

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОЦЕССА ФЕДЕРАЛИЗАЦИИ В БЕЛЬГИИ

Ж.Т. ОРМОНБЕКОВ

Двусоставная федерация, сменившая в Бельгии унитарное государство, создала основу для нормальных отношений между фламандцами и валлонами. Однако, межэтнический конфликт не нашел своего полного разрешения. Остается ряд «узких мест», по определению одного из самых авторитетных федералистов Р. ван Дейк¹, которые могут быть опасными для существующей сегодня стабильности. Дискуссии на эти темы продолжаются и в нынешнее время, приобретая особое значение во время предвыборных кампаний, когда различные политические силы используют их в качестве козырей для получения большего количества мест в парламенте. Основными остающимися «узкими местами» являются статус Брюсселя и столичной периферии, пограничная территория Фурен/Фурон, проблема передачи остальных полномочий и стремление Фландрии к большей автономии.

Брюссель и его периферия. Вследствие многовекового офранцуживания Брюсселя фламандцы превратились в меньшинство. На сегодняшний день в Брюсселе на 80-90% франкофонов приходится 10-20% нидерландоязычных². Существует также и «серая зона» двуязычных брюссельцев, которые не хотят или не могут причислить себя к той или иной этнической группе. Процесс офранцуживания не остановился у столичной городской черты. Территория Фландрии, прилегающая к столице, также подверглась постепенному офранцуживанию. Благодаря этому в расположенных здесь фламандских общинах резко возросло количество франкоязычных, которые к настоящему времени фактически уже составляют большинство. Таким образом, проблему составляют позиции фламандцев по отношению к Брюсселю и позиции франкофонов в области вокруг Брюсселя (т.н. периферия).

Официально это не рассматривается как проблема, поскольку существуют соглашения как в отношении фламандского меньшинства в Брюсселе, так и в отношении франкоязычного населения Брюссельской периферии. Несмотря на официальное признание такого урегулирования не все довольны сложившейся ситуацией. Франкофоны, в частности, считают, что в этом случае политические власти не могут заниматься регулированием предпочтения языка, так как каждый вправе свободно выбирать язык. Фламандцы же обычно не соглашаются с этим, так как, по их мнению, свободный выбор приводит к сохранению и даже упрочению существующего неравенства.

В ходе реформ удалось достигнуть компромисса, как в Брюсселе, так и в его периферии. Так, фламандцы получили гарантированное представительство в правительстве Брюссельского столичного региона. Несмотря на очевидное доминирование франкоязычных в населении Брюсселя, фламандцы имеют в

¹ Дейк ван Р. Регионализм, федерализм и права меньшинств в Бельгии // <http://pubs.carnegie.ru/CRS/publi/etni-3/ruthvandyck.htm>

² Там же

столичном правительстве столько же министров, сколько и франкоязычные. Но такая «позитивная дискриминация» фламандцев не одобряется франкофонами, тем более что количество фламандцев в столице продолжает уменьшаться³.

Что касается Брюссельской периферии, то франкоязычные жители получили ряд языковых прав, которые получили название «языковые льготы». Так, в частности, они имеют право отправлять своих детей во франкоязычные детские сады и начальные школы, полностью финансируемые Фламандским сообществом. Вся информация для населения в этих общинах должна осуществляться как на нидерландском, так и на французском языках. Кроме того, они имеют право получать ряд документов на французском языке или требовать их бесплатного перевода. Несмотря на это, часть франкоязычных продолжает высказываться за расширение полученных льгот на другие области, либо за присоединение этих областей к Брюсселю. В то же время некоторые фламандские политики высказываются за отмену языковых преимуществ для франкоязычных.

