

Муслим ДАСУЕВ

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО УЧАСТИЯ БЕЛЬГИЙСКИХ РЕГИОНОВ В КОНТЕКСТЕ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

В настоящей статье рассмотрены особенности участия бельгийских регионов и сообществ в международной деятельности после конституционных реформ 1993 г.

*Features of participation of Belgian regions and communities in international activity after constitutional reforms of 1993 are considered in this article.*

**Ключевые слова:**

федерализм, международная деятельность субъектов федерации, Бельгия; *federalism, international activity of federation's subject, Belgium.*

В исследовательской литературе о международной деятельности политико-территориальных образований в составе государств справедливо отмечается, что конституционные параметры подобной деятельности являются основообразующими. Не будет большим преувеличением сказать, что международная правосубъектность в этом смысле является вторичной по отношению к правосубъектности в пределах государственной юрисдикции: поскольку существуют конституционные основания для участия политико-территориальных образований в международной деятельности, последние могут выступать в качестве субъектов международного права. Это условие является необходимым, но не достаточным, поскольку международная правосубъектность требует признания политико-территориального образования со стороны зарубежных партнеров — иностранных государств или их политико-территориальных образований.

Международное участие политико-территориальных образований характерно для государств как унитарного, так и федеративного типа. При этом разница между ними в аспекте международного участия их составных образований может существенно уменьшаться. Речь идет, прежде всего, о Евросоюзе, концепция регионального развития которого строится на принципах децентрализации и субсидиарности. Оба принципа получили отражение в Декларации о регионализме в Европе<sup>1</sup>, принятой Ассамблеей европейских регионов 4 декабря 1996 г. в Базеле. Бельгийская федеративная модель после конституционных реформ 1993 г. дает пример крайне гибкой системы, в которой международная политика федерации в целом не является предметом регулирования исключительно федерального центра — она представляет собой продукт координации деятельности как федерального центра, так и местных органов власти. Параметры взаимодействия между разными уровнями власти задаются новой конституцией и зависят от разделения полномочий между ними.

Принятие Бельгией Конституции 1993 г. повлекло внедрение в федеративную модель двух принципов. 1-й принцип — *in foro interno*, *in foro externo*, согласно которому бельгийские регионы получили

ДАСУЕВ

Муслим

Лукманович —

аспирант кафедры

философии

политики и права

философского

факультета МГУ

им. М.В. Ломоносова

*dasuev2013@*

*gmail.com*

<sup>1</sup> <http://www.mid.ru/bdomp/sbor.nsf/fe3845c0f6d9b35443256c8a004e8835/0bb87e3076058a9443256c8a0047bc02?OpenDocument> (дата обращения 16.11.2013).

право самостоятельного участия в международных отношениях по всем закрепленным за ними компетенциям, их «внутренние дела» отныне получили и «внешнюю» сторону. Он конкретизируется через право сообществ и регионов заключать международные договоры наравне с федерацией, отправлять своих представителей в другие страны и в международные организации<sup>1</sup>. 2-й принцип — равнозначность всех уровней власти — подразумевает, что законы, принятые провинциями, сообществами и федерацией равны по силе. Так, Д. Крикманс отмечает: «Применительно к внешнеполитическим вопросам это означает, что определение международной политики федерации в ее содержательных аспектах, а также выработка согласованной позиции зависит от всех уровней власти Бельгии. Если найти консенсус не удается, на практике это означает отсутствие международной позиции у Бельгии в целом»<sup>2</sup>.

В связи с этим особую важность приобретают механизмы выработки коллективной и согласованной позиции по международным вопросам. Институциональные аспекты этого процесса и являются предметом настоящей статьи.

На федеральном уровне координация внешнеполитической деятельности осуществляется Министерской конференцией по международным вопросам (*Interministerial Conference for Foreign Affairs — ICFA*), в состав которой входят федеральный министр и министры — президенты сообществ и регионов.

Организационная структура внешнеполитических ведомств Фландрии и Валлонии довольно запутанна. Федеративная модель Бельгии предполагает, что органы власти Фландрии и фламандского языкового сообщества (северная часть Бельгии), с одной стороны, и

органы власти Валлонии и франкоязычного сообщества (южная часть Бельгии) — с другой, независимы друг от друга. По мере расширения компетенций регионов и сообществ за счет передачи полномочий от федеральной власти росла и сложность координационных процедур по горизонтали<sup>3</sup>. Это привело к тому, что были образованы единые для регионов и сообществ внешнеполитические ведомства с вертикальной организационной структурой<sup>4</sup>. В случае с Фландрией и фламандским сообществом координирующую роль стал играть Фламандский департамент по международным делам, действующий с 1 апреля 2006 г. Его бюджет в 2006 г. составил более 55 млн евро, персонал — 95 чел., из которых 15 имели дипломатический статус. В случае с Валлонией и франкоязычным сообществом произошло слияние ведомств региона (*Division des Relations Internationales — DRI*) и ведомства сообщества (*Commissariat Général des Relations Internationales — CGRI*) в единый орган *Wallonie-Bruxelles International (WBI)*. Его годовой бюджет составлял почти 66 млн евро, персонал — 152 чел., из которых 24 имели дипломатический статус.

