

СОВРЕМЕННЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ КАК СПОСОБ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМИ КОНФЛИКТАМИ: ИЗ ОПЫТА КОНТИНЕНТАЛЬНОЙ ЕВРОПЫ

А.М. Тургунбаева

Рассмотрен опыт регулирования локальных конфликтов на основе современного европейского федерализма.

Ключевые слова: федерализм; конфликт; автономия; права меньшинств.

На теоретическом уровне изучения специфики современных региональных конфликтов с полной уверенностью можно утверждать, что конфликт – это явление, имеющее объективную основу. Данное положение, в свою очередь, позволяет предполагать, что исключить конфликт из социально-политической жизни не представляется возможным. Более того, стабильность и конфликт проявляются как парные категории, так же, как и интеграционные (центростремительные) процессы протекают вместе с процессами центробежными.

Окончание периода “холодной войны” неизбежно изменило характер современных региональных конфликтов. Очевидные успехи европейской интеграции привели к выводу о том, что за исключением ряда случаев (конфликт в Северной Ирландии, терроризм в стране Басков, проблемы бывшей Югославии) Европа в целом избежала того всплеска вооруженных конфликтов, который был характерен, например, для постсоветского пространства, Ближнего Востока или Африки. Однако последовавшие в начале нового века события, связанные с волнениями во Франции, Германии, Голландии и ряде других государств, срыв референдумов о расширении Европейского Союза (ЕС) поставили данный тезис под сомнение. Многие ведущие эксперты пришли к единому мнению, что они вовсе не случайны.

Как и в других регионах мира, конфликты в Европе отличаются своеобразием. Но в целом за дебатами относительно вхождения в ЕС, за миграционными проблемами в развитых европейских государствах в 90-е гг. в Европе про-

сматривались те же проблемы политического, экономического, социального, межэтнического и межкультурного взаимодействия, что мы наблюдаем сегодня и в других регионах мира. Особенно отчетливо это видно в странах, которые не представляют собой государство-нацию.

Здесь следует отметить, что в европейском понимании конфликта, важно не его наличие само по себе, а отсутствие рамок воздействия на него, или его неконтролируемый характер. Поэтому за проблемами европейского федерализма, взаимодействия Европы и регионов и проектами автономизации можно увидеть попытки создания институциональных рамок, механизмов воздействия и превентивного регулирования конфликтов. Другим таким инструментом можно рассматривать процессы интеграции [1]. Под федерализмом в данном случае понимается способ взаимодействия государства и его составляющих, который регламентирует взаимные права и обязанности, тем самым определяя статусное и функциональное поле для взаимодействия акторов и создавая новую политико-правовую реальность. Данный подход не является строго юридическим, но он позволяет обозначить регулируемую функцию федерализма в конфликтах.

Функциональные направления воздействия федерализма многоплановы, большинство авторов придерживается мнения, что основными, затрагивающими проблематику конфликта, являются:

- предоставление прав и разграничение обязанностей создает рамочные контуры отношений между участниками в социуме и политике;

- юридическая фиксация полномочий укрепляет и повышает легитимность сторон;
- федерализм как способ воздействия на конфликт нацелен на сотрудничество и диалог;
- он имеет внутривидовое многообразие, которое позволяет обходить “острые” углы при взаимодействии;
- он предоставляет участникам определенную свободу действий и одновременно связывает стороны взаимными обязательствами;
- федерализм позволяет воздействовать на многие сферы жизни общества: политику, экономику, культуру, идентичность и другие [1].

Вместе с тем федерализм не представляется универсальным способом управления конфликтами. Контуры взаимодействия, созданные таким образом, носят рамочный характер, они далеко не всегда исчерпывают многообразие участников, их интересов, потребностей и позиций сторон. Конфликт же как совокупность объективного и субъективного для своего разрешения часто требует внимания к многочисленным нюансам. Но все-таки, те инструментальные возможности воздействия на конфликт, которые содержит федерализм, заставляют присмотреться к нему внимательнее. Для иллюстрации общих положений обратимся к двум кейсам – бельгийский федерализм и взаимодействие Каталонии с Испанией.

