

# Регионализация «органического права» в Бельгии

Элла Ермакова

Децентрализация государственного управления в Бельгии имеет достаточно долгий и сложный опыт. Один из аспектов этого процесса лежит в правовой области. Чтобы расширить спектр возможностей для ведения самостоятельной деятельности, разрешенной национальным законодательством, местные органы власти в Бельгии широко используют возможности «органического законодательства», которое в ряде стран романно-германской системы права имеет особый статус и занимает промежуточное место между конституционными и обычными законами.

**О**рганические законы принимаются по прямому предписанию Конституции на основе ее бланкетных (отсылочных) норм в ее дополнении и развитие, и в специальном порядке<sup>1</sup>.

Созданное в 1831 г. как унитарное государство, Бельгия с самого первого дня своей независимости уже сочетала в себе ряд признаков децентрализации, закрепленных конституционно и нашедших выражение в статусе местных органов власти провинций и коммун.

Необходимость конституционного закрепления некоторых принципов децентрализации была вызвана прежде всего требованиями предоставления автономии каждому из национальных сообществ Бельгии. Поскольку первоначально французский язык доминировал во всех сферах жизни новой страны, включая государственное управление, фламандцы, говорящие на диалекте голландского языка, стали добиваться лингвистической и культурной автономии.

---

**ЕРМАКОВА Элла Владимировна** – соискатель кафедры дипломатии МГИМО(У) МИД РФ. E-mail: ella\_ermakov@mail.ru

**Ключевые слова:** Бельгия, «органическое законодательство», регионализация, федеральное государство.

Закон от 9 мая 1919 г. ввел равное избирательное право для мужчин и части женщин. Он также позволил фламандцам использовать численное превосходство, чтобы вновь заявить о необходимости не только лингвистического равноправия с франкоговорящими валлонами, но и политического<sup>2</sup>. В 60-х годах, когда количество фламандцев значительно увеличилось во всех эшелонах власти, валлоны перешли в наступление. Критика сводилась к тому, что за время преобладания фламандцев в органах управления их региона упадок экономики стал очевиден. К прежним требованиям культурной автономии прибавились теперь еще и призывы к независимости экономической.

Унитарный тип государства не мог ответить на эти новые вызовы, т.е. справедливо удовлетворить и требования в области экономики, связанные с территорией, и требования в области культуры. Для комплексного решения этих проблем было необходимо создать более децентрализованную систему управления, когда субнациональные образования получают больше полномочий во всех областях, включая международные отношения.

**Д**олгое время Бельгия считалась своего рода унитарным децентрализованным государством с трехуровневой структурой (верхний уровень – федеральное государство, сообщества и регионы; промежуточный уровень – провинции и нижний – коммуны). Но начиная с 1970 г. к этой схеме прибавились новые институциональные структуры на местном уровне: сначала агломерации

и федерации коммун, а затем и территориальные межкоммунальные органы, которые обычно называют коммунальными округами. Создание этих межкоммунальных объединений, которые зачастую называют межкоммунальными округами, было определено изменением ст. 162 Конституции страны от 21 августа 1921 г.<sup>3</sup> С этого времени начался новый этап федерализации государственных структур Бельгии. Он завершился через 10 лет образованием регионов, которые стали отбирать компетенции у центральной власти<sup>4</sup>.

Регионализация компетенции определять статус, состав и способы функционирования местных органов власти стала успешным завершением длительного и сложного процесса. 1980 г. – это точка отсчета рождения регионов в Бельгии. Тогда сформировались валлонский и фламандский регионы. Делегирование дополнительных компетенций местным органам власти Фландрии и Валлонии осуществлялось в соответствии со специальным законом от 8 августа 1980 г. об институциональных реформах<sup>3</sup>.

В то время закон определял три достаточно узкие сферы региональных компетенций.

*Первая* касалась предоставления права административного надзора со стороны региональных властей за исполнением закона и за соблюдением общественного интереса органами власти тогда еще провинций, коммун, межкоммунальных образований, агломераций и федераций коммун<sup>3</sup>. Однако сфера региональных компетенций могла быть в любой момент изменена федеральным центром.

*Вторая сфера* деятельности, определенная тем же законом об институциональных реформах, касалась предоставления определенных функций регионам в отношении межкоммунальных образований в части контроля и определения их полномочий, а также в части контроля за выполнением ими «органических законов».