Внешнеполитическая деятельность Фландрии с 2006 г. регулируется Департаментом по международным делам Фландрии (*Flemish Department of Foreign Affairs*). Он состоит из 5 отделов во главе с генеральным секретарем: это отдел международных дел, политический отдел, отдел туризма, предпринимательства и стратегических товаров, служба генерального секретариата, а также отдел фламандских представительств за рубежом. Содержательными аспектами внешней политики занимается политический отдел, в то время как отдел международных дел осуществляет ее на практике.

Внешнеполитическая деятельность Валлонии регулируется *WBI*. Этот орган объединяет в себе 23 департамента, кото-

<sup>1</sup> Представители регионов и сообществ с 1993 г. могут быть занесены в список дипломатических представителей Бельгии только министром иностранных дел федерального уровня. Однако это не отменяет того факта, что с принятием новой конституции в состав международных делегаций Бельгии в обязательном порядке включены представители регионов и сообществ, особенно если повестка той или иной международной или межрегиональной организации касается компетенций сообществ и регионов.

<sup>2</sup> Crikemans D. The Foreign Policy and Diplomatic Representation of the Belgian Regions: Flanders and Wallonia Compared // *Foreign Policy of Constituent Units at the Beginning of 21st Century* / F. Requejo (ed). — Barcelona, 2010, p. 49.

<sup>3</sup> Регионам и сообществам были предоставлены дополнительные полномочия в регулировании сельского хозяйства, внешней торговли, сотрудничества в области развития отстающих стран. Эти и некоторые другие вопросы получили формальное закрепление в ряде договоров между центром и регионами/сообществами (соглашение Hermes от 5 апреля 2000 г., а также соглашение Lambertmont от 13 июля 2001 г.).

<sup>4</sup> Мы не рассматриваем отдельный случай — случай немецкоязычного сообщества, территория которого не совпадает с территорией регионов.

рые отвечают как за содержательные, так и за технические вопросы проведения единой внешней политики региона и сообщества. На вершине организационной диаграммы располагается генеральный комиссариат (*Commissariat Général*) во главе с генеральным директором. С организационной точки зрения внешнеполитическая деятельность Валлонии имеет значительно более сложный характер, чем в случае с Фландрией. Частично проблема решается за счет «тематической» фокусировки организационных процессов: все они «стянуты» к основным направлениям внешней политики Валлонии. К их числу относятся: сотрудничество в целях развития, культура, права человека, экономика, образование и воспитание, окружающая среда, ЕС, франкофония, дела молодежи, научно-исследовательская деятельность и инновации, здоровье и социальная политика.

При сравнительно более запутанной структуре внешнеполитическая служба Валлонии выполняет функции, схожие с функциями внешнеполитического департамента Фландрии:

1) содержательная проработка внешнеполитических векторов, определяемых президентом-министром Валлонии, а также их техническое сопровождение;

2) координация международной повестки правительства региона, правительства франкоязычного сообщества, а также властных органов франкоязычного сообщества Брюсселя;

3) координация работы представительств Валлонии в иностранных государствах и международных организациях.

Развитие институтов участия бельгийских регионов и сообществ в международной деятельности с момента принятия новой конституции в 1993 г. отражало постепенное расширение их полномочий. Первоначально ориентированные на горизонтальную координацию сравнительно слабо централизованных процессов департаменты международных дел сливались в вертикально подчиненные структуры. В случае с Фландрией это произошло в 2006 г., в случае с Валлонией — в 2009 г. Появилась потребность в создании промежуточного органа — *ICFA*, который выполняет балансирующую функцию и является механизмом разрешения коллизий между федеральной внешнеполитической программой и внешнеполитическими

программами регионов. Все указанные преобразования вызваны стремлением к минимизации бюрократических издержек при выработке единой политики Бельгии. Точная количественная оценка эффективности принятых мер должна стать темой отдельного исследования.

Сравнивая федеративную модель Бельгии с моделью РФ в аспекте международного участия субъектов федерации, стоит отметить, что бельгийская модель слабо применима к российским реалиям на текущий момент. С одной стороны, Конституция РФ не знает настолько отчетливо и последовательно проведенного принципа самостоятельности субъектов федерации, как мы видели в случае с Бельгией. Другим важным препятствием для проведения параллелей является уровень экономического благосостояния: сказывается, прежде всего, неравномерность экономического и социального положения субъектов РФ. И хотя на конституционном уровне признается равноправие субъектов, степень вовлечения в международную жизнь зависит от благосостояния того или иного региона, поэтому равноправие *de jure* не влечет равноправия *de facto*. Чем более регион богат, тем он более самостоятелен и в международной сфере, поскольку одним из основных мотивов международного участия является привлечение инвестиций и поиск рынков сбыта региональной продукции. Учитывая территориальную разницу между РФ и Бельгией, в случае с РФ повышаются как издержки согласования решений на внешнеполитическом направлении, так и риски их неисполнения. Этим проблемам можно было бы избежать за счет проработки институтов взаимодействия на уровне «федеральная власть — субъекты федерации», и здесь может быть полезен бельгийский опыт (*ICFA*). Не следует забывать, что в России самостоятельность субъектов в международной сфере зачастую воспринимается как фактор нестабильности федеративной модели в целом, поэтому развитие международного участия следует осуществлять, прежде всего, в сфере образовательного, научного, технологического и культурного сотрудничества. Здесь также может быть полезен опыт бельгийских регионов, особенно Валлонии, где деятельность *WBI* сконцентрирована вокруг нескольких культурно-образовательных направлений.