Еще одним аспектом брюссельской проблемы вырос из процесса европейской интеграции. Как известно, Брюссель является официальным местонахождением многих институтов Европейского Союза. Это делает Брюссель очень интернациональным городом, и возникает опасность распространения влияния английского языка. Европейская функция Брюсселя означает также дополнительные расходы и затраты. Речь идет, в частности, о приспособлении дорог и зданий, обеспечении охраны и безопасности. Вклад самой Европы в эти фонды незначителен. Поэтому федеральные власти Бельгии вынуждены сами решать проблемы, вытекающие из европейского статуса Брюсселя.

Недостаточность финансовых средств в Брюсселе лишь углубляет разногласия между Фландрией и Валлонией. Фландрия допускает увеличение брюссельского бюджета за счет регионов на основе принципа национальной солидарности, и ставит условие, при котором регионы должны быть привлечены к управлению Брюсселем. Валлоны же обеспокоены тем, что дополнительное финансирование Брюсселя повлечет сокращение финансовых средств их региона, который сам в последнее время испытывает трудности социально-экономического плана.

Решением проблемы Брюсселя может быть завершена реформа системы государственного устройства Бельгии, результатом которой может стать разделение государства. Поэтому федеральные власти, заинтересованные в сохранении единства страны, сознательно откладывают разрешение проблемы о статусе столицы и прилегающих к ней общин.

Пограничная община Фурен/Фурон. Естественно, что там, где языковые районы соприкасаются, какое-то количество общин имеет смешанное в языковом отношении население. Вскоре после того, как была установлена языковая граница между нидерландоязычной и франкоязычной областями, в ряде районов по обе стороны языковой границы жители получили в сфере образования и по отношению к общинной общественной администрации одинаковые языковые льготы, такие же, как и граждане Брюссельской периферии. И одна из таких общин, Фурен (по-нидерландски)/Фурон (по-французски), до сих пор является камнем преткновения в языковом урегулировании.

³ Witte E., en anderen. Politieke Geschiedenis van België. VUB Press. Standaard Uitgeverij, 1997 pp. 365-366

Франкоязычное население Фурена всегда протестовало против порядка, который был введен в этой общине правительством. В 1963 году⁴ община была передана из валлонской провинции Льеж в фламандскую провинцию Лимбург. Фурен/Фурон стал тогда де-юре нидерландоязычной территорией с языковыми льготами для франкоязычных, в то время как раньше был франкоязычной общиной. Поэтому неудивительно, что местное франкоязычное население не могло согласиться с этим решением, которое было принято центром, без согласования с ним, считая, что если в общине существует франкоязычное большинство, то обязательным для всех видов общественной и административной деятельности нидерландский язык быть не может. Некоторые требуют возвращения их общины в провинцию Льеж (еще в середине 80-х годов было образовано Фуронское движение за воссоединение с Льежем). Фламандцы же отвергают это, поскольку они стали бы меньшинством.

В 1984 году⁵ бургомистром Фурена становится Ж. Аппар, который публично отказывается учить нидерландский язык. Популярность этого политика росла с каждым днем, а «дело Аппара» или «Фуронская карусель» не сходили с первых страниц бельгийских газет. В 1986 году министр внутренних дел Нотомб назначает другого бургомистра, но и последний отказывается вступить в должность, пока не будет изменен статус общины. За этим следует отставка Нотомба, а Аппар подает в суд на лимбургского губернатора, который не давал ход решениям Аппара. Суд выносит решение в пользу фуронского бургомистра, но Апелляционный суд аннулирует это решение. Правительство поспешно вносит законопроект о статусе лиц, стоящих во главе общин со специальным статусом. Законопроект не получает поддержки со стороны парламента, и правительство уходит в отставку. Так, демарш Аппара стал символом нежелания франкоязычных говорить по-нидерландски. Именно поэтому «проблема Фурена» перешагнула границы общины и стала национальной проблемой.