К *третьей сфере* относились вопросы финансирования местных органов власти, чья роль по-прежнему оставалась второстепенной. Регионы могли лишь распределять финансовую помощь коммуна на долевой основе того или иного региона в Фонде коммун и в Фонде провинций, которые тоже в то время не были регионализированы. К компетенции регионов в сфере финансирования также относилось предоставление субсидий на общественные работы, которые выполнялись субрегиональными властями<sup>5</sup>.

Эта конституционная реформа также предоставила возможность двум сообществам – фламандскому и франкоязычному – организовывать и исполнять специфический надзор над коммуна и провинциями в вопросах, вытекающих из их региональных компетенций (германоязычное сообщество было создано в 1983 г.).

Что касается упомянутого выше германоязычного сообщества, то оно полностью оформилось де-юре после принятия 31 декабря 1983 г. Закона об институциональной реформе для германоязычного сообщества. В соответствии с этим документом статус совета германоязычного сообщества был повышен до ранга полноценного законодательного органа. После

некоторых изменений Бельгийской конституции (9 июля 2004 г.) этот орган стал называться парламентом германоязычного сообщества, что полностью отвечало его функциям<sup>6</sup>. В частности, в компетенцию парламента германоязычного сообщества теперь отдельной строкой входило право на осуществление самостоятельной международной деятельности и сотрудничества между сообществами внутри страны. Этот пункт определяет право заключения различных договоров, предмет которых оговаривается предварительно с федеральным центром. Бельгийская конституция также определяет, по каким вопросам германоязычное сообщество может самостоятельно издавать декреты<sup>7</sup>.

Закон об институциональной реформе от 8 августа 1988 г. оставил, в частности, за центральной властью лишь административный надзор за коммуна германоязычного региона и за провинцией Брабант. Согласно этому документу, бельгийские регионы Фландрия, Валлония, Брюссель-столица были наделены компетенцией в отношении проведения политики, связанной с выходом на внешние рынки, привлечением иностранного капитала и экспортом. При этом, однако, установлено, что реализация указанной компетенции бельгийскими регионами не должна наносить ущерба общенациональной (т.е. федеральной) политике по координации, развитию и сотрудничеству в перечисленных выше областях<sup>8</sup>.

В том же году Бельгия сделала еще один шаг в области предоставления большей независимости местным органам власти, передав регионам

право управления Фондом коммун и Фондом провинций. С этого момента в компетенцию региональных властей вошли все вопросы, связанные с общим финансированием коммун, провинций (кроме провинции Брабант) и конгломераций, а также право самостоятельно определять бюджеты органов местного самоуправления<sup>3</sup>.

Еще один этап перехода от унитарного к федеративному устройству в Бельгии произошел 1 января 1989 г. на фоне многолетнего конфликта между двумя основными национальностями: фламандцами и франкоязычными валлонами. Этот переход закреплен Законом об институциональных реформах от 8 августа 1980 г. и Законом об институциональных реформах от 8 августа 1980 г. В этот период в Бельгии окончательно сформировалась политическая воля к тому, чтобы удовлетворить требования и культурного характера, и экономической автономии двух сообществ. Так был сформирован двуязычный Брюссельский регион, который еще называют Брюссель-столица<sup>9</sup>.

**В** 1993 г. разделение провинции Брабант на три части – Брабант Фламандский, Брабант Валлонский и 19 коммун Брюсселя – привело к ее независимости от центральной власти. Государство, в котором центральная власть утратила контроль над этой провинцией, приобрело все признаки и компетенции федеративного<sup>3</sup>. После этой, четвертой по счету, государственной реформы Бельгия полностью с фактической и юридической точек зрения стала федеративной страной. Регионы и сооб-

щества, сформировавшиеся в результате предыдущих конституционных реформ, максимально расширили свои полномочия<sup>10</sup>.

Первая строчка Конституции Бельгии, которая раньше звучала так: «Бельгия разделена на провинции», теперь формулировалась так: «Бельгия является федеративным государством, состоящим из сообществ и регионов»<sup>11</sup>.

В частности, регионы и сообщества приобрели право, подкрепленное Конституцией, самостоятельно заниматься внешнеполитической деятельностью, вести переговоры, участвовать в международных мероприятиях, заключать международные соглашения и договоры. Эти компетенции все же ограничиваются Основным законом страны, но на практике не мешают развитию такого сотрудничества. Ограничения действий местных органов власти в осуществлении международного сотрудничества касаются следующих направлений:

– субнациональное образование (регион, сообщество) должно знакомить федеральное правительство со своими законопроектами;

– федеральное правительство может помешать подписанию международного договора, если регион или сообщество заключают его со страной, которая не признана Бельгией;

– федеральная власть может взять на себя полномочия региона, если он не соблюдает своих договорных обязательств<sup>12</sup>.

