

Куликов Никита Анатольевич

канд. ист. наук, доцент

ЧОУ ВО «Сочинский институт моды бизнеса и права»

г. Сочи, Краснодарский край

магистрант

Северо-Западный институт

управления (филиал)

ФГБОУ ВО «Российская академия народного

хозяйства и государственной

службы при Президенте РФ»

г. Санкт-Петербург

DOI 10.21661/r-464578

ФЕДЕРАЛИЗАЦИЯ КАК СПОСОБ УРЕГУЛИРОВАНИЯ СЕПАРАТИСТСКИХ ТЕНДЕНЦИЙ (НА ПРИМЕРЕ БЕЛЬГИИ)

***Аннотация:** в статье анализируется федерализация как логичный способ решения латентного конфликта между валлонами и фламандцами, так как децентрализованные национальные демократические государства являются реальностью современной западноевропейской политической системы. Автор полагает, что сохранение жестких форм в государствах, охваченных сецессией, и силовое подавление этносепаратизма без предоставления расширенной автономии не приводит к мирному разрешению конфликтных ситуаций.*

***Ключевые слова:** сепаратизм, федерация, субъекты федерации, конфедерация, федеральный центр, сецессия, регионы, Фландрия, Валлония.*

Федерализация, вслед за автономизацией, является вторым эффективным и компромиссным способом мирного урегулирования сепаратистских тенденций. Она предполагает расширенную автономию регионов (субъектов), входящих в федерацию, в вопросах, которые связаны с их внутренним самоуправлением. При этом она связана и с превращением унитарного или конфедеративных госу-

дарств в союз субъектов федерации (штатов, провинций, земель), с возникновением федеральных органов власти, разграничением федерального и регионального законодательства и полномочий для сохранения единого государства или его создания [2, с. 13]. Если государство движется от унитарного в направлении федерального, то это указывает на центробежные процессы внутри него и на усиление децентрализации управления. Подобный вариант, как раз и связан с возрастанием внутри регионов сепаратизма и поисками центральных властей возможностей для сохранения территориальной целостности. Во втором случае, если части конфедерации подвержены центростремительным процессам, то происходит централизация и также возникает федерация: при этом бывшие независимые государства образуют уже более прочный союз, из которого труднее выйти. Однако вопрос права на сецессию отдельных субъектов федерации является юридически спорным, что иногда приводит к вооруженным конфликтам (достаточно вспомнить примеры Гражданской войны в США или крушение СФРЮ в 1990-е гг.).

В большинстве федераций право на сецессию и вовсе не оговорено в конституциях, или требует одобрения всех субъектов федерации, проведения референдума на данный счет. Однако в отличие от автономных регионов, безусловным является тот факт, что субъекты федерации обладают существенными признаками суверенитета и полномочиями в рамках своих территорий. Суверенитет федерации над территорией всей страны является в целом неоспоримым, однако это не означает, что при определенных условиях и стечении обстоятельств любой субъект федерации не может обрести независимость. Таким образом, для этнорегионов, охваченных сепаратизмом, федерализация может стать промежуточным и юридически важным этапом в их пути к обретению независимости и последующему признанию международным сообществом. Для подтверждения подобного факта можно привести примеры республик Югославии или Чехословакии, а также СССР.

В настоящее время в Западной Европе в Бельгии продолжается процесс федерализации, который был начат в 1990-е гг. из-за невозможности решения по-

другому вековых споров между валлонами и фламандцами. Данная федерация является достаточно сложным и уникальным государственным образованием, построенным на территориальной и этнокультурной лингвистической основах. При этом федерализация способствует быстрому и динамичному развитию политических процессов внутри Бельгии и позволяет адаптироваться к политическим кризисам благодаря достижению компромиссов и уступок. В конституцию 1994 г. постепенно вносятся поправки, которые позволяют перераспределять объем полномочий между Фландрией и Валлонией и федеральным центром, урегулировать спорные языковые и финансово-экономические вопросы [1, с. 13]. Важно понимать, что Бельгия является, согласно ст. 35 Конституции, не договорной, а конституционной федерацией. Она создана ради сохранения солидарности и паритета между двумя нациями в одном государстве. Это объясняет тот факт, что основным закон закрепляет за федерацией остаточные полномочия, а не за ее субъектами. Таким образом, федерация – продолжение процессов децентрализации унитарного государства, каковым Бельгия являлась до начала реформ. Это и создает условия для центробежных сил внутри страны. Однако передача полномочий от федерального правительства к субъектам федерации происходит в замедленном режиме, и только как реакции на политические требования конкретных этнических групп и сообществ, и на кризисы, что позволяет избежать резких политических изменений и приводит к постепенным преобразованиям на всех уровнях бельгийского общества.

