

УДК 321.01

Орлинская О.М.

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

БЕЛЬГИЙСКИЙ И ШВЕЙЦАРСКИЙ ОПЫТ СТРОИТЕЛЬСТВА ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

O. Orlinskaya

Nizhny Novgorod State University after N.I. Lobachevsky

BELGIAN AND SWISS RELATIONS BUILDING EXPERIENCE: COMPARATIVE ANALYSES

Аннотация. Данная статья посвящена бельгийскому и швейцарскому опыту строительства федеративных отношений. Их модели федерализма подвергнуты сравнительному анализу в контексте европейской интеграции. Делается вывод, что российская модель федерализма типологически ближе к бельгийской, но необходимо в большей мере применять швейцарский опыт «прямой демократии».

Ключевые слова: федеративные отношения, Бельгия; Швейцария, регионы, лингвистические сообщества, кантоны.

Abstract. The article is devoted to Federative Relations Building Experience of Belgium and Switzerland. Their models of federalism are under comparative analyses in the context of European integration. There is the conclusion that Russian model of federalism is typologically closer to the Belgian one, but it's necessary to use Swiss experience of 'right democracy' much more.

Key words: Federative Relations, Belgium, Switzerland, regions, linguistic communities, cantons.

Европейский опыт строительства федеративных государств, в разной степени успешный, несомненно, полезен для современной России. Особенно интересен пример Швейцарии, где федерализм формировался в течение столетий с опорой на прямую демократию. Бельгия не имеет столь длительного периода федеративного развития, она находится на стадии поиска приемлемых форм, и исход этого дела во многом важен для всего Евросоюза. Обе страны, Бельгия и Швейцария, объединяют в себе романское и германское начала, решая связанные с этим лингвистические и культурологические проблемы.

Бельгия обрела независимость от Нидерландов в результате революционных действий в 1830 г. В следующем году была принята первая и единственная Конституция Бельгии, в первоначальной редакции которой она была унитарным государством. Унитаризм, предусматривающий наличие сильной центральной власти, являлся наиболее приемлемой формой государственного устройства для молодого бельгийского государства, освободившегося от голландского господства, поскольку отвечал целям сохранения и упрочения независимости, объединения бельгийской нации. На данном историческом этапе можно было говорить о развитии бельгийской нации, поскольку самобытность фламандцев и валлонов стала проявляться позже – в ходе активного отстаивания ими своих культурно-лингвистических прав. Переход от унитарного государственного устройства к федеративному происходил в Бельгии эволюционным путем. Острые и продолжительные конфликты в культурно-лингвистической, социальной, экономической и политической областях между фламандской и валлонской общинами сделали неизбежным глобальное преобразование структуры государства [1].

С 70-х годов XX в. в Бельгии проводились важные реформы. В ее составе было образовано шесть накладывающихся друг на друга субъектов двух типов: три региона (Валлон-

© Орлинская О.М., 2011.

ский, Фламандский и Брюссельский) и три лингвистических сообщества (Франкоязычное, Фламандскоязычное и Германоязычное). Были также введены лингвистические регионы: французского, нидерландского, немецкого языков и двуязычный – Брюссель. С этого времени постепенно расширялись полномочия регионов в законодательной и других сферах, а также сообществ в областях культуры и социальной политики. В Конституцию 1831 года был внесен целый ряд поправок, и 17 февраля 1994 г. был подписан Консолидированный текст Конституции, в котором официально закреплено федеративное государственное устройство Бельгии [7, 134-136].

В Бельгии и многих других странах субъекты федерации возникли в результате отделения автономных районов от государственного центра. Образование Швейцарской Конфедерации в составе 26 кантонов, наоборот, шло в процессе постепенной интеграции все новых государств. Швейцарская историческая модель федерализма отличалась асимметрией. Наряду с полноправными кантонами в нее входили союзные земли с ограниченной автономией и зависимые территории без автономии. Кроме того, в швейцарской модели долгое время не было предусмотрено жесткое общегосударственное управление, т. е. конфедеративные начала преобладали над федеративными. Развитая и укорененная региональная идентичность затрудняла интеграцию в единое государство. Федеративное устройство закреплено в Швейцарии после Венского конгресса 1815 г. Тогда государство получило полную независимость, кантоны подписали союзный договор, была практически ликвидирована асимметрия территорий, и прежние земли с пониженным статусом стали полноправными кантонами. Полная верховная власть была передана центральному правительству Конфедерации [10, 179].