Это положение логически вытекает из того факта, что субнациональные образования не являются субъектами международного права.

Поэтому совершенно естественно, что в данном случае федеральное государство выступает в роли гаранта. Помимо права самостоятельно выходить на международную арену регионы и сообщества в Бельгии могут после согласования позиций с федеральным центром защищать позиции страны на различных общеевропейских уровнях в качестве представителей страны<sup>13</sup>.

**Е**ще один важный шаг на пути федерализации, дающий дальнейшую свободу субнациональным образованиям, Бельгия сделала 1 января 2002 г. В этот день вступил в силу Специальный закон от 13 июля 2001 г., касающийся почти полной регионализации «органических законов» о местных органах самоуправления.

Закон предусматривал определение основных принципов функционирования регионов, с одной стороны, и ограничение полномочий федеральных властей – с другой<sup>14</sup>. Закон от 1 января 2002 г. предполагал регионализацию сельскохозяйственной и внешнеэкономической политики. Он предоставлял дополнительные компетенции регионам в тех областях, которые касались внешних контактов с соседними государствами<sup>14</sup>.

До этого момента основные компетенции местных органов власти всегда определялись федеральным центром в части их состава, организации, функционирования и процедуры выборов институтов власти коммун и провинций. Федеральные власти также полностью определяли компетенции, правила функционирования и порядок выборов в коммунальных округах.

Вышеуказанный «органический закон» полностью изменил эту ситуацию, предоставив почти полную самостоятельность местным органам власти по вопросам кадровой политики и проведения выборов. Исключения составили лишь коммунальные округа.

Специальный закон от 13 июля 2001 г. предусматривает также регионализацию политики, связанной с выходом на внешние рынки, привлечением иностранного капитала и экспортом. Согласно этому «органическому закону» большинство полномочий в рассматриваемых сферах жизни передаются регионам. За федеральным центром остается предоставление гарантий в отношении экспортных, импортных и инвестиционных рисков, а также проведение многосторонней торговой политики<sup>15</sup>.

Этот специальный закон чрезвычайно важен для развития внешнеполитической деятельности субнациональных образований в Бельгии, которые сегодня все активнее выступают как самостоятельные участники внешней политики. Но вместе с тем вся эта череда законодательных актов не смогла в полной мере изменить соотношение компетенций между центральными и местными органами власти. Дело в том, что применение «органических законов» не может привести к кардинальным изменениям на достаточно коротком историческом промежутке. Это связано с тем, что «органические законы» отражают и фиксируют прежде всего значительные социальные, политические, экономические и культурные изменения в стране, проанализировать которые возможно толь-

ко тогда, когда тот или иной период уже завершен.

Авторитетный бельгийский юрист в области сравнительного правоведения Филипп де Брюйкер считает, что столь длительный переход полномочий от федерального центра к местным властям объясняется еще и тем, что политический интерес в современной Бельгии долгое время фокусировался преимущественно на постепенной федерализации государства, а не на развитии региональных полномочий<sup>16</sup>.

Однако подобное замедление смещения центра тяжести в сторону регионализации не могло устроить всех участников этого сложного процесса. Реальные потребности общества навязывали свои требования, которые напрямую касались предоставления местным органам власти все больших полномочий. Так, не дожидаясь вступления в силу Специального закона от 13 июля 2001 г., Фламандский и Валлонский регионы самостоятельно создали аналитические структуры для более энергичной разработки юридической основы перехода власти от центра к субнациональным образованиям.

Парадокс ситуации заключался еще и в том, что именно из-за позиции самих бельгийских регионов регионализация власти шла столь медленно. Главная причина этого лежит прежде всего в самой структуре трех бельгийских регионов, в которых проживают в разных пропорциях представители сообществ, различающихся как в лингвистическом, так и культурном плане. Так, представители франкоговорящего меньшинства Фламандского региона тормозили процесс усиления местных ор-

ганов власти, опасаясь, что они могут нанести ущерб их правам и гарантиям по лингвистическому признаку. Особенно эти опасения касались тех коммун в регионе, где у власти стояли представители франкоговорящего меньшинства. Для них федеральный характер нового закона о коммунах и новый закон о провинциях представлял собой определенную страховку в отношениях с местными властями<sup>16</sup>.