Конфликт в Бельгии

В 90-е гг. Бельгия переживала трансформацию механизма государственности, заключающуюся в переходе от унитарного государства к федеративному, однако конфликт интересов в бельгийской политике этим не исчерпывался.

Бельгия как государство появилась после окончания наполеоновских войн. Международно-правовой статус страны был гарантирован Лондонским договором 1831 г. В географическом отношении территория государства включает районы Фландрии и Брабанта. Исторически территория Бельгии принадлежала в разное время испанским и австрийским Габсбургам, ряд приграничных районов – французам. В этническом отношении в стране проживают фламандцы и валлоны, имеются и немецкие общины, в религиозном – преимущественно католики, в лингвистическом – ведущие языки – голландский и

французский (нидерландоговорящие фламандцы и франкоговорящие валлоны (франкофоны). По форме национально-государственного устройства до последнего времени Бельгия была унитарным государством. Эта модель даже часто обозначалась термином бельгийский брак двух народов.

Важное место в истоках конфликта в Бельгии сыграл Брюссель. Он расположен на территории Фландрии и был когда-то небольшим фламандским городом. В 1919 г. при введении всеобщего избирательного права в стране Брюссель был “уступлен” валлонскому административному району, чтобы сбалансировать интересы фламандцев и валлонов. Для унитарного государства это не играло существенной роли. Особенность конфликта вокруг Брюсселя состоит не в том, что произошла утрата “исторически своего” города, и не в том, что там распространены сегодня билингвизм и бикультурализм (это можно наблюдать и в других крупных городах мира – Амстердам, Дели, Гонконг и др.), а в том, что население столицы постепенно “офранцузивалось”.

Как пишет Рут Ван Дейк, произошел спонтанный лингвистический переход с голландского языка на французский, что представляло собой угрозу идентичности фламандцев и изменило форму национально-государственного устройства страны. В 1846 г. 31% жителей Брюсселя говорили на французском; в 1947 – уже 71%, сегодня, по разным оценкам, этот показатель варьирует в пределах 80–90%. Французский язык оказался средством, до 1960-х гг. обеспечивающим вертикальную мобильность. Фламандцев было больше, и чтобы занять заметное положение в обществе, знание французского языка стало социально желательным [1]. Свободное употребление двух языков привело к массовому “офранцузиванию” фламандцев. В 1970–1990-е гг. в Бельгии было проведено четыре реформы национально-государственного устройства (1970/1971, 1980/1981, 1988 и 1993 гг.), последняя из которых закончилась принятием Конституции, согласно которой Бельгия – не унитарное, а федеративное государство. В его состав входят три национальных сообщества – фламандское, валлонское и немецкое и три территориальных области –

Фламандская, Валлонская и Брюссельская. При этом сам факт создания федерации можно рассматривать как попытку уменьшения социальных диспропорций, территориальных претензий, политической и межэтнической напряженности в стране за счет изменения модели национально-государственного устройства. Введение автономии для Брюсселя – безусловная попытка законсервировать и локализовать конфликт. Несомненно, за новым особым статусом страны и города скрывается попытка не допустить разрастания противоречий и поляризации позиций и интересов сторон в масштабах страны.

Крис Десхауэр отмечает, что введение автономии для Брюссельской столичной области (такое ее официальное название) уберегло страну от распада на две части [2]. Не случайно, что столь уникальным опытом (сегодня появился термин “брюссельская модель”) заинтересовались при разрешении других территориальных и межкультурных конфликтов. В частности, с этих позиций предлагают сценарии для ЮАР (две культуры) и Иерусалима (город может остаться столицей трех государств так же, как он является сегодня столицей трех мировых религий).

Однако бельгийская модель не лишена недостатков, на что также обращали внимание исследователи. В частности, уже упоминавшаяся Рут Ван Дейк отмечала, что стабильность в Бельгии была достигнута не за счет “нахождения компромисса, а за счет ущемления всех сторон центральной властью и сдерживания наиболее амбициозных позиций”. Иначе говоря, это не столько урегулирование и разрешение конфликта, сколько его консервация [1].