По Конституции Бельгия обладает двумя типа субъектов федерации: культурно-языковыми сообществами (фламандское, французское, немецкое) и экономическими регионами (Фландрия, Валлония, Брюссель – столичный округ) [7]. Регионы и сообщества имеют свои законодательные ассамблеи, которые избираются прямым всеобщим голосованием, а также органы исполнительной власти. Они обладают широкой автономией, в частности, в сфере международных связей (вплоть до права заключать международные договоры по вопросам, отнесенным к их исключительной компетенции). Регионы и сообщества не совпадают между собой, что делает политическое управление страной чрезвычайно

сложным: Брюссель как регион не обладает отдельным сообществом [9] и на него распространяются полномочия Французского [13] и Фламандского сообщества [16], а немецкоязычная часть населения (Немецкое сообщество) [6], наоборот, не обладает своим регионом.

Субъекты федерации согласно Конституции обладают собственными парламентами, однако и в данном случае имеются некоторые нюансы. Дело в том, что начиная с 1980 г. существуют объединенный парламент Фламандского сообщества и Фландрии, а также единое правительство, чем не обладают до сих пор валлоны. Благодаря подобному объединению фламандцам удалось добиться соединений полномочий в рамках двух этих органов, а не четырех. На территории Брюсселя правительство Фландрии обладает лишь ограниченными полномочиями, которые присущи Фламандскому сообществу: образование, культура и язык, СМИ и спорт, которые распространяются лишь на фламандцев, проживающих в столице.

Подобное положение в данном субъекте федерации имеет и Валлонское сообщество. Оно действует отдельно от Валлонии, но обладает полномочиями на большей части ее территории за исключением зоны влияния Немецкого сообщества, т.е. пространства, где компактно проживают бельгийцы, имеющие немецкое происхождение и говорящие по-немецки.

Административное деление Бельгии предполагает и наличие провинций: Брюссель – 1 провинция и 19 муниципалитетов, Фландрия – 5 провинций (308 муниципалитетов), Валлония – 5 провинций (262 муниципалитета).

Правительство Валлонии возглавляет министр-президент – Поль Магнетт. Он является лидером Социалистической партии Валлонии, которая состоит в коалиции с Гуманистическим демократическим центром (совместно 43 места из 75), что позволило сформировать правительство. В него входит 9 министров, курирующих ряд сфер: начиная от экономики и заканчивая спортивной инфраструктурой. Главой Французского сообщества является Руди Демотт, который

также представляет коалицию социалистов и демократов. Здесь их представительство 52 депутата из 94 [11]. 9 министров сообщества курируют культуру, образование, политику молодежи и туризм.

Исполнительной ветвью власти Фландрии и Фламандского сообщества руководит министр-президент Герт Буржуа, один из лидеров НФА, которому удалось заручиться поддержкой фламандских либералов и христианских демократов (89 депутатов из 124) [8] и сформировать правительство из 10 человек. Круг их полномочий в целом повторяет те, что имеются у валлонов.

Брюссельский столичный регион имеет собственное правительство (8 министров) и парламент (89 депутатов). Широкая правительственная коалиция из фламандских (10 депутатов) и валлонских (38 депутатов) партий позволила стать министром-президентом валлону и социалисту Риди Верворту и сформировать коалиционное правительство [10], которое решает вопросы бюджета, финансов, торговли, и даже международных отношений.

Правительство (4 министра) и парламент [4] (25 депутатов) Немецкого сообщества располагаются в г. Эйпене на территории Валлонии. Создана правительственная коалиция в составе представителей следующих партии: регионалистов (6 мест), прогрессистов (4 места) и социалистов (4 места). Лидер первых – Оливер Пааш – министр-президент. Его коллеги – министры культуры, СМИ и туризма, образования, здравоохранения, социальной сферы

Таким образом, очевидно, что столь сложная схема региональных органов власти и сообществ была выработана для того чтобы удовлетворить интересы основных этнических групп Бельгии и избежать конфликтов и столкновений между ними путем делегирования определенных полномочий.

К базовым полномочиям Валлонии и Фландрии изначально относились лишь вопросы их экономики и социальной политики, однако постепенно из-за сепаратизма фламандцев и их требований самостоятельности, сфера компетенции регионов стала постепенно увеличиваться за счет децентрализации управления и передачи функций со стороны федерации.

Политические позиции валлонов и немцев на федеральном уровне из-за государственных реформ, которые проходят в Бельгии с 1970 г., и которых к настоящему времени насчитывается уже шесть (последняя реформа 2011 г.), значительно ослабили в ходе федерализации [3]. Хотя пока и удается сохранить единство страны, но большинство руководящих постов, за исключением поста премьера, на федеральном уровне занимают фламандцы, которые сепаратистски настроены и пытаются ослабить институты бельгийской федерации, что может привести к быстрому распаду Бельгии. Единственным стабильным политическим институтом остается Король Бельгии, который является объединяющим началом бельгийской нации, но и его авторитет из-за бесконечных государственных реформ постепенно снижается у населения.