Несмотря на очевидное нежелание принимать участие в разработке новой институциональной реформы, франкоговорящее сообщество в силу своего бедственного финансового положения все же было вынуждено пойти в 2000 г. на новый раунд переговоров по этому вопросу. Именно в результате этих консультаций по политико-институциональным проблемам и было выработано соглашение, ставшее впоследствии тем Законом от 13 июля 2001 г., который определил пределы новых компетенций регионов<sup>16</sup>.

Как уже отмечалось, федеральный характер большинства «органических законов» о местных органах власти гарантировал франкоговорящему меньшинству во Фламандском регионе и фламандскому меньшинству в Брюссельском или Валлонском регионе сохранение их культурной и лингвистической независимости. Итогом этих обсуждений стала разработка ряда ограничений компетенций местных органов власти в пользу власти федеральной, а также ограничений в осуществлении региональных компетенций. Достаточно большое количество ограничений компетенций местных органов власти объясняется как стремлением со-

здать базу основополагающих принципов местной демократии, которые уже закреплены Конституцией, так и

желанием создать систему гармоничного распределения полномочий.

Роль «органических законов» при регионализации бельгийского общества еще предстоит определить. Но уже сегодня очевидно, что их принятие и применение позволило бельгийским местным органам власти почувствовать себя равными социальными партнерами в сложной внутривластной ситуации в стране, связанной с вековыми противоречиями между её различными регионами и сообществами.

Предоставление дополнительных полномочий субнациональным образованиям в Бельгии призвано заложить законодательную основу урегулированию межнационального конфликта в стране, объединяющей столь разные народы и как никогда нуждающейся в политической стабильности в кризисное для всей Европы время.

## Примечания

- <sup>1</sup> URL: <http://eyu.sci-lib.com/article0001431.htm>
- <sup>2</sup> URL: [http://www.belgika.ru/a/izbiratelnaya\\_sistema\\_belgii](http://www.belgika.ru/a/izbiratelnaya_sistema_belgii)
- <sup>3</sup> Lagasse N. La regionalization du droit organique des pouvoirs locaux en Belgique: Annuaire des collectivites locales. T. 22. 2002. P. 247, 248, 249, 250.
- <sup>4</sup> Coenen A. La longue histoire de la federalisation du droit des institutions locales // Mouvement communal. N 1. Janvier 2002. P. 13–18.
- <sup>5</sup> URL: <http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/europe/belgiqueetat-loi1980.htm>
- <sup>6</sup> URL: <http://vlex.be/vid/reformes-institutionnelles-officieuse-37087282>
- <sup>7</sup> URL: [http://www.dgparlament.be/fr/desktopdefault.aspx/tabid-900/1406\\_read-26542](http://www.dgparlament.be/fr/desktopdefault.aspx/tabid-900/1406_read-26542)
- <sup>8</sup> URL: [http://www.ved.gov.ru/exportcountries/pages/ved\\_act/countries/22](http://www.ved.gov.ru/exportcountries/pages/ved_act/countries/22)
- <sup>9</sup> URL: [http://kommentarii.org/strani\\_mira\\_eciklopediy/belgiy.html](http://kommentarii.org/strani_mira_eciklopediy/belgiy.html)
- <sup>10</sup> URL: [http://www.belgium.be/fr/la\\_belgique/connaitre](http://www.belgium.be/fr/la_belgique/connaitre)
- <sup>11</sup> URL: <http://constitutions.ru/archives/242>
- <sup>12</sup> Alen A., Ergec R. La Belgique federale apres la quatrieme reforme de l'Etat de 1993. Bruxelles, 1994. P. 25.
- <sup>13</sup> Delforge P. Un siecle de projets federalistes pour la Wallonie, 1905-2005. Institutions Destree. Namur, 2005. P. 162.
- <sup>14</sup> URL: <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article>
- <sup>15</sup> URL: <http://elections2012.wallonie.be/docs/Loiporantnttransfertdescompetences.pdf>
- <sup>16</sup> Bruycker Ph. de Le sort de la decentralization communale et provinciale dans la Belgique federale // Leton A. La Belgique, un Etat federal en evolution. Bruxelles: Bruylant, 2001. P. 175, 178, 179.