Причины и цель реорганизации.

Особый интерес с точки зрения соотношения территориально-

го и национально-культурного федерализма представляет \_1Бельгия\_0.

Главная черта проводящихся в Бельгии реформ переход от унитар-

ного государства, существовавшего почти 150 лет, к государству

федеративному. Изменения отражают конкретно-исторические осо-

бенности развития страны, связанные с наличием в составе ее

населения двух культурно-лингвистических сообществ: франкоя-

зычного (валлоны) и голландско-язычного (фламандцы), а также

сравнительно небольшого (примерно 100 тысяч человек) немецко-

говорящего меньшинства, район расселения которого (9 коммун)

- 8 -

входит в состав Валлонии. Федерализация Бельгии связана с

обострением межнациональных отношений в стране: многочисленные

митинги, демонстрации и походы на Брюссель порой сопровожда-

лись рукопашными схватками. Политико-правовым ответом на сло-

жившуюся в стране ситуацию стал начавшийся с 70-х годов про-

цесс федерализации Бельгии. Наращивание черт федерального уст-

ройства и соответственно реформа государства осуществлялись в

стране поэтапно и находятся в настоящее время на завершающем

этапе. Общая тенденция всех четырех этапов реформы - постепен-

ное расширение автономии сообществ и регионов, уточнение ком-

петенции институтов государства и субъектов процесса федерали-

зации, становление и совершенствование механизма разрешения

конфликтов.

\_2Первым этапом\_0 стал серьезный пересмотр Конституции, осу-

ществленный 24 декабря 1970 года. Основные изменения состояли

в следующем:

1. Был введен паритетный принцип формирования совета минист-

ров, в соответствии с которым, исключая премьер-министра, со-

вет министров стал насчитывать равное количество министров,

принадлежащих к франкоговорящей и нидерландоговорящей частям

населения страны.

2. Произошло юридическое оформление трех культурно-лингвисти-

ческих сообществ: франкоязычного, голландскоязычного и немец-

коязычного. Одновременно было уточнено, что каждое из сооб-

ществ будет обладать полномочиями, определенными Конституцией

и законами, принятыми в ее развитие ( они были приняты в 1971

году).

3. Было предусмотрено создание трех регионов: валлонского,

фламандского и столичного региона Брюссель. При этом оговоре-

но, что региональные органы, порядок их формирования и компе-

тенции будут определены специальным законом, для выработки ко-

торого потребовалось целых 10 лет.

Таким образом, в период между 1970 и 1980 годами "регио-

нализация" существовала только на уровне политических намере-

ний, а не в реальности. При проведении второго этапа конститу-

ционной реформы ( 1980 год) преследовалось несколько\_3 целей\_0:

1. Расширение компетенции сообществ путем передачи в их веде-

ние регулирования личных (индивидуализированных) отношений в

социо-культурной сфере.

2. Учреждение региональных органов, определение сферы регио-

нальной компетенции и уточнение порядка функционирования вновь

создаваемых институтов.

3. Образование арбитражного суда, ставшего специализированным

органом конституционного надзора, призванным разрешать конф-

ликты по вопросам компетенции, которые могут возникнуть в слу-

чае столкновения национального закона и декретов сообществ и

регионов.

Главное назначение третьего этапа конституционной рефор-

мы, проходившего в 1988 году - расширение полномочий сообществ

и регионов. В ведение двух основных сообществ - валлонского и

фламандского - перешли вопросы образования и научных исследо-

ваний. Предусмотрено, что сообщества могут регулировать воп-

росы, связанные с международным культурным сотрудничеством, в

- 9 -

том числе заключать соответствующие международные соглашения.

Расширена компетенция регионов. К их ведению отнесены общест-

венные работы и общественный транспорт. Особым статусом наде-

лен столичный регион. В его рамках учреждены специальные вы-

борные органы, обладающие соответствующей компетенцией. Однако

существуют две оговорки: центральные органы могут подменять

региональные органы Брюсселя, если они считают, что последние

не принимают мер по проведению работ, имеющих общенациональное

значение. В то же время каждое из сообществ может осуществлять

свою компетенцию на территории Брюсселя в вопросах, касающихся

учебных заведений, культурных и социо-культурных институтов

применительно к франкоговорящей и нидерландоговорящей частям

населения столицы. Одновременно был несколько изменен статус

арбитражного суда. Теперь в случае возникновения споров по

конституционным вопросам к нему могли обратиться совет минист-

ров, исполнительные органы сообществ и регионов, палаты парла-

мента и советы сообществ и регионов, равно как и любые лица,

заинтересованные в решении данных споров. Арбитражный суд дает

также заключения по вопросам преюдициального характера, кото-

рые могут быть ему переданы любым судебным органом, пытающимся

выяснить, какая норма права подлежит применению при разрешении

конкретного спора: национальная, сообщества или региона. Чет-

вертый этап конституционной реформы (1992 год) характеризо-

вался принятием документов, предусматривающих прямые выборы в

парламенты двух административно-политических регионов - Валло-

нии и Фландрии, которые до этого момента формировались из де-

путатов общенационального парламента, выходцев из этих регио-

нов, а также реформу сената.

На уровень регионов были переданы полномочия в сфере

сельского хозяйства, внешней торговли, науки. Оригинальность

институционной системы Бельгии заключается в том, что в рамках

одной и той же территории сообщество призвано реализовывать

свои полномочия в сфере культуры, образования и социокультур-

ных отношений, а регион действует в таких областях как обуст-

ройство территории, урбанизация и т. д. В результате имеет

место дуализм институтов в пределах одной и той же территории.

Чтобы отчасти преодолеть его, было предусмотрено, что Советы

сообществ и их исполнительные органы могут осуществлять соот-

ветственно и региональные полномочия. Эта формула с 1980 года

используется фламандским сообществом, однако она не была при-

менена валлонским сообществом.

