

БЕЛЬГИЯ НА ПУТИ К КОНФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

© 2021 г. Т. Зверева

*ЗВЕРЕВА Татьяна Вадимовна, доктор политических наук,
Дипломатическая академия МИД России, РФ, 119021 Москва, ул. Остоженка, 53/2, стр.1;
Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики", РФ, 101000 Москва, ул. Мясницкая, 20
(tatyana.zvereva@yandex.ru).*

Статья поступила в редакцию 15.01.2021.

В статье проанализированы причины и основные направления трансформации бельгийской федерации и политической системы Бельгии. Выявлены факторы как способствующие, так и препятствующие постепенному "дрейфу" страны в сторону конфедеративного устройства. Развивающаяся децентрализация позволяет минимизировать издержки поэтапного разделения двух основных общностей, населяющих Бельгию, вместе с тем создавая условия для дальнейшего углубления раскола. Пандемия *COVID-19* способствовала кристаллизации указанных противоречивых тенденций, не препятствуя их дальнейшему развитию.

Ключевые слова: Бельгия, федерация, конфедерация, Фландрия, Валлония, децентрализация, европейская интеграция.

DOI: 10.20542/0131-2227-2021-65-7-

Среди многонациональных европейских стран Бельгийское королевство занимает особое место. Преобразование Бельгии в 1994 г. из унитарного в федеративное государство стало, безусловно, значительной, но далеко не последней вехой в трансформации бельгийского государственного устройства, которая продолжается и сегодня. Перспективы такой эволюции, как и ее отдаленные последствия, до конца не ясны. Парадоксальным образом, несмотря на крупные политические кризисы последнего времени, эта относительно небольшая страна Европы продолжает демонстрировать высокие темпы роста экономики и остается донором Европейского союза. С учетом изменений, переживаемых политической системой Бельгии, представляется интересным обратиться к комплексному рассмотрению данной проблематики, заострив внимание на анализе причин и основных направлений трансформации бельгийской федерации, а также на выявлении факторов, усугубляющих или, наоборот, сдерживающих развитие раздельных тенденций в стране.

ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ТРАНСФОРМАЦИИ БЕЛЬГИЙСКОЙ ФЕДЕРАТИВНОЙ СИСТЕМЫ

Специфика исторического, экономического и культурного развития предопределила разделение Бельгийского королевства на две основные части — франкоязычную Валлонию и говорящую на нидерландском языке Фландрию, создав основу для федерализации и дальнейшего формально-

го разъединения двух культурно-лингвистических общностей страны [1]. Земли, входящие сегодня в состав единой Бельгийской федерации, изначально отличались друг от друга по своему ландшафту — если Север был равнинным, благоприятным для земледелия, открытым морским просторам пространством, то Юг — замкнутым и гористым. Местные племена испытывали на себе влияние культур различных европейских народов. Будущую Бельгию не обошли стороной и религиозные расколы, из-за которых северные земли оказались населенными в основном протестантами, тогда как на юге доминировали католики.

В 1830 г. Бельгия, получив независимость от Нидерландов, впервые обретает собственную правосубъектность и становится централизованным государством с монархической формой правления. Единственным государственным языком признается французский, несмотря на то что подавляющее большинство в королевстве составляли не только франкоязычные валлоны, но и говорящие по-нидерландски фламандцы. Характер такого государственного устройства был обусловлен прежде всего недавним сильным влиянием Франции, а также разрывом в уровнях социально-экономического развития между Фландрией и Валлонией в пользу последней [2, сс. 256-259].

За годы существования единого бельгийского государства происходило постепенное изменение соотношения сил между двумя крупнейшими частями Бельгии, создавая основу для пересмотра системы языкового и административного до-

минирования франкофонов. После окончания Второй мировой войны эти тенденции начали проявляться особенно активно. Причинами дальнейших перемен стал упадок угольной, сталелитейной промышленности и тяжелой металлургии Валлонии вследствие перехода на другие виды сырья и новые энергоносители, а также создания в 1951 г. Европейского объединения угля и стали. Ощутимый удар по этим отраслям Валлонии был нанесен мировым энергетическим кризисом 1973–1975 гг. В отличие от франкофонной провинции экономика Фландрии в послевоенный период стала чувствовать себя лучше, чем до войны. Важную роль в экономическом развитии этой области Бельгии сыграли вторые по значению северные морские ворота Европы – порт Антверпен, через который в соответствии с планом Маршалла в Западную Европу потекли товары из США, а также американские капиталы, привлеченные благоприятным инвестиционным климатом и относительно дешевой тогда рабочей силой. К 1970 г. Фландрия превзошла по уровню дохода на душу населения сначала Валлонию, а в 1988 г. – самый развитый бельгийский регион – Брюссель [3].