Интересен опыт Швейцарии в сфере разделения полномочий между федеральным центром и кантонами. Кантоны Швейцарии суверенны настолько, насколько их сувере-

нитет не ограничен Федеральной Конституцией; они осуществляют все права, которые не делегированы Конфедерации [Федерализм в России и в мире, 2004. С. 143], то есть имеют остаточную компетенцию. К сфере полномочий федерального правительства относятся оборона, внешняя политика, социальное страхование, транспорт, энергетика, экономика и торговля. Конституции кантонов могут получить законную силу только после того, как их одобрит Федеральный парламент. Кантоны отвечают за полицию, здравоохранение, образование, культуру, жилищное хозяйство, районирование и планирование, а также за выполнение федеральных стандартов в области экологии.

Судебная система на всем поле страны едина, недопустимо существование конкурирующих органов. Поэтому считается, что для приведения законов в действие нет необходимости в федеральных органах власти в кантонах. Для этого служат кантональные судебные органы [13, 123]. Регионы Бельгии, напротив, не имеют собственной судебной системы.

В Бельгии федеральные власти обладают остаточной компетенцией, хотя стремление регионов расширить сферу ответственности сохраняется. Сейчас фламандцы принимают меры, чтобы отобрать у федерального центра такие сферы ведения, как юстиция, здравоохранение и социальное обеспечение¹. Следует обратить внимание на отсутствие в Бельгии принципа верховенства федерального права, существующего почти во всех федерациях. Полномочия субъектов федерации в какой-либо области автоматически исключают наличие таких же полномочий у Федерации. Это не мешает центру сохранять свои полномочия в тех областях, где компетенция сообществ и регионов является неполной. Так, например, регионы Бельгии обладают самостоятельностью в проведении экономической политики, но центр имеет право тре-

¹ В Бельгии на внеочередных выборах во Фландрии победили националисты, а в Валлонии – социалисты, 14.06.2010 // <http://rus.newsru.ua/world/14jun2010/belgium.html>

бовать обеспечения экономического и валютного единства страны. То же можно сказать и по отношению к энергетической политике. Снабжение газом и электричеством входит в полномочия регионов, но за федеральным центром осталось установление тарифов на энергоносители. Что касается сообществ, то хотя они и автономны в вопросах образования, но минимальные требования на получение документа об образовании устанавливают центральные власти [9].

Компетенции регионов являются исключительными в таких сферах, как: экономика, проблемы занятости, сельское хозяйство, водоснабжение, обеспечение нуждающихся жилым фондом, общественные работы, транспорт, охрана окружающей среды, обустройство территории, градостроительство, контроль над деятельностью провинций и коммун. Центральное правительство сохраняет за собой основные полномочия, связанные с суверенитетом и солидарностью: финансовую политику, организацию армии, охрану королевской семьи, налогообложение, правосудие, помощь развивающимся странам, надзор над полицией, законодательство в отношении провинций и общин, социальную защиту, выполнение обязательств в рамках Европейского Союза и НАТО. Как федеральный центр, так и регионы и сообщества обладают компетенцией в сфере научных исследований или международных отношений [2].

Хотя Конституция Бельгии провозглашает равенство регионов, федерация является асимметричной: одни субъекты наделяются полномочиями, привязанными к конкретной территории, главным образом, в сфере экономики (регионы), другие - в сфере культуры, образования, а также по вопросам, жизненно важным для населения, но не связанным с конкретной территорией (сообщества). Четыре языковые области определяют границы территориальных полномочий сообществ и регионов. Вместе с тем это не означает невозможности их пересечения именно по причине экстерриториального характера полномочий сообществ. В частности, пол-

номочия Фламандскоязычного и Французскоязычного сообществ распространяются на учреждения и организации двуязычного Брюсселя (имеющего статус отдельного региона). Асимметричность проявляется также и в том, что только советы двух сообществ – Французскоязычного, Фламандскоязычного и Валлонского региона наделены правом учредительной автономии [8].

