

ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА БЕЛЬГИИ В УСЛОВИЯХ РЕГИОНАЛИЗАЦИИ УКРАИНЫ

Шармоянц А. Н.

*Кримський юридичний інститут Одеського державного університету внутрішніх справ,
м. Сімферополь, Україна.*

Статья посвящена рассмотрению федеративной модели государственного устройства Бельгии. Проведен анализ правовых норм Бельгии, регулирующих взаимоотношения центра и регионов с учетом целесообразности применения их основных положений при осуществлении преобразований в Украине.

Ключевые слова: регионализация, разграничение полномочий, региональный язык, нормотворчество.

Актуальность поставленной к рассмотрению проблемы состоит в том, что в последнее время, на фоне объективно необходимого для стабильного и поступательного развития нашей страны процесса интеграции Украины в европейское политико-правовое пространство, все упорнее в научных кругах и средствах массовой информации звучат призывы к федерализации Украины, создания «регионального государства» (унитарного государства с элементами федерализма). Такая модель государственного строя предусматривает реорганизацию современной унитарной Украины на принципах децентрализации и деконцентрации власти, то есть наделение регионов большей самостоятельностью в экономической и политической сферах, расширение нормотворческих полномочий, определения их пределов.

На помощь в решении подобного рода задач может быть использован опыт некоторых европейских государств с федеративной формой устройства. Показательным примером федерализации для Украины может быть Бельгия. Интерес продиктован тем, что Бельгия до 1993 года была унитарным государством (федерацией Бельгия стала в результате четырех государственных реформ: 1970, 1980, 1988-1989, 1993 гг.), а ее территория разделена на две основные части – фламандскую и валлонскую, обладающие своими культурными и историческими особенностями.

Целью статьи является рассмотрение и анализ федеративной модели государственного устройства Бельгии в условиях регионализации Украины. Подобный анализ опыта государственного строительства Бельгии на предмет его использования при осуществлении преобразований в Украине до сих пор не проводился.

При этом автор учитывает исследования ученых-правоведов, которые прямо или косвенно касались поставленной темы: Бегаева А. Х., Бортник Р. О., Кукарцев О. В., Петерс П., Танчук Н. В., Яковюк И. В., и др. К сожалению в работах данных авторов не рассматриваются конкретные возможные пути реформирования региональной политики Украины в связи с этим предполагаемого перераспределения полномочий в области регионального нормотворчества.

Камнем преткновения в свое время в Бельгии, как и сейчас в Украине, служит языковой вопрос. Однако бельгийцы смогли найти выход из положения, изначально

намного более сложного, чем в Украине. Все делопроизводство на государственном и муниципальном уровнях на севере этой страны ведется на фламандском, на юге – на французском языках. Существует и немецкоязычный регион, расположенный в провинции Льеж, но количество немецкоязычного населения в нем слишком мало (около 1% от населения Бельгии), чтобы играть существенную роль в жизни государства. В Брюссельском регионе во всех учреждениях гарантируется полная двуязычность. Специальный «брюссельский статус», хотя и жесткий, в значительной степени снимает возможность языковых противоречий. Подобный опыт является чрезвычайно интересным для Украины. Это означает, что на региональном (а не на федеральном) уровне может быть внедрена двуязычность – два официальных (не государственных) языка в местах проживания компактных этнических групп.

Если более детально рассматривать данный вопрос путем анализа нормативно-правовой базы в Украине, то можно прийти к выводу, что на правовом уровне языковой вопрос отчасти уже решен. Так, в частности, ратифицированная в 2003 г. Верховной Радой Украины Европейская Хартия о региональных языках или языках меньшинств ввела в правовой оборот понятие «региональный язык» и предусмотрела гарантии соблюдения прав национальных меньшинств в языковой сфере [1, с. 379]. Правда, на практике, по состоянию на начало 2011 г., не принято ни одного законодательного акта, направленного на реальную реализацию положений, закрепленных в Хартии. Отсутствует правовая база, которые наделяла бы местные органы власти полномочиями относительно признания языков региональными на территории соответствующих административно – территориальных единиц, что делает невозможной любую эффективную деятельность по реализации положений, предусмотренных в Хартии.