Выдвинувшись на передовые экономические позиции в стране, Фландрия все активнее требовала не только культурно-лингвистического равноправия, но и перехода от унитарного к федеративному государственному устройству, что и было реализовано в 1994 г. В дальнейшем разрыв между развитым Севером (Фландрией) и застойным Югом (Валлонией) продолжал увеличиваться. Промышленность Валлонии в полной мере испытала на себе негативные последствия глобализации – переноса предприятий в страны с дешевой рабочей силой (в 1990-е годы происходило массовое закрытие автомобильных заводов). При этом в Валлонии сохранялись относительно высокие зарплаты и развитые социальные программы. В условиях обострения мировой конкуренции 1990-х годов данный фактор препятствовал притоку капиталов в этот франкофонный регион [3]. В то же время во Фландрию, особенно в ее припортовые области с развитой логистической системой и соответствующей инфраструктурой, пришли ТНК, что подстегнуло рост экономики. В 1990–2010-е годы доля Фландрии в обрабатывающей промышленности Бельгии держалась на уровне 70%, тогда как Валлонии – всего 22–25%. Доля Фландрии в общем объеме финансовых операций составляла 30–35%, тогда как Валлонии – чуть больше 12%. Абсолютное лидерство в сфере финансовых услуг сохранял за собой третий бельгийский регион, Брюссель, являясь “столицей” ЕС и НАТО. На него приходилось от 53 до 57% национального финансового рынка и 20% ВВП [3]. В 2014 г. производительность труда в Валлонии была на 20%

ниже, чем во Фландрии, а безработица – в 2 раза выше. Особое значение имели не количественные, а качественные различия экономических характеристик двух регионов: если во Фландрии безработица носила циклический и, соответственно, временный характер, то в Валлонии речь шла о структурной безработице, сокращение которой невозможно без значительных реформ [4].

Необходимо отметить, что с начала XXI в. в Валлонии предпринимаются попытки исправить сложившиеся дисбалансы. Так, принято решение адаптировать местную экономику к требованиям глобализации, все больше встраивая ее в мировые технологические и производственные цепочки, в том числе взят курс на создание кластеров высокотехнологических компаний, главным образом вокруг университетов. Дополнительные средства направляются на развитие человеческого капитала, научные исследования, поддержку “зеленой” экономики. Внимание также уделяется автосборочным предприятиям, для этого снижены ввозные пошлины на запчасти. Валлония, расположенная в центре европейского континента на пересечении многих скоростных дорог и железнодорожных путей, постепенно становится транспортным хабом – там создано шесть мультитранспортных узлов. Помимо всего прочего запланировано снижение ставки корпоративных налогов для привлечения дополнительных инвестиций. В целом Валлония стремится больше ориентироваться на внешние рынки, теснее сотрудничать с развитым Брюсселем, а также укреплять торгово-экономические связи с соседними областями Франции и Люксембурга [3]. Этот курс позволил улучшить экономические показатели Валлонии, в то время как во Фландрии эксперты отмечают некоторое экономическое замедление, объяснимое новыми вызовами глобализации (переход к цифровой экономике, старение населения и дефицит квалифицированной рабочей силы) [3]. Однако полностью переломить уже сложившиеся тенденции пока не удалось: по темпам роста ВВП Фландрия продолжает опережать Валлонию [4], что служит основой для дальнейшего развития фламандского сепаратизма, способствуя усилению тенденции к разделению страны.

ЭВОЛЮЦИЯ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА БЕЛЬГИИ

Преобразование Бельгии под давлением фламандских националистических движений из унитарного централизованного государства в федерацию в результате принятия в 1994 г. Конституции и последовавшие за этим конституционные реформы предопределили высокую степень сложности бельгийского федеративного устройства. Непре-

рывный характер реформирования, ограничивающего полномочия центральных органов власти и расширяющего региональные компетенции, стимулирует дальнейшее разъединение, актуализируя переход от федерации к конфедерации.

Сложность федеративного устройства Бельгии обусловлена его двойным, асимметричным, диссоциативным, импровизационным характером [5]. Двойной характер бельгийского федерализма — следствие разделения государства как по лингвистическому, так и по территориальному признакам, причем культурно-лингвистическое деление страны не полностью совпадает с территориальным. Наряду с центральными органами власти важную роль играют три региона (Валлония, Фландрия и обладающий особыми правами Брюссельский столичный регион (БСР)) и три национальных сообщества (фламандцы — 55% населения, валлоны — 35%, немецкоязычные бельгийцы — 10%). Валлонский регион включает в себя пять провинций, представляющих как франкофонное, так и немецкоязычное сообщество. Фламандский регион также состоит из пяти провинций, которые с 1980 г. одновременно являются нидерландоязычным сообществом. При этом у сообществ франкофонов и фламандцев нет своих собственных территорий. Оба основных сообщества (фламандцы и франкофоны) обладают компетенциями в БСР, административное устройство которого остается самым сложным. Каждый регион и каждое сообщество имеют собственные парламенты и правительства. Исключением является Фландрия, где с 1980 г. интересы региона и фламандского сообщества представлены одним общим парламентом и общим правительством. Иначе говоря, кроме центральных институтов власти в Бельгии одновременно существуют еще пять независимых друг от друга парламентов и правительств [6, р. 72].