С целью разрешить «проблему Фурена» в 1997 году⁶ министр внутренних дел фламандского правительства Л. Петерс издал циркуляр, который фактически отменил ранее принятый федеральный закон о «льготных общинах». Бельгийские франкофоны, включая руководителей правительств Французского сообщества и Валлонского региона, выступили с требованием отменить «циркуляр Петерса». Такое решение вынес Государственный Совет, призванный регулировать компетенций между субъектами федерации. Однако фламандское правительство проигнорировало решение Госсовета, обратившись в Арбитражный суд, который вынес «половинчатое решение», поскольку 12 судей (по 6 от каждой языковой группы), разошлись во мнении, строго в соответствии со своей культурно-лингвистической принадлежностью. Фламандцы утверждают, что закон носил временный характер и преследовал цель дать франкофонам возможность адаптироваться во фламандской среде. Франкофоны же настаивают на том, что при принятии закона ни о какой временности не было и речи. Федеральное правительство, опасаясь перерастания этого «локального» конфликта в общенациональный, пытается разрешить спор, обратившись в Комиссию по правам человека Совета Европы.

⁴ Mabelle X. Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement. CRISP, 2000. pp. 329-330

⁵ Witte E., en anderen. Politieke Geschiedenis van België. VUB Press. Standaard Uitgeverij, 1997 p. 379

⁶ Там же

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОЦЕССА ФЕДЕРАЛИЗАЦИИ В БЕЛЬГИИ

Передача оставшихся полномочий. Федеральные власти ведут себя осторожно и не пока не решаются довести процесс федерализации, распределив оставшиеся сферы компетенции между сообществами и регионами. Фламандцы же требуют передачи оставшихся компетенций субъектам федерации, в то время как позиция франкоязычных партий однозначна: не подвергать пересмотру нынешний федеральный статус, никаких обсуждений по поводу конфедерации.

Под давлением фламандских партий были начаты переговоры с целью заключить межрегиональное соглашение, регулирующим передачу полномочий центра регионам. Результатом этого переговорного процесса стало подписание 24 января 2000 года комплексного соглашения о межрегиональном сотрудничестве Ламбермонт или Сен-Поликарп (фламандцы называют соглашение по месту подписания, а валлоны – по дню подписания соглашения).

Соглашение Ламбермонт (Сен-Поликарп)⁷ которое вступило в силу 1 января 2002 года, состоит из множества документов⁷:

- Соглашение между федеральным правительством, Фландрией, Валлонией и Брюсселем о внешней торговле. Регионы получают полную самостоятельность в сфере внешней торговли. Для координации и предоставления информации создается Агентство по внешней торговле.

- Соглашение между федеральным правительством, Фландрией, Валлонией и Брюсселем о реформировании полицейской службы. Создается интегрированная полиция для всего государства, состоящая из двух уровней – регионального и федерального.

- Соглашение между федеральным правительством, Фландрией, Валлонией и Брюсселем о налогообложении. Регионам передаются полномочия сбора налогов с физических лиц и их установления в соответствии с экономическим положением того или иного региона.

- Соглашение между федеральным правительством, Французским сообществом, Фламандским сообществом и Немецкоязычным сообществом о рефинансировании сообществ. Предусматривается дополнительное финансирование сообществ из федеральных фондов.

- Соглашение между федеральным правительством, Фландрией, Валлонией и Брюсселем о регионализации провинциального и коммунального законодательства. К регионам переходит исключительная компетенция по организации функционирования коммунальных и провинциальных органов, изменению или исправлению границ общин (за исключением «льготных общин»), проведении выборов в местные органы самоуправления.

- Соглашение между федеральным правительством, Фландрией, Валлонией и Брюсселем о сельском хозяйстве. Все полномочия в сфере сельскохозяйственной политики перешли к регионам, за исключением осуществления надзора над животными, определения качества мясомолочной продукции, и полномочий касательно природных богатств. Эти полномочия перешли федеральному министерству здравоохранения.

