

**Бойко Юрий Павлович,**

доктор политических наук, доктор медицинских наук,  
кандидат юридических наук, кандидат экономических наук,  
профессор Дипломатической академии МИД России

## Европейский опыт нацио-государственного строительства

**Бойко Ю. П. Європейський досвід націо-державного будівництва**

Статтю присвячено порівняльному аналізу конституційно-правових засад федеративних відносин у державах Європи. Ключовим елементом будь-якої федеральної конституції є розмежування повноважень між федерацією та її суб'єктами. В умовах розвитку європейських інтеграційних процесів одним з важливих завдань є забезпечення одноманітного правового регулювання основ націодержавного будівництва. На прикладі Австрії, Бельгії, Данії, Іспанії, Італії, Швейцарії розглянуто питання розмежування повноважень між федераціями і суб'єктами.

**Ключові слова:** національна держава, федерація, розмежування повноважень між федерацією та суб'єктами.

Национальные государства начали складываться на Европейском континенте в XVI–XVII ст. как следствие кровопролитных религиозных войн между католиками и протестантами [1, с. 37–39]. Конфессиональный фактор внес весомый вклад в закрепление государственности в Европе [2, с. 125]. С середины XIX столетия на европейскую авансцену выдвигается принцип права наций на самоопределение. В конце XIX ст. происходит кризис полиэтнических империй — Австро-Венгерской, Османской, Российской, Германской [3, с. 415].

В XX в. процесс увеличения числа национальных государств интенсифицировался. Только за 1990-е годы число государств увеличилось со 170 до 193 [4, с. 54]. На карте Европы возникли новые суверенные государства: Чехия, Словакия, Хорватия, Словения, Македония, Россия, Молдова, Украина, Белоруссия, Литва, Латвия, Эстония, Сербия, Черногория.

Можно утверждать, что национальное государство в Европе имеет длительную перспективу. Страны Европы развивались в течение последнего тысячелетия во всем разнообразии национально-культурных факторов и исторических традиций, во многом определявших характер формирования государственности, формы которой включают и унитарный строй, и конфедерации, и федерации (территориальные и национальные).

Однако на практике упомянутое разнообразие часто приводит к сложности множества переходных и смешанных форм территориального устройства, например, существуют асимметричные федерации и полужуфедерации. Часто видим несколько уровней характеристик форм территориально-управленческого устройства государства:

- первый — декларационный, общий, который упрощает разнообразную внутреннюю структуру реального территориального устройства;
- второй — сущностный, адекватно передающий систему региональных отношений.

Перечень европейских государств по принципу их территориального устройства, по мнению исследователей, следующий:

— к унитарным государствам, основным принципом которых является один верховный центр власти [5], относятся: Великобритания, Португалия, Франция, Люксембург, Польша, Швеция, Норвегия, Греция, Литва, Дания, Эстония, Латвия, Испания, Чехия, Словакия, Исландия, Финляндия, Болгария, Ирландия, Белоруссия, Украина, Италия, Венгрия, Молдова, Румыния, Хорватия, Словения, Македония и Албания;

— конфедерации, главным признаком которых считается принцип наделения центра полномочиями по усмотрению составляющих региональных единиц [5], представлены одной Швейцарией;

— различные формы федеративного устройства, где основным принципом является конституционно поделенные полномочия между центром и одним и более региональными субъектами [5], представлены Германией, Россией, Австрией, Нидерландами, Бельгией, Боснией (сербские, хорватские и мусульманские анклавы).

Швейцарский Союз с 1848 г. был преобразован (после короткой гражданской войны 1847 г.) в федеративное государство с федеративной конституцией [6, с. 314]. Федерация все еще называется Швейцарской Конфедерацией по нескольким причинам, и в том числе в силу традиции.