Асимметричный характер федеративного устройства Бельгии обусловлен наделением административных единиц одного уровня компетенциями, которые не совпадают между собой. В современной Бельгии нет двух одинаковых регионов или сообществ. Причем права, переданные тому или иному региону, не совпадают с теми, которые были делегированы сообществу. С течением времени асимметрия, возникающая после превращения государства в федерацию, не только не сглаживается, но, наоборот, усиливается [5]. Каждая из шести конституционных реформ предполагала передачу новых полномочий от центра к регионам. Процесс их перераспределения носит постоянный характер и регулируется переговорами. В результате разные территориальные единицы имеют только те конкретные полномочия, о которых им удалось договориться с центром, и существенно отличаются друг от друга.

В отличие от большинства других федеративных государств, возникших благодаря слиянию различных земель и для этого передавших полномочия на общегосударственный уровень, в Бельгии сложился так называемый диссоциативный федерализм, основой которого является не собирание территорий, а, напротив, их разделение или диссоциация. Государство проводит децентрализацию и постепенно отказывается от своего суверенитета, передавая его федеративным субъектам [5]. В результате современная Бельгия, будучи по Конституции 1994 г. федерацией, по сути уже имеет черты конфедерации. Так, например, в стране не существует совместных полномочий центра и регионов, каждая ветвь власти проводит свою собственную политику, и все остальные не могут вмешиваться в этот процесс. Федеральные единицы пользуются полной автономией и, за исключением БСР, имеют внутренний суверенитет и несут финансовую ответственность. Между регионами и федеральными институтами отсутствует прямая иерархия. Сейчас практически невозможно внести какое-либо предложение на федеральном уровне, которое не было бы поддержано обеими основными языковыми группами. Конфедеративное начало проявляется и в том, что даже в сфере международных отношений компетенции регионов и сообществ более значительны, чем полномочия федеральных властей в некоторых странах [7].

Немаловажно также, что в Бельгии федерализация, означающая децентрализацию и диссоциацию, носит характер постоянно протекающего, импровизационного процесса. В других государствах, объединившихся из разных частей в единое целое, как правило, структура федеративного государства фиксируется сразу и мало меняется со временем. В отличие от них бельгийская федеративная система крайне подвижна и находится в состоянии постоянной эволюции, что само по себе — источник неопределенности. Еще большую долю непредсказуемости вносит то, что конечная цель этой эволюции не установлена, то есть нет четкого предварительного плана или дорожной карты, поэтому не вполне ясно, куда приведет этот процесс. Реформы проводятся во многом как своеобразный экспромт в ответ на возникающие трудности и политические проблемы, требующие безотлагательного решения [5].

Анализ специфики Бельгийской федерации был бы неполным без упоминания факторов, тормозящих переход от федерации к конфедерации, как и в целом развитие разъединительных тенденций. Нельзя, однако, не отметить, что их значение со временем постепенно уменьшается. Объединительную функцию выполняют некоторые центральные государственные структуры, среди которых особое место занимает Сенат. Вместе

с тем реформа 2011 г. лишила этот государственный орган ряда важных полномочий, благодаря которым он играл роль полноправной высшей палаты парламента, представлявшей интересы регионов и сообществ [8]. Ожидается дальнейшее сокращение его компетенций в связи с тем, что ряд фламандских политических партий выступает за полное упразднение Сената под предлогом экономии госбюджета и оптимального отправления демократии [9]. Консолидирующими нацию правами облечен король Бельгии, который, в отличие от большинства современных монархов Европы, непосредственно участвует в управлении государством [2, сс. 264–269]. Однако и его властные компетенции находятся под угрозой если не полного упразднения, то существенного сокращения по требованию фламандских националистических партий. Сдерживающим разделению страны фактором служит и сама по себе сложная конструкция федеративного устройства Бельгии, которую трудно формально полностью разъединить на отдельные части, о чем, например, свидетельствует многокомпонентный этнический состав БСР. Наконец, фактором, препятствующим диссоциации, остается участие Бельгии в европейском интеграционном процессе.

Однако объединяющее страну начало постепенно размывается под влиянием проводимых конституционных реформ. Бельгийская административная машина носит сложный, громоздкий характер, а вся система находится в состоянии постоянной трансформации при передаче полномочий из центра в регионы. Разделение Бельгии на две общности — фламандскую и валлонскую — не только сохраняется, но и углубляется за счет постоянного процесса реформирования. С одной стороны, децентрализация, развивающаяся как ответ на обострение межнациональных противоречий, позволяет политическим элитам частично контролировать весь процесс и минимизировать, по мере возможности, издержки конфликта интересов для населения страны. С другой стороны, реформирование не снимает с повестки дня проблему сепаратизма, а наделяет регионы и сообщества все новыми правами, одновременно урезая компетенции центральных властей. Каждая конституционная реформа создает основу для следующего перераспределения полномочий, причем, как правило, никто из участников переговоров не бывает полностью удовлетворен в своих требованиях, что становится триггером последующей трансформации [5, с. 115]. Тем самым создаются предпосылки для дальнейшего взаимного обособления двух общностей.