⁷ Официальный сайт правительства Фламандского сообщества // www.vlaanderen.be/bevoegd/lambermont.htm

Соглашение в форме двух законопроектов был утвержден в парламенте квалифицированным большинством. Однако сбор необходимого количества голосов стал проблематичным для коалиционного большинства в связи с отказом Фронта демократов-франкофонов (FDF) голосовать за соглашение, которое, регионализируя коммунальное и провинциальное законодательство, ущемляет права франкоязычных в Брюссельской периферии. Со стороны фламандцев отказ прозвучал от националистической Фолксюни (Volksonie), которая требует больше гарантий для фламандского меньшинства в Брюсселе. Мнения внутри партии разделились, что привело к отставке 26 января 2000 года председателя партии Г. Буржуа и расколу партии⁸. Но закон удалось провести благодаря единым усилиям валлонской Реформаторско-либеральной партии (PRL) и фламандской Социал-христианской партии (CVP).

Стремление Фландрии к большей автономии. В 1999 году фламандские партии представили так называемый «Каталог фламандских притязаний»⁹. Документ, готовившийся в течение двух с половиной лет, не только вызвал тревогу в рядах франкоязычных партий, но и разделил самих фламандцев. Так, если он был одобрен Социал-христианской (CVP), Либеральной демократической партиями (VLD) и Фолксюни (Volksonie), то Фламандская Социалистическая партия (SP), Партия фламандских зеленых Агалев (Agalev) и националистический Фламандский Блок (Vlaams Blok) воздержались от голосования.

«Каталог» имеет явное конфедеративное содержание. Фламандские партии выдвигают идею превращения Бельгии в конфедеративное государство. Так, притязания фламандцев включают, в частности, введение фламандского гражданства, предоставление большей фискальной автономии регионам, предоставление оппозиции права возглавлять парламент, отмену политической роли короля. «Каталог» также предусматривает оставить в ведении федерального правительства только внешнюю политику, оборону, правосудие, а его компетенции по социальному обеспечению передать региональным правительствам. Что касается Брюсселя, то фламандцы выдвигают предложение, согласно которому Брюссель и Немецкоязычное сообщество теряют статус соответственно региона и сообщества. Они предлагают наделить Брюссель специальным статусом и доверить его управление Фландрии и Валлонии, а Немецкоязычное сообщество расторгнуть во Французском. Но ни одна из фламандских партий не предусматривает силового решения вопроса, так как рискуют потерять Брюссель, куда они вкладывают огромные инвестиции.

Фламандский проект реформирования государственной системы вызвал сильную обеспокоенность у франкофонов, так как фламандские программы реформ начала 90-х годов, считавшиеся в то время неприемлемыми, все же были реализованы. Позиция франкоязычных партий и руководства Брюсселя однозначна: сохранить статус-кво. Валлонская Социалистическая партия (PS) заявляет, что является «осью обороны франкофонов», потому как является «естественным защитником» сильной и унитарной системы социального обеспечения¹⁰. Все валлонские партии также убеждены в невозможности того, чтобы отобрать

⁸ Bulcke B. Volksonie splitst // De Standaard, 27 januari 2000

⁹ Официальный сайт фламандской Социал-христианской партии // www.cvp.be/standpunten/feder.htm

¹⁰ Официальный сайт валлонской Социалистической партии // www.ps.be/programme

региональный статус у Брюсселя. О том же говорят и руководители, причем как франкоязычные, так и нидерландоязычные.

Политическим и общественным силам страны пока удается не доводить до крайности противоречия во взглядах валлонов и фламандцев. Этому способствуют и немногочисленные сторонники идеи восстановления равновесия компетенций между центром и субъектами. К ним, в частности, относится группа ученых Лувенского католического университета «Авенир», одного из разработчиков концепции федеративного устройства страны. Ученые предлагают «двойное голосование» на региональном уровне¹¹. Это означает введение в нижнюю палату федерального парламента представителей Фландрии и Валлонии, которые будут избираться туда не по партийным, а по региональным спискам, что, по мнению ученых, способствовало бы укреплению взаимосвязи между центром и регионами, и одновременно позволяло бы последним активнее отстаивать свои интересы на федеральном уровне.