В целом можно утверждать, что европейские государства лишь условно делятся на унитарные и федеративные. На самом деле большинство из них сочетает в себе оба уклада. Федерализм в Европе как форма государственного устройства имеет различные корни. Можно выделить два основных: с одной стороны, это объединение множества национальных и культурных групп общества в одном государстве; федерализм должен при этом создать условия для адекватного обращения с отдельными составными частями федерации; с другой стороны, федерализм является гарантом демократии: вертикальное расслоение власти и распределение компетенций между различными вертикальными слоями федерации должны обеспечивать оптимизацию властного контроля и включение как можно большего количества сторон в процесс принятия решений.

Принято считать, что определяющим фактором в утверждении формы государственного устройства в какой-либо стране является ее национальный состав. Мононациональное общество имеет тенденцию к формированию унитарного государства. Многонациональные общества, с ареалами компактного проживания национальных меньшинств, — к федеративному устройству. При этом во многих унитарных государствах Европы существуют компактно проживающие национальные меньшинства. Например, во

Франции, Швеции, Норвегии, Румынии. Однако их наличие не отражено в принципе национального деления страны. Не имеет этнокультурной подоплеку территориальная структура многих европейских федераций, таких, как Австрия, Нидерланды, Дания и Германия.

Может быть, дело в статистике, в процентном соотношении системообразующего народа и национальных меньшинств? В России проживает 85 % русских. В унитарном государстве — Великобритании насчитывается 78 % собственно англичан, остальное же население — в подавляющей части компактно проживающие национальные меньшинства: шотландцы, валлийцы, ольстерцы и ирландцы [7, с. 86].

То же можно сказать и о Франции, где на 83 % французов приходится 17 % национальных меньшинств, о которых уже упоминалось выше, и которые в большинстве своем компактно проживают в веками сложившихся ареалах [7, с. 86].

Очевидно, что только историческая традиция и актуальная политическая конъюнктура играют главенствующую роль в определении территориального устройства конкретной европейской страны. Отсюда следует, что в своей основе федерализм — это вопрос взаимоотношений. Он воплощается в конституциях и институтах, структурах и функциях, но, в конечном счете, значение имеют именно традиционно сложившиеся взаимоотношения.

Рассмотрим примеры некоторых европейских федеративных государств. К классическим симметричным федерациям Европы относится Австрия. С давних времен провинции австрийской монархии располагали автономными законодательными и административными полномочиями. Империя Габсбургов определялась как децентрализованное унитарное государство. Однако в начале XX в. империя распалась именно вследствие того, что не удалось найти приемлемой конституционной структуры (в смысле подлинного федеративного решения) для сосуществования ее многочисленных народов. Немецкоговорящие провинции конституировались в виде Республики Австрии. Но вскоре стало ясно, что существование этого государства может быть обеспечено лишь с помощью федеративной конституции. Правда, фактически с самого начала были довольно сильны и централистские тенденции. Федеральная конституция, принятая в 1920 г., в соответствии с которой Австрия была провозглашена федеративным государством, стала компромиссом между этими федералистскими и централистскими течениями. В основу территориального деления не заложен этнический принцип, хотя на территории страны компактно проживает определенное число представителей национальных меньшинств. Это — немцы (200 тыс. чел.), хорваты (70 тыс. чел.) и словенцы (50 тыс. чел.) [8, с. 190]. Тем не менее, Австрию следует охарактеризовать как централистское федеративное государство [9, с. 246]. Прежде всего все 9 австрийских земель получили право иметь собственную конституцию, ограничен-

ную, правда, узкими рамками федеральной конституции, которая предписывает им парламентскую систему правления. Правительство каждой земли избирается ее парламентом (ландтагом) и несет перед ним всю ответственность. Федеральная конституция определяет лишь административные структуры земель [10, с. 343]. Высшим федеративным органом является вторая (нижняя) палата федерального парламента — Бундесрат, члены которого избираются ландтагами. Федеральные законы, ограничивающие полномочия земель, требуют одобрения Бундесрата большинством в две трети голосов, но это правило не имеет большого практического значения и не представляет собой значительного препятствия для ограничения полномочий земель [11, с. 48].