Ответ на вопрос о перспективах этой эволюции остается открытым. Пока не вполне ясно, будет ли создана полноценная конфедеративная система

и на этом разъединение будет остановлено, или же конфедерация станет очередным этапом на пути к окончательному разделению страны. Нельзя полностью исключать и такой вариант развития событий, при котором начнется откат назад, к воссозданию федерации и расширению полномочий центра при сокращении компетенций регионов и сообществ, однако очевидно, что на данном этапе вероятность такого сценария крайне мала.

ОСОБЕННОСТИ БЕЛЬГИЙСКОЙ ПАРТИЙНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ

Сложный, постоянно эволюционирующий характер бельгийского федерализма ослабляет политическую систему страны, провоцируя политические кризисы, что в свою очередь стимулирует диссоциацию. За последние полтора десятка лет трижды Бельгия в течение длительного времени была лишена полноценного правительства (в 2007–2008 гг. — в течение девяти месяцев, в 2010–2011 гг. — 543 дня, 2018–2020 гг. — более 600 дней), что дает возможность фламандским националистическим партиям вновь и вновь инициировать дальнейшую децентрализацию.

В настоящее время не существует общенациональной партии, которая могла бы объединить страну. Линия раздела, проходящая между регионами и сообществами, углубляется в связи с расколом между фламандцами и франкофонами не только по этническому и языковому признакам, но и по социально-экономическим вопросам. Главными драйверами конфликта остаются фламандские правые националистические партии — умеренный и частично ориентированный на ЕС Новый фламандский альянс (НФА) и более радикальный Фламандский интерес (ФИ) [10], которые, продвигая идею независимости Фландрии, стремятся привлечь внимание общества к кризисному состоянию, в котором находится бельгийская централизованная политическая система [7]. Эти партии доказывают, что в настоящее время формирование правительства в Бельгии — сложная, трудновыполнимая задача, решение которой растягивается на долгие месяцы. Как НФА, так и ФИ выступают за дальнейшую либерализацию экономики, структурные реформы, усиление поддержки предпринимательского класса, за отказ от наращивания социальных расходов. Их основная мысль заключается в том, что динамично развивающаяся Фландрия не должна “за свой счет” содержать “депрессивный, пребывающий в упадке” регион Валлонии, чему, с их точки зрения, якобы может способствовать сохранение нынешней централизованной системы управления страной.

Правые фламандские партии выступают мотором перераспределения компетенций от цен-

тральных властей к регионам. Добившись с помощью принятия поправок к Конституции передачи в регионы новых компетенций, фламандские националисты сразу начинают кампанию в пользу дальнейшей децентрализации, выступая за следующую конституционную реформу. ФИ высказывается за немедленное разделение страны, тогда как для НФА переход к конфедерации, состоящей из Фландрии и Бельгии, должен проходить постепенно. Конфедерация рассматривается как важнейший шаг по направлению к постепенной полной независимости Фландрии. Для этого продвигается идея седьмой конституционной реформы с целью перехода к конфедерации в качестве важного шага по направлению к полной самостоятельности фламандского региона [11].

Правые националистические партии ведут планомерную политику, направленную на сокращение полномочий всех объединяющих страну институтов. Они высказываются в пользу полной отмены монархии, объявляя ее устаревшей, требуют дальнейшего ограничения полномочий Сената, выступают за наделение Фландрии более широкими международными полномочиями, а также — за включение в Конституцию страны положения о проведении референдумов, надеясь одержать победу, поскольку фламандцы составляют большинство жителей Бельгийской федерации.

НФА и ФИ смогли добиться большой популярности во Фландрии [10], однако их представители вынуждены учитывать, что идея полного разделения государства не поддерживается другими политическими силами Бельгии. Все это заставляет НФА и ФИ маневрировать, не теряя, тем не менее, из виду основной цели — создания конфедерации и, в дальнейшем, предоставления независимости Фландрии. Для этого правые фламандские партии проявляют гибкость, выступая за поэтапное продвижение вперед, и стремятся привлечь союзников [7].