Принцип «двойного голосования» предлагается использовать и при выборах в региональных совет Брюсселя, где наряду с уже представленными нидерландоязычными и франкофонами, появились бы представители Фландрии и Валлонии. В свою очередь, во фламандском и валлонском парламентах, согласно концепции «двойного голосования», должны получить представительство брюссельцы.

Предложение о «двойном голосовании», способном в определенном смысле сementировать страну, исходит именно из Фландрии, где наиболее часто раздаются призывы к дальнейшей регионализации Бельгии, за которыми скрываются намерения фламандских сепаратистов добиться абсолютной автономии, то есть независимости региона. Пример группы лувенских ученых свидетельствует о наличии не только у франкофонов, но и у фламандцев сторонников поиска конструктивных совместных решений.

Аспекты европеизации «языковых войн» в Бельгии. Термин «языковые войны» прочно вошел в бельгийский политический словарь в связи с многочисленными конфликтными ситуациями, возникавшими между франкоязычным меньшинством и нидерландоязычным большинством в коммунах, расположенных вокруг Брюсселя. В 1998 году франкоязычные жители Фландрии подали петицию в Совет Европы о нарушении прав национальных меньшинств. В ответ Совет Европы выпустил резолюцию № 1172 (1998 год)¹², которая требовала от бельгийских властей приведения ситуации в шести коммунах Брюссельской периферии в соответствие с логикой федералистского развития, то есть предоставления права использования французского языка в административной сфере в тех фламандских коммунах, где проживает франкоязычное большинство.

Правительство Бельгии приняло к сведению все рекомендации Совета Европы и присоединилось к Рамочной Конвенции по защите прав национальных меньшинств. Однако для Бельгии конвенция еще не вступила в силу: необходима ратификация документа всеми семью парламентами страны.

В сентябре 2002 года Парламентской Ассамблее Совета Европы был представлен отчет комитета юстиции и прав человека по защите прав национальных

¹¹ Официальный сайт Католического университета г. Лувен // www.kuleuven.ac.be

¹² Резолюция Совета Европы № 1172 по положению франкоговорящего населения в Брюссельском регионе (1998)

меньшинств в Бельгии¹³. Совет Европы приветствовал присоединение Бельгии к Конвенции и призвал ратифицировать ее как можно скорее¹⁴. В отчете сделан подробнейший анализ всего процесса федерализации в Бельгии в контексте защиты прав национальных меньшинств. Также в отчете были повторены рекомендации Совета, выраженные в предыдущих резолюциях.

Развитие данного аспекта федерализации Бельгии интересно не только тем, что «языковые войны» вышли за пределы страны и приобрели международный характер, а, прежде всего тем, что это стало принципиально новым поворотом в истории федеративной Бельгии. Прежде, в Бельгии никогда не стояло вопроса защиты прав национального меньшинства, так как обе этнические группы – валлоны и фламандцы – были и остаются, равны в масштабе всего государства. Неравенство впервые проявляется на уровне субъекта бельгийской федерации.

Несмотря на наличие неразрешенных проблем, федеративную модель Бельгии можно привести в качестве одного из лучших примеров федерализации, при которой учитывались интересы всех сторон, детализировались любые требования. Но самое главное достоинство этого процесса – его мирный характер: бельгийцам удалось не дать конфликту перейти в горячую стадию. Решение оставшихся проблем также носит сугубо мирный, политический характер. Разногласия устраняются путем переговоров между политическими партиями, между федеральным центром и субъектами бельгийской федерации.

¹³ Отчет Комитета по юстиции и правам человека Совета Европы по защите прав национального меньшинства в Бельгии (5 сентября 2002 года), документ № 9536

¹⁴ Tongue Lashings // Economist, September 28th, 2002, pp. 34-37