Ключевым элементом любой федеральной конституции является вопрос о разделении полномочий между федерацией и ее членами. В этом вопросе австрийская федеральная конституция опиралась на основной закон конституционной Австро-Венгерской империи, который уже содержал принципы автономных законодательных полномочий и, в меньшей степени, административных полномочий земель [9, с. 10]. Законодательные полномочия центра в основном остаются в рамках конституции децентрализованного унитарного государства — конституционной монархии [11, с. 49]. Как и в других федерациях, территориальные субъекты в Австрии не обладают верховенством на своей территории [12, с. 17]. Сфера действия федерального права распространяется на всю федерацию, и ни один из данных субъектов (в Австрии земель, а в иных федерациях провинций или кантонов) не вправе препятствовать его применению [13, с. 106].

Субъекты европейских федераций не суверенны. Как правило, европейские конституции о суверенитете не упоминают. И лишь конституцией Швейцарии за кантонами формально признан суверенитет, но лишь в той мере, в какой он не ограничен федеральной конституцией [12, с. 17].

В организации органов власти субъекты федераций, как правило, следуют образцам построения федеральных органов даже в тех государствах, в которых конституции практически не предъявляют в этом вопросе каких-либо требований к входящим в их состав государственным образованиям. В той же Швейцарии конституции кантонов санкционируются федеральной властью. Французский ученый Г. Эро пишет: «Некоторые конституционные тексты и теоретики утверждают, что объединившиеся в союз государства сохраняют часть суверенитета... Суверенитет в его специфическом смысле «наивысшей силы» или «неустрашимого принуждения» может находиться предположительно лишь на одном уровне, в данном случае на уровне федерации» [9, с. 247].

Как правило, субъекты федерации лишены права самостоятельно выступать в международном общении. Так, в Швейцарии последние международные договоры были заключены кантонами от своего имени в 40-х годах XIX в. В Австрийской федерации в 1988 г. была принята поправка к

конституції, предоставившая землям право заключать международные договоры с граничащими с Австрией государствами или их частями. Однако Федеральный центр сохранил за собой наблюдательные полномочия и право отмены антиконституционных решений региональных структур [9, с. 247]. Вообще федеральные конституции в Европе нередко устанавливают особые перечни запретов, ограничивая тем самым принятие субъектами федераций законодательных актов, нарушающих, в частности, обязательства по договорам, привилегии и льготы граждан.

Закономерно, что развитие общественной и экономической жизни ставит задачу обеспечения единообразного правового регулирования. В федерациях (и Австрия здесь не исключение) она решается в трех направлениях: посредством расширения компетенции центральных органов власти, ограничения законодательства субъектов федерации, принятия последними единообразных или унифицированных актов.

В современной Европе существуют несколько видов полуфедеративных отношений. Это относится, например, к Италии с присущими ей тенденциями к автономии и регионализму. Франция также имеет сложности в этом направлении из-за Корсики, которая в 1982 г. получила особый автономный статус [8, с. 265]. Португалия передала ряд полномочий заморским провинциям — острову Мадейре и Азорским островам, в состав которых входят 4 из 22 округов, на которые делится государство.

Италия формально считается унитарным государством. В административном отношении она делится на 20 исторически сложившихся областей, которые подразделяются на 93 провинции. Доля представителей системообразующего народа (итальянцев) составляет около 98 %. В то же время среди национальных меньшинств выделяются сардинцы (1,5 млн. чел.) с острова-провинции Сардиния; проживающие на севере страны (область Фриули-Венеция-Джулия) фриулы (700 тыс. чел.); австрийцы-тирольцы (300 тыс. чел., область Трентино-Альто-Адидже) [14, с. 171], французы (300 тыс. чел., область Вале-д'Аоста) [8, с. 233]. Проявлявшие наибольшую активность и поддержанные соседней Австрией тирольцы добились в 1969 г. признания их культурной и территориальной автономии [7, с. 84]. Вслед за ними автономного статуса добились и другие области, в том числе Сицилия [8, с. 229].