Дополнительным катализатором противоречивых политических процессов, развивающихся в стране, стала пандемия *COVID-19*. С одной стороны, коронакризис острее, чем прежде, поставил на повестку дня вопросы обновления социального и экологического контракта и нового понимания солидарности, “встряхнул” элиты, заставив их на время объединиться и отложить взаимные упреки и противоречия во имя борьбы с новой опасностью. Для самих граждан стало также очевидно, что в чрезвычайных обстоятельствах именно центральные власти могут в полной мере их защитить и поддержать в трудную минуту. Это временно снизило запрос части общества на сепаратизм и национализм. В результате последний по счету и самый длительный за всю историю современной Бельгии политический кризис, спровоцированный НФА

в декабре 2018 г., был завершен в октябре 2020 г. С другой стороны, пандемия особенно ярко высветила основные недостатки существующей политической системы и бельгийского федерализма. Длительное отсутствие в стране полностью легитимного центрального правительства мешало не только использованию бюджетных средств, но и препятствовало оперативному получению помощи от ЕС в рамках борьбы с последствиями *COVID-19*. Особо острой критике подверглась неповоротливая запутанная система распределения полномочий в сфере здравоохранения, сформированная по итогам последних конституционных реформ. Хотя переданные в регионы дополнительные компетенции и налоговые льготы в области здравоохранения (общим объемом 32 млрд евро в год) позволили частично смягчить для населения негативные последствия отсутствия полноценного правительства в стране в течение 21 месяца [12], значительная часть полномочий по-прежнему закреплена за центром, который в отсутствие полноценного правительства не имел даже формальной возможности их реализовать. Очевидно, что управлять системой, где сосуществуют восемь почти равноправных министров здравоохранения, чьи полномочия асимметричны, крайне трудно [13].

Эта ситуация сказывается на качестве предоставляемых населению медицинских услуг и отражается на состоянии общественного мнения. Так опрос, проведенный в мае 2020 г., показал недовольство большинства граждан федеративным устройством страны. Только 21% опрошенных ответили утвердительно на вопрос о том, позволила ли существующая структура Бельгийского государства справиться с коронакризисом, тогда как отрицательный ответ дали 48.6% респондентов [14].

В ходе борьбы с пандемией политико-партийный баланс продолжал меняться, проявляясь в укреплении фланговых правых и левых партий во Фландрии и в определенном крене вправо в Валлонии [13]. Перераспределение политических сил свидетельствовало не только о сохранении влияния правыми националистами Фландрии, но и носило более сложный, нелинейный характер. В этих обстоятельствах эксперты не исключают возможности проведения в ближайшие годы седьмой конституционной реформы, направленной на дальнейшую децентрализацию, однако не означающей полного перехода к конфедерации [13]. Такая “урезанная” реформа может быть поддержана общественным мнением в отличие от проектов более радикальной трансформации, вокруг которой консенсус пока не достигнут. Считается, что даже если тема конфедеративного устройства и будет внесена в повестку дня, маловероятно, что эту идею поддержат две трети федеральных парла-

ментариев, чьи голоса необходимы для внесения изменений в Конституцию.

Фламандские партии, продвигающие идею дальнейшей децентрализации вплоть до полного разделения страны, остаются самой активной силой не только во Фландрии, но и на общельгийской политической арене. Очевидно, что националисты не откажутся от своих долгосрочных требований и постараются использовать новую конституционную реформу для продвижения идеи плавного перехода к полностью независимому статусу Фландрии. Оказавшись в оппозиции, НФА и ФИ, не вошедшие в правительство в октябре 2020 г., сохраняют возможность вновь дестабилизировать политическую ситуацию, наращивая свою популярность и еще активнее выступая за отделение Фландрии от Бельгии. Тем более что бельгийское общественное мнение постепенно сдвигается в сторону поддержки дальнейшего разъединения двух сообществ в надежде оптимизировать систему управления. По результатам опросов, проведенных еще до пандемии в январе 2020 г., 37% жителей страны готовы были согласиться с переходом к конфедеративному устройству [15].

Текущий кризис подтвердил, что в Бельгии, разделенной по этнотерриториальному признаку фактически на две (франкофонную и фламандскую) части, институты и механизмы, призванные объединять страну, воплощая ее политическое лицо, функционируют недостаточно эффективно. Все это служит благоприятной почвой для дальнейшего постепенного разъединения двух этнических общностей, населяющих Бельгию, несмотря на действие ряда факторов, все еще объединяющих страну.

ОТНОШЕНИЯ С ЕС КАК СПОСОБ СТАБИЛИЗАЦИИ БЕЛЬГИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Участие в европейском интеграционном процессе тормозит развитие дезинтеграционных тенденций в Бельгии, не позволяя, однако, полностью остановить этот процесс. За годы существования евроинтеграции создана мощная экономическая и институциональная основа, объединяющая государства – члены Евросоюза. Бельгия успешно использует участие в ЕС для укрепления своих экономических и политических позиций как в Европе, так и во всем мире. Брюссель оказывает существенное влияние на европейский интеграционный процесс с момента его зарождения, чему также способствует успешное развитие созданного еще в 1948 г. объединения Бенилюкс, размещение в Брюсселе основных европейских институтов, активное участие бельгийских политиков в управлении европейской интеграцией. В самой Бельгии

достигнут высокий уровень транспозиции директив ЕС в национальное законодательство. Для имплементации в бельгийское право законодательных актов Евросоюза создан и успешно функционирует институт еврокоординаторов – по одному на каждое сообщество и каждый регион [7]. На сегодняшний день между странами Бенилюкс, как и в целом в ЕС, сложились особые торгово-экономические, финансовые, научно-технические и другие связи, а также существует тесная политическая координация. В этих условиях значение внутренних границ между регионами Бельгии не усиливается, а постепенно снижается по мере углубления их участия в общем торговом, финансовом, социально-экономическом, инфраструктурном пространстве Бенилюкса и ЕС.