Возвращаясь к опыту государственного строительства в Бельгии, следует отметить, что образованию федерации предшествовал сложный путь взаимных обид и непримиримых споров между валлонами и фламандцами. Поэтому единственным бескровным вариантом сохранения целостности страны была постепенная перестройка ее на федеральных принципах. На пути к федерации центральное правительство шаг за шагом передавало региональным правительствам свои права и полномочия [2].

В настоящее время Бельгия состоит из трех регионов с широкой автономией – Фландрия, Валлония и Брюссельский столичный регион, трех языковых сообществ: Фламандского, Французского, а также немецкоязычного и четырех лингвистических регионов: французского языка, голландского языка, двуязычный столичный регион (Брюссель-столица) и немецкоязычный регион. Таким образом, специфической чертой бельгийской федерации является наличие в ее составе двух видов субъектов федерации, наделенных принципиально разными полномочиями, а именно – сообщества реализуют культурно-лингвистическую автономию, а регионы – территориально-административную автономию. Эти два вида субъектов федерации существуют параллельно и связаны четырьмя лингвистическими областями, не являющимися административными образованиями, которые служат основой для определения компетенции сообществ и могут использоваться для определения компетенции регионов.

В ходе преобразования унитарного государства в федеративное сообщества эти регионы и сообщества поэтапно наделялись законодательной компетенцией и полномочиями, в результате чего происходило оформление их как субъектов федерации.

В бельгийской системе разграничение компетенции между центром и регионами осуществляется насколько возможно строго. Ее создатели исходили из идеи, что чем больше обязанности (полномочия) рассредоточены, тем меньше будет пересечений полномочий, вмешательств в сферы деятельности друг друга и, как следствие, – коллизий компетенции.

Техника разграничения компетенции, использованная бельгийским конституционным законодателем, представляет собой деление на фиксированную и остаточную компетенцию. Сообщества и регионы обладают только теми полномочиями, которые переданы им федерацией и специально закреплены за ними Конституцией и специальными законами, то есть наделенными или фиксированными полномочиями. А федеральный законодатель – остаточной компетенцией. Такая система в условиях центробежного федерализма призвана обеспечивать исчерпывающий характер разграничения компетенции. При этом фиксированные полномочия субъектов федерации толкуются ограничительно.

Центральные органы власти федерации осуществляет нормотворческую деятельность относительно круга вопросов, которые не отнесены Конституцией и специальными законами к компетенции сообществ и регионов. Полномочия по этому кругу вопросов делятся на две категории.

Во-первых, это полномочия, не переданные сообществам и регионам, т.е. вопросы в рамках остаточной компетенции, такие, как правосудие, социальная безопасность, оборона, поддержание правопорядка, внешняя политика, связь, правила о гражданском состоянии и гражданстве, и др. Основная масса полномочий федерации – это именно вопросы в рамках остаточной компетенции, которые не перечислены.

Во-вторых, федеральный законодатель осуществляет так называемые зарезервированные полномочия – сравнительно узкий круг вопросов, который прямо закреплен за федеральной властью в Конституции и специальном Законе «Об институциональных реформах» 1980 г. внутри сфер фиксированной компетенции сообществ и регионов.

Это – полномочия регулировать употребление языков в двуязычной области Брюссель-столица и коммунах со специальным статусом, систему гарантий доходов пенсионеров, органическое законодательство в отношении больниц и других вопросов, здравоохранения, национальные и международные центры исследований и федеральные научные учреждения, федеральные культурные учреждения, продовольственную безопасность, атомную энергетику, автономные государственные федеральные учреждения.

Зарезервированные полномочия являются неотъемлемой частью остаточной компетенции федерации, на которую не могут посягать власти сообществ и регионов в ходе осуществления своей нормотворческой компетенции. Законодатель, Государственный совет и Конституционный суд Бельгии неоднократно акцентировали

внимание на наличие исключительности компетенции федерации, сообществ и регионов, что на практике исключает любую возможность для федеральной власти вмешиваться в сферу компетенции субъектов федерации и наоборот.

Подобная теоретически продуманная схема приводит к системе взаимосвязанных исключительных полномочий, которые в процессе своего функционирования служат основой внутреннего разграничения компетенции [3, с. 136].