Последняя (шестая) государственная реформа (2011 г.) в Бельгии снова усложнила конституционно-правовые механизмы взаимодействия субъектов федерации и федерального центра, изменила полномочия органов трех ветвей власти на разных уровнях федерации [12]. Прежде всего, изменения коснулись налоговой и бюджетной системы, и были выгодны фламандцам: если ранее большинство налогов шло в федеральный бюджет, а потом перераспределялась между субъектами, то теперь они сами стали устанавливать ставки налогов, собирать их и направлять в свой бюджет. Это в целом снизило накал дискуссии о том, что Валлония живет за счет Фландрии, был фактически отменен принцип солидарности регионов, который ранее являлся конституционным и базовым.

Также в рамках реформы федеральный центр передал субъектам федерации нормативно-правовое регулирование и финансирование за свой счет здравоохранения, семейной политики и правоотношений в сфере труда и занятости населения. Произошла и реформа Сената, а также избирательных округов (проблема Брюссель-Халле-Вилворде). Брюссельские суды были разделены по языковому признаку. Пять парламентов субъектов федерации (регионов и сообществ), наряду с федеральным, признаны самостоятельными участниками правоотношений на уровне ЕС, что не способствует сохранению государственного единства

Бельгии. Механизмы формирования бельгийского правительства в ходе реформы не были затронуты, что оставляет его на положении коалиционного и нестабильного органа власти.

Политические, государственные, правительственные и языковые кризисы, отсутствие популярных общенациональных партий, и большое количество представляющих интересы того или иного сообщества, явно не способствуют единству страны. Несмотря на наличие культурных сообществ, языковой вопрос до сих пор так и не решен, федерация приобретает все более ассиметричный характер, а расширение децентрализации, постоянные уступки фламандцам и государственные реформы не могут длиться вечно.

В этой связи перед Бельгией стоит выбор пути своего развития, который связан с реализацией конкретных сценариев, определяющих ее будущее.

Первый сценарий трудноосуществим и выгоден больше валлонам, чем фламандцам. Он связан с сохранением федерации и продолжением ее реформирования. В частности, согласно ст. 138 Конституции Бельгии [7] имеется возможность передачи Французского сообщества (как национально-культурного образования с элементами территориальности) Валлонскому региону (как чисто территориальному образованию), что позволит укрепить позиции валлонов в языковых спорах с фламандцами. Кроме того, равноправие актов федерации (законов) и декретов субъектов федерации явно не соответствует классическому принципу верховенства федерального над региональным законодательством. Это не дает возможность принимать федеральные законы, против которых возражает тот или иной субъект федерации и которые противоречат его интересам. Поэтому должна быть преодолена практика принятия разными уровнями власти нормативно-правовых актов одинаковой силы, что позволит федерации и регионам меньше вмешиваться в дела друг друга, и определит сферу исключительных полномочий каждой их сторон. Реформа Сената [14], хотя и сняла проблему территориального представительства, но превратила его из законодательной палаты в консультативный орган, состоящий из выборных лиц от регионов и сообществ, которые обсуждают во время встреч острые вопросы политики.

Согласно ст. 44 Конституции Бельгии [15] Сенат перестал быть постоянно действующей палатой, и имеет право собираться не более 8 раз в год. Сенат превратился в примирительный орган для решения конфликтов между сообществами и регионами, что, безусловно, повышает их роль, но уменьшает роль федеральных институтов Бельгии. В этой связи Сенату целесообразно вернуть его законодательные функции, а полномочия расширить до такого уровня, которым обладает Сенат США. Без наличия права законодательной инициативы Сенат Бельгии оказался не способен решать проблемы, уступив это право непосредственно регионам, часть из которых охвачена сепаратизмом.

Необходимо также пересмотреть правовое положение Брюсселя и Немецкого сообщества как субъектов федерации, которые имеют ограниченный автономный статус. Повышение их статуса затруднит возможности для сепаратизма, а также поспособствует урегулированию споров между валлонами и фламандцами. В немалой степени этому же может поспособствовать и создание отсутствующих у субъектов бельгийской федерации собственных органов правосудия и юстиции, что также позволит урегулировать вопросы разграничения компетенций. Таким образом, полномочия по организации судебной власти должны быть частично делегированы федерацией регионам. Хотя в целом, необходимо не допускать передачу полномочий федерации ее субъектам, так как это является угрозой территориальной целостности Бельгии как государства и ведет к ее распаду.

Второй, и наиболее вероятный сценарий, который бы устроил все стороны конфликта, связан с мирным разделом государства в результате договоренностей между валлонами и фламандцами как нациями, имеющими право на самоопределение и сепаратизм. Подобный подход позволит избежать кровопролития, а сохранение федеративных механизмов, пусть даже усовершенствованных, вряд ли имеет смысл, в связи национализмом и сепаратизмом фламандцев, которые направлены на демонтаж федерации.