Эта непростая схема бельгийского федерализма усложняется тем, что институты регионов и сообществ частично срослись. Еще в 1980 г. полномочия органов Фламандского региона были полностью переданы органам Фламандскоязычного сообщества. Органы Германоязычного сообщества частично осуществляют в области немецкого языка компетенцию Валлонского региона и могут в дальнейшем воспользоваться этим механизмом для передачи всех своих полномочий. Подобная передача функций осуществлена между Французским сообществом и Валлонским регионом. То есть бельгийские регионы получают возможность осуществлять помимо своих собственных функций полномочия сообществ – и наоборот [9].

Швейцарские кантоны, напротив, поставлены в одинаковые условия, они принимают свои независимые законы, которые предусматривают соответствие федеральным актам, и делят ответственность за их выполнение между кантональными и муниципальными органами. Подобно тому, как это осуществляется в бельгийской модели, центр и регионы в Швейцарии разделяют компетенции в некоторых областях. Например, в социальном обеспечении, которое является сильно централизованным, кантональный уровень управления играет большую роль. Под контролем кантональных органов, которые взаимодействуют в федеральной клиринговой системе, находятся вклады граждан в социальное обеспечение, распределение выплат пожилым и управление кантональными фондами.

Кантоны пользуются большей финансовой автономией, чем субъекты других федеративных государств, и финансируют

проводимую политику за счет собственных средств и налогов [12, 89]. Их полномочия настолько широки, что они походят на суверенные государства. Это позволяет им быть самобытными, учитывать интересы даже маленьких групп населения. При такой модели политическая жизнь кантона в значительной степени открыта для влияния демократических сил. Она выстраивается именно снизу, опираясь на гражданское общество. Если кантональное правительство нарушает федеральный закон, оно несет политическую ответственность перед гражданами кантона, а не перед федеральным правительством.

Фактическое влияние кантонов Швейцарии на процесс принятия решений на уровне законодательного органа не ограничивается только Советом Кантонов, но происходит и через палату представителей, Национальный Совет [4, 267]. Так как границы избирательных округов при выборах в Национальный Совет совпадают с границами кантонов, отбор кандидатов осуществляют кантональные партии. Так, член Национального Совета всегда нуждается в поддержке своей кантональной партии, чтобы быть переизбранным. Законодательные акты и другие решения парламента получают законную силу только после одобрения обеими палатами. Особенным является то, что в совете кантонов каждый кантон независимо от его размера имеет два представителя, и меньшие по размерам приобретают в этой процедуре больший вес по сравнению с голосованием [15, 112].

Сама политическая власть в Швейцарии, оказывается, принадлежит не федеральным, но кантональным партиям. Это делает Швейцарию политически децентрализованной страной не только юридически, но и практически. Порядок функционирования политической системы Швейцарии поддерживается большим количеством исторически сформированных неофициальных отношений между центром и кантонами, кантонами и муниципалитетами и даже федеральным центром и муниципалитетами. Между тем соответствие действий региональных правительств федеральным законам обязательно.

Итак, субъекты федерации в Бельгии и Швейцарии имеют очень широкие полномочия в законодательной и исполнительной ветвях власти. При этом в Швейцарии закреплён приоритет общегосударственного права, а в Бельгии такого правила нет. Регионы Швейцарии имеют собственные судебные органы, исполняющие общедеральное законодательство, регионы Бельгии, наоборот, не имеют своих судебных органов. Обе федерации уделяют большое внимание преодолению национально-культурных противоречий. В Швейцарии они в большой степени регулируются многовековыми традициями совместного проживания и решаются в пользу предоставления даже маленьким общностям права на развитие культуры. Такая опора на демократические методы регулирования позволяет находить инновационные решения. Модели обеих стран могут быть реализованы лишь в государствах с демократической политической культурой.

В Бельгии попытка реализовать культурную политику, опираясь на органы власти трех национальных общностей без привязки к территории, была откорректирована временем. Национально-культурный фактор вышел в политике Бельгии на первое место по значимости. Не исключено, что два региона Бельгии даже в рамках федеративного устройства не смогут сформировать добрососедские отношения. Возможный распад Бельгии имеет большое значение для жизни Европы, так как это государство участвовало в процессе рождения Европейского Союза, а Брюссель является также столицей ЕС. Сепаратистские настроения противоречат устремлениям стран-членов ЕС. Крах Бельгии может спровоцировать если не развал, то, по меньшей мере, глубокую трансформацию действующих сегодня общеевропейских институтов и властно-управленческих механизмов.