Во-первых, введение особого статуса для Брюсселя по-прежнему воздействует на идентичность фламандцев, поскольку дальнейшее обособление его статуса означало и новые препятствия для его возврата. Эффект “разрезанной общности” может привести к обострению конфликта. Даже перешедшие на французский язык брюссельские фламандцы высказались на референдуме за автономию Брюсселя.

Во-вторых, валлоны озабочены тем, что с введением автономии финансовые и промышленные ресурсы города переданы под управление брюссельцев, а значительная часть жителей

проживает за пределами области, будучи занятой в экономике города. Озабоченность вызывают складывающиеся социально-экономические диспропорции и потеря части средств для валлонов [2].

В-третьих, ради соблюдения прав меньшинств в Брюсселе закрепились некая асимметрия в управлении. Население избирает столичный совет – законодательный орган, исходя из собственных предпочтений, но правительство в любом случае должно состоять из двух франкоговорящих и двух нидерландогворящих представителей. Причем, премьер выбирается большинством в обеих группах. Иначе говоря, могут присутствовать недостатки консенсусной избирательной системы, которая предоставляет права меньшинствам, но не всегда позволяет выразить мнение большинства и создает диспропорции между представительной и исполнительной властью, что может спровоцировать “кризис управления”. Это в большей степени касается тревог жителей Брюссельской столичной области [2].

В-четвертых, имеется “неблагоприятный” внешний контекст. Брюссель является одним из центров современной Европы. Здесь размещается штаб-квартира НАТО, ПАСЕ, другие важные международные организации. В этих условиях все большее количество иностранцев проживают в городе либо в зеленой зоне вокруг него. Они говорят на разных языках, имеют ряд прав как граждане Евросоюза и т.д. В любом случае это сдерживает возвращение голландского языка и подпитывает мультикультурализм. В силу этого фламандцы выступают против предоставления прав иностранцам в Бельгии [2]. Эти факты отчасти объясняют срыв референдумов в Европе и новые формы протестных движений последних лет, затронувших и Бельгию.

Таким образом, бельгийский вариант конфликта и пути его современного урегулирования настолько интересны, насколько и противоречивы в оценках и последствиях.

Автономия в Испании

Проблемы испанского современного федерализма и регионализма представляют собой иной пример региональных конфликтов в Европе и поиска инструментов управления ими. Как и Бельгия, Испания не представляет собой

единого национального государства. Страна Басков, Андалузия, Каталония – районы, в которых проживают различные народы. Но в отличие от первого случая, здесь имеются и древнейшие традиции самостоятельной государственности, опыт вооруженной борьбы за свои права, авторитарное прошлое, недавняя демократизация страны, современные проявления терроризма. Конфликты в этой стране носят внутренний характер, но тенденция к их интернационализации является общемировым показателем практики развития [3].

Наиболее интересными в методологическом плане являются отношения Каталонии с центральным испанским правительством.

Каталонская нация была и продолжает оставаться одной из наиболее древних наций в Европе. Здесь достаточно рано появляется собственное государство. Уже в XIII в. Каталония имела не только собственного короля, но и первый в Европе парламент – каталонские кортесы. Этот институт сохранился до наших дней. В XVI в. при Фердинанде Арагонском и Изабелле Кастильской Каталония, подчинявшаяся с XV в. Кастильской династии, входит в состав испанского королевства и разделяет общую с Испанией судьбу. В XX в. Испания испытала диктатуру Франко, что способствовало активизации борьбы каталонцев за национальное возрождение сегодня [3].

Еще в конце жизни Франко начинаются процессы демократизации страны. В 1976 г. испанские кортесы принимают закон о политической реформе. В 1977 г. проводятся первые с периода гражданской войны демократические выборы, начинает функционировать новый парламент, который в 1978 г. принимает новую Конституцию государства. Среди прочих новаций Конституция предусматривала создание новой формы территориальной организации власти в стране.