Таким образом, \_1субъектами процесса федерализации в Бель\_0-

\_1гии выступают и сообщества и регионы. При этом сообщество \_0-

\_1воплощение и носитель идеи национально-культурной автономии\_0.

\_1Регион - носитель и воплощение идеи территориальной автономии\_0.

В основе \_1разграничения компетенции\_0 внутри государства ле-

жат \_1три принципа\_0:

1. Компетенция сообществ и регионов является не изначальной, а

производной. Конституция или закон перечисляют области, кото-

рые передаются в ведение сообществ и регионов в силу ясного и

прямого установления Конституции.

2. Компетенция государства, сообществ и регионов носит только

исключительный характер. Сообщества и регионы обладают исклю-

чительной компетенцией в сравнительно строго очерченной сфере.

Они и только они ведают решением вопросов, которые прямо ука-

заны в Конституции и законах.

Вся остаточная компетенция, т.е. все, что не названо,

- 10 -

принадлежит государству в лице его высших органов. При этом

декреты сообществ и регионов действуют только в рамках данного

сообщества или региона. Иначе говоря, механизм конкурирующей

компетенции решительно отвергнут Конституцией и законами, что

сделано в целях не дать преимущества закону по отношению к

декрету, хотя речь и идет о весьма ограниченной сфере.

3. Компетенция, предоставляемая сообществам или регионам, мо-

жет вписываться в сравнительно широкую область. В этом случае

полномочия оказываются разделенными между государством, сооб-

ществами и регионами.

В качестве примера можно отметить, что радио и телевиде-

ние отнесены к компетенции сообщества, за исключением сообще-

ний национального правительства. Соответствующий аспект регу-

лирования деятельности аудиовизуальных средств относится к ве-

дению федерации. Применительно к данной области имеет место

как общее правило - компетенция сообществ, так и исключение -

компетенция федеральных органов.

Разрешение возможных споров поручено арбитражному суду.

Процесс обособления и укрепления автономий национальных общин

Бельгии проходит в цивилизованных рамках. Между общинами есть

согласие о сосуществовании. В компетенции общенационального

уровня остаются внешняя политика, оборона, ключевые вопросы

экономики и социального обеспечения. По словам министра иност-

ранных дел Бельгии В. Класа, при всей важности автономии есть

общая цель оставаться вместе, чтобы успешно следовать евро-

пейской интеграции в рамках ЕЭС. В то же время многие специа-

листы признают, что превращение Бельгии в федерация с соот-

ветствующими изменениями в конституции совсем не обязательно

ослабит сепаратистские настроения, особенно в более богатой

Фландрии.

Нередко концепция федерализма распространяется и на те

случаи, когда автономия предоставляется частным организациям,

которые представляют определенные четко выраженные группы в

обществе. Так в Австрии, Бельгии и Нидерландах центральные

правительства давно признали и оказывают финансовую поддержку

различным ассоциациям, особенно в сфере образования, здравоох-

ранения и средств массовой информации, которые были созданы

основными религиозными и идеологическими субобществами католи-

ками, социалистами, либералами, а в Нидерландах протестантами.

Этот тип федерализма иногда называют \_2социологическим фе-

\_2дерализмом\_0. Следует отметить, что в Бельгии, которая, как уже

отмечалось, наиболее активно экспериментирует в сфере федера-

лизма, социологический федерализм установился задолго до того,

как был внедрен \_2территориальный и национально-культурный феде-

\_2рализм\_0.

В составе каждого государства (как унитарного, так и фе-

деративного) есть, как правило, единицы (назовем их так), об-

ладающие абсолютно уникальными особенностями: это крупнейшие

города, чаще всего столичные (однако не всегда), и обязательно

являющиеся центрами национальной и мировой культуры, туризма,

а также крупными финансовыми, экономическими и интеллектуаль-

ными центрами. В рамках федераций они получают обычно статус

субъекта федерации, а в унитарных государствах с высоко разви-

той региональной структурой - статус региона ( в этой связи

упоминался Брюссель). Особенность системы их управления состо-

ит прежде всего в том, что их органы управления сочетают в се-

бе и региональный и местный уровень. Связанные с этой особен-

- 11 -

ностью проблемы чрезвычайно сложны и требуют специального

рассмотрения.

Особое значения они приобретают в настоящее время для

крупнейших городов России: Москвы и С.-Петербурга, становя-

щихся полноправными субъектами РФ. Каковы бы ни были причины

создания регионального уровня, становится очевидным, что в

полной мере федеральная или регионализированная система пред-

лагает реальную альтернативу национальному уровню с точки зре-

ния выполнения функций современного государства. Неизбежное

усложнение политических структур уравновешивается облегчением

ноши на плечах центра благодаря тому, что основное определение

политики во многих важных сферах осуществляется ближе к обы-

денным проблемам реальной жизни, часто путем стимулирования

(использования) региональной лояльности и стимулирования меж-

региональной конкуренции в целях поиска лучших решений. Конеч-

но, процесс регионализации весьма сложен, поскольку он требует

готовности к пересмотру взгляда на государство и поддержки

вертикального разделения властей, которое накладывает опреде-

ленный отпечаток на систему парламентского суверенитета.

В отличии от регионов, являющихся единицами администра-

тивно-территориального государственного деления, экономические

регионы, границы которых в большинстве случаев не совпадают с

политико-административными границами первых, не имеют ка-

ких-либо постоянных органов управления. Управление ими, как

правило, осуществляется через отдельные региональные проекты,

программы или схемы развития, рассматриваемые как системы

программ развития страны в целом и части ее целостного орга-

низма.