При осуществлении своих законотворческих функций сообщества и регионы принимают декреты, за исключением законодательных актов Брюссельского столичного региона, которые называются ордонансами. Особая уникальность бельгийской правовой системы заключается в отсутствии верховенства федерального права (за исключением конституционных норм федеральных властей, определяющих сферы компетенции). Такая система оказалась возможной благодаря действию принципа исключительности полномочий, как Федерации, так и субъектов федерации. Полномочия субъектов федерации в какой-либо области автоматически исключают наличие таких же полномочий у Федерации. При такой системе строгого разграничения компетенции отпадает необходимость решать вопрос о верховенстве либо федерального права, либо права субъекта, при условии, что каждый из уровней власти соблюдает законодательство о разграничении компетенции. Однако, как замечает Бегаева А. Х., бельгийская система разграничения полномочий имеет и серьезные недостатки, к которым можно отнести, предусмотренный ст. 10 специального Закона «Об институциональных реформах» от 8 августа 1980 г. институт подразумеваемых полномочий сообществ и регионов.

Концепция подразумеваемых полномочий означает, что власти сообщества или региона в случае, если это необходимо для осуществления ими своих полномочий, могут регулировать вопросы, которые не были переданы в их компетенцию при условии соблюдения определенных условий. Законодатель также обозначил рамки использования подразумеваемых полномочий: прибегать к ним можно только в отношении полномочий, в исключительном порядке переданных сообществам и регионам, а также при условии, что не будет нанесен ущерб общим полномочиям федерального законодателя в области административного, гражданского или уголовного права, а также общей компетенции федерального законодателя.

Складывается противоречивая ситуация, когда, хотя основная компетенция и исходит от федеральной власти, в силу теории подразумеваемых полномочий сообществ и регионы имеют возможность вторгаться в сферу федеральной компетенции, пусть даже при условии соблюдения определенных условий. И наоборот, федеральная власть не может вмешаться в сферу исключительных полномочий субъектов, поскольку ни Конституция, ни специальные законы прямо не признают за ней право использования подразумеваемых полномочий [4, с. 35]. Еще более противоречиво выглядит статья 35 Конституции Бельгии (появилась после пересмотра конституции 17 февраля 1993 года). В случае вступления ее в силу (Согласно переходному положению для введения в действие ст. 35 Конституции необходимо осуществить следующие действия: 1) внести в главу III Конституции перечень исключительных полномочий федерации; 2) принять специальный Закон о порядке осуществления сообществами и регионами остаточной компетенции; 3) определить в

специальном Законе дату вступления в силу ст. 35. Она может привести к коренному пересмотру действующей системы распределения компетенции, введя принцип остаточной компетенции субъектов бельгийской федерации и фиксированных полномочий федерации [5, с. 110].

Как отмечает Бегаева А. Х., данный принцип является неработоспособным и полностью противоречащим всей действующей нормативной базе, поскольку сам принцип заявлен, но пока нет ответов на важнейшие вопросы, каков будет характер, содержание и способ осуществления фиксированной компетенции федеральной власти, какова будет судьба подразумеваемых полномочий, ныне признаваемых за субъектами. Неясно, за кем будет закреплена остаточная компетенция: за сообществами либо за регионами, либо это будет «плавающая» остаточная компетенция. Очевидно, что вся система разграничения компетенции кардинально изменится, что может повлечь перераспределение центра концентрации компетенции и порядка её осуществления [6, с. 20].

Однако, на наш взгляд, не смотря на возникновение такого количества противоречий и неясностей при вступлении в силу ст. 35 Конституции Бельгии, сам принцип, заложенный в ней, когда полномочия центра фиксированы, а регионов формируются по остаточному принципу, является более рациональным. Именно при соблюдении этого принципа региональные нормотворческие органы получают возможность быстро и эффективно реагировать на возникающие трудности и своевременно устранять недостатки и пробелы нормативно-правовой базы региона, приводя ее в соответствие с требованиями времени.

В общем можно констатировать, что, несмотря на то, что в Бельгии удалось решить большую часть жизненно-важных проблем и сохранить единство государства, все же в системе разграничения полномочий между центром и регионами осталось еще много противоречий. В случае их обострения (вступления в силу статьи 35 Конституции Бельгии), они способны вывести правовую систему из равновесия и вызвать серьезный кризис.