К полуфедерациям следует отнести и Финляндию. Эта страна в административном отношении подразделяется на 12 губерний (ляни). Среди них существуют две национальные автономии — Ахвенанма (Аландские острова), населенная на 96 % шведами и имеющая собственный парламент (ландстинг) [15, с. 96], и образованный в 1974 г. саамский национальный округ, калкой наложенный на районы Утсйоки, Инари и Энонтеке [8, с. 257] губернии Лапландия. В 1991 г. унитарная Финляндия ввела саамский язык в качестве официального языка данной губернии наряду с финским и шведским языками [2, с. 312].

Подобное отношение к национальному меньшинству демонстрирует Королевство Дания, которое делится на континентальную часть, подразделяющуюся на округа — амты, и заморские автономные территории — Гренландию и Фарерские острова. Гренландия населена на 4/5 эскимосами. Административная власть в государстве с 1953 г. [8, с. 623] принадлежит состоящему из 21 депутата гренландскому парламенту (ландстингу) и местному правительству, главу которого назначает парламент. За пределами самоуправления остаются внешняя политика, оборона, финансы (за исключением местных налогов) и конституционные вопросы. Высшим представителем датской монархии на острове является верховный комиссар [15, с. 222]. Фарерские острова — также самоуправляемая область (с 1948 г.) в составе Королевства. Местным законодательным органом является фарерский парламент (лагтинг), который избирает и администрацию островов. Вопросами компетенции центральной власти занимается назначаемый датским монархом комиссар [15, с. 254].

Довольно сложна этнонациональная ситуация в другой полуфедерации — Испании, которая по Конституции 1978 г. территориально делится на 50 провинций, в свою очередь, объединенных в 13 исторических областей. Здесь развитие двух крупных, но уступающих испанцам (70 % всего населения страны) по численности народов — каталонцев и басков — длительное время тормозилось центральной (кастильской) властью, особенно в период правления Ф. Франко в 1939–1975 гг. [16, с. 195–197]. После восстановления монархии данные народы получили культурно-языковую автономию, что было закреплено в конституции 1978 г. [17, с. 116]. К 1983 г. все национальные области Испании — Каталония, Баскония, Галисия, Балеары, Валенсия, Наварра и др. — получили права автономии. В основном законе появилась статья 2, в которой говорится: «Конституция основана на нерушимом единстве испанской нации, единой и неделимой для всех испанцев Родине; она признает и гарантирует право на автономию для национальностей и регионов, ее составляющих, а также солидарность между ними». Противоречия между государством и автономиями в Испании разрешаются Конституционным Судом. Образование национальных и региональных автономий отчасти разрядило напряженность в национальных отношениях (за исключением Страны басков — провинции Бискайя, Алава и Гипускоа) [18, с. 179].

Среди европейских федераций существуют весьма оригинальные формы. Так, федеративная система в Бельгии заключается не столько в автономии конкретных провинций, а их в этом королевстве девять, а в совершенно иной плоскости — языковой. Она возникла из-за проблемы существования различных этнических групп и языков в одной стране. Бельгия сформировалась по конфессиональному принципу, когда в результате восстания 1830 г. католические штаты Нидерландов отделились от протестантской части и образовали независимое государство. Уже в на-