Все это позволяет привлекать в страну капиталы и квалифицированную рабочую силу, и эти процессы мало зависят от сложного характера бельгийского федерализма. Участие в ЕС создает благоприятные условия для развития бельгийской экономики, позволяя нивелировать негативные последствия длительных внутренних политических кризисов и воздействия неблагоприятных внешних факторов. Так, в январе 2020 г., несмотря на отсутствие в течение года полномочий правительства, семь из десяти руководителей предприятий заявляли о том, что практически не чувствуют негативного воздействия этого фактора на деловой климат в стране. По словам президента Федерации бельгийских профсоюзов Б. Жийо, “когда пилота нет, самолет летит на автопилоте”. Экономика Бельгии также весьма незначительно пострадала как от замедления темпов роста ВВП ФРГ, так и от последствий торговой войны, развязанной Д. Трампом [15].

С учетом этих обстоятельств, в случае превращения Бельгии в конфедерацию или даже ее полного разделения, Европейский союз мог бы стать для бывших составных частей Бельгийской федерации своеобразной общей “крышей”, под которой их взаимодействие будет активно развиваться, так как это произошло, например, с Чехией и Словакией после разделения Чехословакии. При укреплении Евросоюза в качестве федерации сам по себе процесс децентрализации и даже дробления отдельных государств – членов ЕС на более мелкие составные части не должен вызывать радикальных изменений во всей системе, и в новых условиях сотрудничество может продолжаться. Однако, оценивая эти возможности, необходимо принимать в расчет специфику развития евроинтеграции в последние годы. При ослаблении федералистского начала в ЕС размежевание отдельных частей государств-членов между собой может носить менее предсказуемый и более травмирующий характер. Нельзя не отметить, что в последние два десятилетия вопрос о дальнейшей судьбе бельгий-

ской федерации становится все более актуальным, в том числе в связи с существенным замедлением федерализации ЕС.

В институтах и экспертном сообществе Евросоюза сложилось двойственное отношение к внутренним дезинтеграционным процессам в странах, расположенных на пространстве ЕС. С одной стороны, возможность реализации права народа на самоопределение соответствует основным европейским ценностным ориентирам. С другой стороны, оживление в последнее время сепаратистских требований отдельных европейских этносов, чреватое серьезной дестабилизацией континента, ставит полиэтнические европейские страны перед новыми сложными вызовами. В этой связи сегодня в ЕС уделяется особое внимание традиционной политике, направленной на сдерживание дезинтеграционных тенденций и смягчение этнолингвистических противоречий между многочисленными народами и народностями, проживающими на территории Европы, включая Бельгию.

Один из самых действенных способов достижения этой цели обусловлен сложным характером процедуры, через которую необходимо пройти вновь образованным на пространстве Европейского союза государствам, даже если они были частью той или иной страны Союза. Членство в ЕС не может быть передано “по наследству”, и каждая новая страна, в том числе Валлония или Фландрия, в случае их формального разделения, должна будет на общих основаниях добиваться вступления в Евросоюз, что служит существенным фактором, сдерживающим дезинтеграцию [16]. Современная Бельгия является, так сказать, своеобразным европейским полигоном, где применяются принципы децентрализации, субсидиарности и пропорциональности, позволяющие избегать обострения существующих между сообществами разногласий. Вместе с тем цель применения этих принципов ЕС — не остановить или полностью поменять направленность той или иной дезинтеграционной тенденции (это, как правило, невозможно), а добиваться того, чтобы происходящая трансформация развивалась медленно, без кризисов и была наименее болезненной для общества и граждан. В этой связи участие Бельгии в европейской интеграции не снимает с повестки дня вопрос о переходе от федерации к конфедерации и о ее дальнейшем разделении по этническому и языковому признакам. Кроме того, сама по себе децентрализация и перераспределение полномочий постепенно соз-

дают все необходимые условия для взаимного обособления бельгийских сообществ и регионов.