Россия, подобно Бельгии, пытается строить федеративное государство “сверху вниз”, что приводит к определенным сложностям и конфликтам. Знаменитый русский философ И.А. Ильин именовал подобные федерации

“псевдо-федерациями” и предрекал их неминуемый распад: «Типичное возникновение федеративного государства: снизу – вверх, от малого – к большому, от множества – к единству, это есть процесс политического сращения, т.е. целесообразное движение от разрозненности ко взаимопитающему единству... Идея “федерализма” получает помимо своего главного, объединяющего и центростремительного значения – еще и обратный оттенок: неугасшей самобытности частей, их самостоятельности в законных пределах, их органической самодеятельности в недрах большого союза... Наряду с юридически прочными и политически жизнеспособными союзами государств, история знает еще и мнимые, фиктивные “федерации”, не возникающие в органическом порядке – снизу, а искусственно и подражательно насаждавшиеся сверху» [5, 324].

В отличие от бельгийской модели, российский федерализм не использует «лингвистические сообщества», что на практике привело бы к еще большей сложности государственного устройства, но отнюдь не к стабильности федерации. Если когда-либо крупная этнолингвистическая группа (например, татары) захотят применить бельгийский опыт в России, обосновывая это тем, что многие ее представители проживают за пределами автономной республики, следует, по нашему мнению, проявить твердость и не допустить подобного развития ситуации. Напротив, необходимо всячески использовать в России швейцарский опыт «прямой демократии», который, несомненно, служит укреплению истинно федеративного начала и способствует стабильности государственного устройства.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Бегаева А.Х. Некоторые особенности бельгийской модели федеративного государства / А.Х. Бегаева // Азербайджано-российский журнал международного и сравнительного права. 2006. № 3.
2. Бегаева А.Х. Характерные черты бельгийского федерализма / А.Х. Бегаева // Вестник Московского государственного областного университета. Серия «Юриспруденция». 2008. №3.
3. Бирюков С. Барт де Вевер: новое лицо фламандского национализма. Конец Бельгии? // <http://www.apn.ru/publications/article22906.htm>
4. Весь мир: Страны и столицы / Авт.-сост.: Т.Л. Шереметьева, Т.О. Рагозина. Мн.: ООО «Харвест», 2004. С. 267.
5. Ильин И.А. Основы христианской культуры // И.А. Ильин. Собр. Соч. в 10 т. Т. 1. М.: Русская книга, 1993. С. 324.
6. Лагасс Н. Практический анализ институциональной эволюции бельгийского государства // <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n9/10/>
7. Ливанова И. Международное сотрудничество сообществ и регионов (бельгийская модель) // Власть. 2009. №11. С. 134-136.
8. Насырова Л.Ф. Особенности государственного устройства и правового статуса субъектов федерации в Бельгии: Автореферат диссертации на соискание ученой степени к.ю.н. Специальность 12.00.02 - Конституционное право; Муниципальное право /Л. Ф. Насырова; Науч. рук. С.А. Авакьян. М., 2005. 21 с. // <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1210004>
9. Ормонбеков Ж. Бельгийская модель федерализма: особенности и перспективы // Казанский федералист. 2004. №1 (9). <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n9/9/>
10. Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. М., 2006. С. 178.
11. Федеральная Конституция Швейцарской Конфедерации // Федерализм в России и в мире. Под ред. Р.С. Хакимова, Б.Л. Железнова. Казань, 2004. С. 143.
12. Фляйнер Т. Швейцария: Конституция федеративного государства и кантонов // Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа). Под ред. Р. Хакимова. Казань, 2004.
13. Швайцер Р.Дж. Судебная система федеративного государства: взгляд из Швейцарии / Р.Дж. Швайцер // Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа). Под ред. Р.С. Хакимова. Казань, 2004.
14. Шмитт Н. Швейцарская муниципальная система: гетерогенность, комплексность, актуальность / Н. Шмитт // Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа). Под ред. Р. Хакимова. Казань, 2004.
15. Штауфер Т. Фискальный федерализм в Швейцарии / Т. Штауфер // Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа). Под ред. Р. Хакимова. Казань, 2004.
16. Dessers D. When the governors no longer know how to govern // International viewpoint. February 2008. P. 12-13.