Таким образом, можно прийти к следующим выводам: применение бельгийской модели разграничения полномочий в сфере нормативно-правового регулирования в условиях Украины может быть использовано, но лишь в определенной части, так как предоставление регионам такого же широкого объема полномочий в сочетании с отсутствием строгого контроля в нормотворческой сфере со стороны центра и необходимых инструментов принуждения может вызвать всплеск сепаратистских тенденций и поставить под угрозу целостность государства. Вместе с тем применяемый в Бельгии принцип исключительности полномочий, как центра, так и регионов, заслуживает пристального внимания. Его использование в Украине позволило бы избежать конфликтов при осуществлении нормотворческого регулирования между центром и АР Крымом.

Не меньший интерес представляет и успешный опыт Бельгии в решении языкового вопроса. А применение принципов, заложенных в противоречивой статье 35 Конституции Бельгии, — фиксированного (для формирования объема полномочий центра) и остаточного (для формирования объема полномочий регионов), является, на наш взгляд целесообразным и в условиях Украины. Это способствовало бы из-

бавлению от инертности бюрократического аппарата, когда необходимые законодательные акты относительно жизненно-важных вопросов не принимаются на протяжении многих месяцев, а то и лет. Именно такая участь постигла «Европейскую Хартию о региональных языках или языках меньшинств», которая уже упоминалась в нашем исследовании, когда на практике, по состоянию на начало 2011 г., не принято ни одного законодательного акта, направленного на реальную реализацию положений, закрепленных в ней.

Полагаем, что при осуществлении регионализации Украины необходимо провести тщательный анализ действующего законодательства с привлечением научной общественности, с целью разработки сбалансированной модели разграничения полномочий между центром и регионами, основанной на их перераспределении, путем деконцентрации и децентрализации между центром и регионами с передачей соответствующих ресурсов. Перспективы дальнейшего исследования проблемы лежит в анализе и возможном дальнейшем использовании опыта не только европейских государств, таких как Бельгия, Испания, Италия и др., но и опыта стран СНГ, в частности РФ в области реформирования государственного устройства Украины, перераспределении финансовых, экономических и нормотворческих полномочий между центром и регионами.

Список литературы

1. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин //Офіційний вісник України. – 2006. – № 50. – Ст. 3381.
2. Бортник Р. Федеративна Україна: безальтернативна альтернатива розвитку української держави / Р. Бортник // [Електронний ресурс] : Режим доступу – <http://bortnik.from-ua.com/view/51>.
3. Петерс П. Общие принципы распределения компетенции между федерацией и ее субъектами (сообществами и регионами) в Бельгии // Федерализм в России и в Бельгии. / [Материалы Бельгийско-российского научного коллоквиума, 4-5 июня 1996 г.] / [Под ред. Ф. Делмартини, Л. Насыровой]. – Лейден: Изд-во Ин-та европейской политики Католического ун-та г. Лейдена, –1996. – 335 с.
4. Бегаева А. Х. Принципы разграничения компетенции между органами федерации и субъектов федерации в Бельгии / А. Х. Бегаева // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – №18. – С. 32-36.
5. Конституции государств Европейского союза. / [(Пер. с франц. А. Н. Пилипенко)]. – М. : Норма-Инфра, 1999. – 355 с.
6. Бегаева А. Х. Бельгийский федерализм : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: специальность 12.00.02 «Конституционное право» / А. Х. Бегаева. – М., 2008. – 25 с.

Шармоянц А. Н. Досвід державного будівництва Бельгії в умовах регіоналізації України / А. Н. Шармоянц // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2010. – Т. 24 (63). № 1. 2011. – С. 351-357.

Статтю присвячено розгляду федеральної моделі державного устрою Бельгії. Здійснено аналіз правових норм Бельгії, регулюючих взаємини центру і регіонів з урахуванням доцільності застосування їх основних положень при здійсненні перетворень в Україні.

Ключові слова: регіоналізація, розмежування повноважень, регіональна мова, нормотворчість.

Sharmoyants A. Experience of state building of Belgium in the conditions of regionalization of Ukraine / A. Sharmoyants // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2011. – Vol. 24 (63). № 1. 2011. – P. 351-357.

The article considers a federal model of state system of Belgium. The analysis of Belgian law governing relations between the center and the regions with appropriate use of their main provisions in the implementation of reforms in Ukraine.

Keywords: regionalization, lines of authority, the regional language, rule-making

Поступила в редакцию 17.03.2011 г.