Раздел Бельгии в целом допустим также через проведение референдума, однако, с подобной реализацией событий вряд ли согласятся валлоны, кроме того

имеется ряд определенных нюансов [1, с. 23], которые могут быть рассмотрены отдельно в следующих научных статьях. Спорными в случае раздела будут статусы Брюсселя и немецкоязычного сообщества Бельгии, независимость Валлонии, которая из-за своего достаточно бедственного экономического положения, может стать составной частью Франции. Особую роль при реализации сценария раздела может сыграть ЕС, который способен выступить в качестве посредника, контролера, миротворца и арбитра в ходе выработки компромиссного решения, так как Фландрия и Валлония, скорее всего, захотят остаться в общеевропейском доме, нежели выйти из него.

Третьим, переходным сценарием, является превращение Бельгии в конфедерацию, что замедлит процесс распада и позволит сторонам более взвешенно подойти к вопросу о преимуществах и недостатках сецессии. В данном сценарии больше заинтересована фламандская сторона, так как она получит все основные преимущества от подобной сделки, при этом имея возможности для политического маневра и торга с валлонами. После подписания договора о создании конфедерации, поправки могут быть внесены в Конституцию: Фландрия еще на один шаг приблизится к своей независимости, а Валлония сохранит за собой право на экономические дотации и получит преференции в финансовой сфере. За конфедеративным правительством останутся лишь полномочия в сфере обороны и внешней политики, частично экономики и финансовый контроль. Но даже при таком раскладе сложно разрешимой будет проблема статуса Брюсселя как субъекта конфедерации, а также распределения государственного долга и имущества, положения Немецкого сообщества, сохранения единого гражданства страны.

Какой бы из сценариев не был бы реализован, остается ясным одно: Бельгии нуждается в новых компромиссных решениях, которые должны выработать субъекты ее федерации при поддержке всего населения, которое устало от продолжающихся десятилетиями реформ, нестабильности коалиционных прави-

тельств, половинчатости мер федеральных и региональных властей, от неразрешимой языковой проблемы, вспышек сепаратизма, непрекращающегося спора о сецессии и последствиях от нее.

Список литературы

1. Демешева Ю.В. Конституционно-правовые механизмы разрешения этнолингвистического конфликта в Бельгии [Текст]: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.В. Демешева. – М.: ФГАОУ ВШЭ, 2016. – 26 с.
2. Нурлинн Р.М. Сецессия как политический процесс [Текст]: Автореф. дис. ... канд. полит. наук / Р.М. Нурлинн. – Казань: КФУ, 2012. – 26 с.
3. Accord Institutionnel pour la sixieme reforme de l'Etat // La Chambre des Représentants de Belgique [Electronic resource]. – Access mode: http://lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/home/FRtexte%20dirrupo.pdf
4. Das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft [Electronic resource]. – Access mode: <http://pdg.be>
5. De Vlaamse Regering [Electronic resource]. – Access mode: <https://vlaanderen.be/nl/vlaamse-regering>
6. Die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft [Electronic resource]. – Access mode: <http://dgregierung.be>
7. Die Verfassung Belgiens // Belgian Senate [Electronic resource]. – Access mode: http://senate.be/deutsch/const_de.html
8. Het Vlaams Parlement [Electronic resource]. – Access mode: <https://vlaamsparlement.be>
9. Le gouvernement de la Communauté française [Electronic resource]. – Access mode: <http://gouvernement.cfwb.be>
10. Le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale [Electronic source]. – Mode of access: <http://be.brussels/a-propos-de-la-region/le-gouvernement-regional>
11. Le gouvernement de la Région wallonne [Electronic source]. – Mode of access: <http://gouvernement.wallonie.be>. – Date of access: 14.11.2017; Parlement de Wallonie [Electronic resource]. – Access mode: <https://parlement-wallonie.be>

12. Loi speciale relative a la Sixieme Reforme de l'Etat [Electronic source] // Le Moniteur Belge, №32, 06.01.2014. – P. 8641 [Electronic resource]. – Access mode: http://senate.be/actueel/homepage/Staats hervorming/Moniteur_%2031-01-2014.pdf

13. Parlement de la Communauté française de Belgique [Electronic resource]. – Access mode: <http://pcf.be>

14. Senaat van België [Electronic resource]. – Access mode: <http://senate.be>.

15. The Federal Parliament of Belgium: Brochure // Le Sénat [Electronic resource]. – Access mode: http://senate.be/federal_parliament_en.pdf

16. The Flemish Government [Electronic resource]. – Access mode: <https://vlaanderen.be/nl/vlaamse-regering>