Эти процессы неоднозначно сказываются и на развитии самого европейского интеграционного процесса. Расширение компетенций регионов и сообществ в сфере внешней политики, а также предоставление им права наравне с центральным бельгийским правительством участвовать в заседаниях руководящих органов ЕС создают дополнительные препятствия на пути и без того непростого процесса согласования общей политики 27 государств-членов. Вынесение споров между сообществами и регионами на европейский уровень мешает Евросоюзу проводить внятную согласованную политику, несмотря на исключительный характер отношений Брюсселя с европейской интеграцией. Так, в 2020 г. Бельгия стала единственной страной, которая воздержалась во время голосования в Совете ЕС по вопросу о создании Европейского фонда борьбы с *COVID-19*, так как партия НФА выступила против действующего принципа распределения региональных средств, посчитав, что Фландрия недополучает помощь из Фонда сплочения ЕС [17].

Таким образом, членство Бельгии в Евросоюзе служит фактором, препятствующим распаду страны по этнотерриториальному признаку. Но механизмы и инструменты ЕС, позволяющие смягчать остроту этой проблемы, не способны радикально поменять развивающиеся тенденции к взаимному обособлению двух основных населяющих Бельгию общностей. Стоит также обратить внимание на тот факт, что нестабильная политическая ситуация внутри страны в свою очередь начинает влиять на развитие евроинтеграции в целом, усугубляя сложность процесса принятия решений внутри ЕС.

* * *

Итак, эволюция бельгийской федеративной системы находится под влиянием двух разнонаправленных групп факторов. На данном этапе разъединяющие страну факторы сохраняют и даже усиливают свое действие, тогда как те, которые удерживают Бельгию от разделения, постепенно ослабевают. Трансформация федеративной системы Бельгии проходит мирно, медленно и поэтапно и в настоящее время носит характер постепенного перехода от федерации к конфедерации. Перспективы дальнейшей эволюции системы от конфедерации к полному разделению страны пока не очевидны, хотя и не могут быть полностью исключены.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Бирюков С.В. Бельгийский федерализм как модель кризиса европейского федерализма. *Вестник Московского Университета. Серия 18. Социология и политология*, 2009, № 4, сс. 21–37. [Biryukov S.V. Bel'giiskii federalizm kak model' krizisa evropeiskogo federalizma [Belgian Federalism as a model of the crisis of European federalism]. *Moscow State University Bulletin. Series 18. Sociology and Political Science*, 2009, no. 4, pp. 21–37.]
2. Швейцер В.Я., под ред. *Государства Альпийского региона и страны Бенилюкс в меняющейся Европе*. Москва, Весь мир, 2009. 544 с. [Shveitser V.Ya., ed. *Gosudarstva Al'piiskogo regiona i strany Benilyuks v menyayushcheysya Evrope* [Alpine States and Benelux countries in a changing Europe]. Moscow, Ves' mir, 2009. 544 p.]
3. Vandermotten Ch. Les configurations de l'espace économique. Une Belgique prospère en crise politique 2010–2011. *OpenEdition Journals*. Available at: <https://journals.openedition.org/echogeo/12359?lang=en> (accessed 08.09.2020).
4. Lionel Artige. *La Wallonie est-elle vraiment distancée par la Flandre?* 7 avril 2014. Available at: https://www.rtbf.be/info/opinions/detail_la-wallonie-est-elle-distancee-par-la-flandre?id=8241261 (accessed 20.11.2020).
5. Arcq E., de Coorebyter V, Istasse C. Fédéralisme et confédéralisme. *Dossiers du CRISP* 2012/1, no. 79. 125 p. Available at: <https://www.cairn.info/revue-dossiers-du-crisp-2012-1-page-11.htm> (accessed 10.11.2020).
6. *Étude sur la répartition des pouvoirs entre l'Union européenne, les États membres et les collectivités régionales et locales*. Institut universitaire européen de Florence. 379 p. Available at: https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Study-Division-Powers/Etude-repartition-des-pouvoirs_FR.pdf (accessed 10.11.2020).
7. Forniès D. Confederal Belgium in the making? *Nationalia*, 20.05.2019. Available at: <https://www.nationalia.info/new/11215/confederal-belgium-in-the-making> (accessed 20.11.2020).
8. Wynsberghe C. Van. *The Belgian "Example". Weaknesses of the Federal Formula as Implemented in Belgium*. Catholic University of Louvain, Department of Social and Political Sciences. Available at: <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:123519/datastream/PDF> (accessed 05.11.2020).
9. Witvrouw F. *Stephanie D'Hose, nouvelle présidente du Sénat*. Available at: <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/federal/stephanie-d-hose-nouvelle-presidente-du-senat/10255936.html> (accessed 20.12.2020).
10. Осколков П.В. Правый популизм в Европейском союзе. Москва, Институт Европы РАН, 2019. 164 с. [Oskolkov P.V. *Pravyy populizm v Evropeiskom soyuze* [Right-wing populism in the European Union]. Moscow, Institut Evropy RAN, 2019. 164 p.]
11. Jamart A. Belgique: laboratoire de l'Europe ou pays brisé? *Esprit*, Janvier 2012. Available at: <https://esprit.presse.fr/article/annick-jamart/belgique-laboratoire-de-l-europe-ou-pays-brise-36593> (accessed 20.11.2020).
12. *La sixième réforme de l'Etat*. Available at: https://www.belgium.be/fr/la_belgique/connaitre_le_pays/histoire/la_belgique_a_partir_de_1830/constitution_de_l_etat_federal/sixieme_reforme_etat#transfert_competences (accessed 02.10.2020).
13. *Qui fait quoi en matière de soin de santé*. Available at: https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_refederaliser-la-sante-encore-faut-il-savoir-qui-fait-quoi?id=9942353 (accessed 20.11.2020).
14. *Les Belges jugent la crise dans notre grand sondage: la claque pour De Block, Wilmès convainc, Emmanuel André superstar*. Available at: <https://www.ln24.be/2020-06-09/les-belges-jugent-la-crise-la-claque-pour-de-block-wilmes-convainc-emmanuel-andre> (accessed 10.11.2020).
15. Stroobants J.-P. En Belgique, l'absence de gouvernement depuis un an ne pénalise pas l'activité. *Le Monde*, 22.01.2020. Available at: https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/01/22/en-belgique-l-absence-de-gouvernement-ne-penalise-pas-l-activite_6026808_3234.html (accessed 20.11.2020).
16. *Mieux légiférer en Europe: Belgique/2008*. Available at: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45393872.pdf> (accessed 20.10.2020).
17. Faniel J., Sägesser C. La Belgique entre crise politique et crise sanitaire (mars-mai 2020). *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2020/ 2, no. 2447, pp. 5–46. Available at: <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2020-2-page-5.htm> (accessed 18.11.2020).