Сам текст новой Конституции не дает ей никаких названий, но в целом ее можно обозначить как государство автономий или самоуправляющихся общин. Традиционные обозначения – федеративная, региональная, муниципальная или интегративная форма национально-государственного устройства к данной малоприменимы [3]. Она предполагает распределение государ-

ственной власти в стране между центром и территориальными институтами не в ущерб единству страны, но с “учетом максимума потребностей входящих в Испанию национальностей и регионов”. Таким образом, данная формула не представляет собой единого стандарта (шаблона) отношений центра и наций, центра и регионов, тем более что подходы к предоставлению прав у каталонцев и баскских сепаратистов различные. Она лишь в наиболее общем виде фиксирует возможность удовлетворения различных потребностей жителей страны, представленных в самоуправляющихся общинах (автономных сообществах).

Наряду с этим положением Конституция содержит принцип ранжирования, согласно которому территории, общины, нации могут различными путями достигать автономии в соответствии с потребностями и по согласованию с центральной властью. Автономия является основным структурным элементом учета территориальных интересов. Они представляют собой территориальные единицы типа государства, но природа их власти – конституционно-правовая, а не односторонняя воля центрального правительства.

В рамках такого правового поля за 30 лет Каталония добилась многого для своего национального возрождения. В частности, 25 октября 1979 г. был принят статут автономии, подтвержденный испанским королем. После этого, собирается собственный парламент, начинает функционировать правительство, разрабатывается национальное законодательство, оговаривается механизм распределения компетенций с центром.

Таким образом, каталонская автономия представляет собой сегодня субгосударственную единицу, входящую в состав неунитарного государства и переживает один из продолжительных периодов национального строительства и мирного сотрудничества с испанским правительством [3]. Удовлетворение национальных прав не сопряжено в отличие от Страны Басков с вооруженным конфликтом, вспышками сепаратизма, терроризмом. На данном этапе регионализм выполнил функцию защитного механизма от таких проявлений, а латентный конфликт институционализирован в рамках сотрудничества

и формулы автономий на данном этапе. Балканизации не произошло.

Как и в предшествующем случае, здесь также можно отметить ряд уязвимых моментов. Во-первых, федерализм (автономизация, регионализм) в динамике политических перемен может трактоваться двояко. С одной стороны, как попытка преобразования некогда унитарных отношений в более независимые и учитывающие многообразие интересов отношения. С другой, – как промежуточный этап к созданию конфедеративного либо самостоятельного государства. Интересы, как и потребности, имеют динамическую сторону в конфликтах. Они развиваются и изменяются. Здесь возникает проблема стабилизации социально-политических отношений, для которых 30-летний срок может оказаться не достаточным. Во-вторых, конституционно-правовое поле достаточно широкое и при неблагоприятных условиях Каталония и Испания могут выйти за его рамки и разрушить механизм согласования интересов, тем более что мобилизация на основе национальной идентичности имеет в регионе давние традиции [3].

Итак, рассмотрев два кейса европейского опыта федерализма как способа управления конфликтами на превентивном уровне, можно констатировать следующее:

☞ После окончания холодной войны в Западной Европе также наблюдался ряд региональных конфликтов различной социальной природы. Как и в других регионах мира в 1990 гг. их можно считать межэтническими по форме.

☞ Особенность европейской ситуации заложена не в отсутствии конфликтов, а в попытках их регулирования на ранних стадиях развития на локальном уровне, уровне страны и региона, специфическими превентивными методами путем удовлетворения прав меньшинств, изменения формы национально-государственного устройства, предоставления ряда полномочий.

☞ Федерализм, регионализм и автономизация стали для ряда регионов инструментами согласования интересов сторон, а имеющиеся в ряде случаев противоречия в силу этого не привели к обострению конфликта, вооруженному противостоянию, выходу его за пределы латентной фазы.

☞ Ключевым моментом управления данными конфликтами можно считать попытку переместить конфликт из социума в политику, где он формализован относительно гибкими правилами политической системы и взаимным признанием участников.

Литература

1. Рут Ван Дейк. Регионализм, федерализм и права меньшинств в Бельгии // Этнические и региональные конфликты в Евразии // <http://pubs,carnegie.ru/CRS/publi/etni-3/dijk.htm>
2. Десхауэр К. Дотянет ли Брюссель до XXI века? // <http://pubs,carnegie.ru/CRS/publi/etni-3/deschouer.htm>
3. Фоссас Эснадалер Энрик. Автономия Каталонии // <http://pubs,carnegie.ru/CRS/publi/etni-3/fossas.htm>