BELGIUM ON THE ROAD TO CONFEDERATION: PROBLEMS AND PROSPECTS*(World Economy and International Relations, 2021, vol. 65, no. 7, pp.)*

Received 15.01.2021.

Tatiana V. ZVEREVA (tatyanazvereva@yandex.ru),

Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 53/2, Ostozhenka Str., Moscow 119021, Russian Federation; National Research University Higher School of Economics, 20, Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.

The article is about the Belgian federal system transformation, as well as the factors that aggravate or, on the contrary, restrain the centrifugal trends in the country. The specific nature of Belgian federalism determines its evolution from federation to confederation, but the answer to the question about the prospects of this transformation remains open. On the one hand, the Belgian Kingdom history, its geographical location, as well as economic and cultural-linguistic features predetermined the existence and deepening of dividing lines between the two main ethnic communities in the country – the Walloons and the Flemings. Decentralization, as a response to the aggravation

of interethnic contradictions, allows political elites to partially control the process and minimize, as far as possible, the costs of this conflict of interest for the economy and the population, but at the same time, it feeds centrifugal tendencies. Reforms do not remove the problem of separatism from the agenda, but, vice versa, give the regions and communities all the necessary resources, reducing the central authorities' competences. Each reform creates the basis for the next redistribution of power. The logic of the decentralization process predefines the dual, asymmetric, dissociative and improvisational nature of the federal system of Belgium, and contributes to its extreme complication. The main drivers of centrifugal tendencies remain Flemish nationalists when the institutions and mechanisms designed to unite the country do not function effectively enough. On the other hand, the scenario of a complete collapse of the Belgian federation is not something predetermined and inevitable. There are still internal and external factors unifying Belgians (the Senate, the King, the absence of a provision for a national referendum in the constitution, a special place in the federation of the Brussels-Capital region, the country's membership in the EU), but their influence on the entire system is gradually decreasing. Belgium's active participation in the European integration contributing to creation of a highly developed modern economic system and high living standards, as well as stable GDP growth (with exception of crisis periods), play an important role in stabilizing the Belgian federation. So, the European Union prevents a rapid development of separation process, but does not change its main trends. The EU accompanies the Belgian federal system transformation, in order to reduce its costs for society and the European integration, but does not set the task of inverting its evolution. At the same time, the unstable political situation in the country has a certain negative impact on the European integration, exacerbating the complexity of the decision-making process within the EU. The coronavirus pandemic became a catalyst for controversial political processes in Belgium, brought renewal of the social and environmental contract and a new view of European solidarity. However, the pandemic highlighted the main shortcomings of the existing federal system. The dissociation of the federation and its drift to a confederation is a peaceful and slow process, but the country's unifying factors are gradually eroding. It is not yet clear whether and when a full-fledged confederate system will be created and the separation will be stopped, or whether the confederation will become the next stage on the Belgium's way to the final division. It is impossible to completely exclude a rollback scenario of the strong federation restoration while reducing competencies of regions and communities, but it is obvious that its probability is extremely small.

Keywords: Belgium, federation, confederation, Flanders, Wallonia, decentralization, European integration.

About author:

Tatiana V. ZVEREVA, Doctor of Political Sciences.

DOI: 10.20542/0131-2227-2021-65-7-