чальный период его существования была предпринята попытка растворить имевшие место культурные и языковые различия между двумя основными этническими компонентами страны — фламандцами (нидерландский язык) и валлонами (французский язык) в рамках своего рода централизованного государства (по примеру Франции). На практике официальным языком стал французский [2, с. 181]. В результате принятия в 1980 г. [9, с. 243] ряда законов о языке Бельгия превратилась в страну с двумя языками, носители которых по-прежнему разъединены. На севере Бельгии (провинции Антверпен, Лимбург, Западная и Восточная Фландрия и округ Лёвен провинции Брабант [8, с. 195]), где проживает 60% населения, расположена нидерландская языковая область. Юг страны (провинции Льеж, Эно, Намюр, Люксембург и округ Нивель провинции Брабант [8, с. 195]) занимает франкоязычная территория. Здесь проживает около 30 % населения. Есть также небольшой район, где говорят преимущественно на немецком языке (около 1%). И, наконец, столичный город Брюссель, где проживает примерно 10 % населения, представляет собой двуязычную область. В федеральном правительстве страны представлено одинаковое число как фламандско-, так и франкоговорящих министров. Двухпалатный парламент делится также на две языковые группы. В каждой языковой группе требуется большинство голосов для принятия новых законов. Политическая реальность столь же биполярна: в Бельгии нет ни одной федеральной партии, имеются лишь фламандские и франкоязычные, которые практически не сотрудничают. Данная форма федерализма довольно нестабильна, ибо неизменно таит в себе угрозу укоренения противоречий между двумя группами населения. Конфронтация, пусть чаще латентная, характерна для межэтнических отношений в Бельгии. Это подтверждается достаточной популярностью в течение 1990-годов радикально-сепаратистских партий. Все это существенно осложняет способность центральных органов власти к принятию решений, поскольку они вынуждены передавать соответствующие компетенции языковым общинам.

Расхождение между языковыми сообществами может привести к значительным конфликтам. Особенно актуально это в условиях резких политических изменений. Так, право выхода из состава государства (сецессия) за субъектами федераций не признается ни в одной из европейских конституций [12, с. 21]. Гипотетически данное право не отрицается первыми лицами некоторых федераций, однако не более того [19]. Попытки выхода всегда пресекались, иногда даже силой оружия, как это было, например, в 1847 г. в Швейцарии в период войны федералистов с сепаратистами-конфедератами из коалиции семи кантонов «Зондербунд» [20, с. 232]. Вооруженные силы федерального правительства решительно действовали и в XX в.: в Германии в 1923 г. при попытке нацистов провозгласить суверенитет Баварии [21, с. 95-103]; в Югославии 1991-1992 гг. когда сербская метрополия вела войну против почти всех партнеров по союзному государст-

ву — Хорватии, Боснии и Словении [22, с. 151–158], а также в 1981 и 1998–1999 гг. в Косово. Именно в рамках данной традиции следует рассматривать и действия российских войск по пресечению сепаратистского мятежа в Чечне в 1994–1996 и 1999–2003 гг. [23, с. 64].

Вообще буквальное восприятие принципов Паскуале Манчини и Вудро Вильсона («право народов на самоопределение») сделало этнический сепаратизм одним из самых заметных политических процессов в Европе XX в. Причем он имеет место и в высокоразвитых странах. Для Великобритании это проблема Северной Ирландии, для Франции — Корсики, для Испании — Страны басков. В странах со средним уровнем развития и экономически слаборазвитых государствах сепаратизм часто принимает формы открытых вооруженных конфликтов, например, косовская проблема для Сербии и сербо-хорватско-мусульманская вражда всех против всех в Боснии.

Опыт европейских государств в сфере национального строительства в условиях глобализации имеет важное значение для оценки перспективы развития государств как акторов мировой политики.

1. *Европа: вчера, сегодня, завтра* / Отв. ред. Н. П. Шмелев. — М., 2002.
2. *Альтернатив У.* Этно-национализм в Европе. — М., 2000.
3. *Нольте Э.* Фашизм в его эпохе. — Новосибирск, 2001.
4. *Аверина О. И.* Доклад на конференции «Этнос глобального мира» // Этнос глобального мира. — М., 1999.
5. *Кинг П.* Федерализм: многомерная модель исследования // Полис. — 2000. — № 5.
6. *Драгунов Г. Л., Листова Н. М.* Швейцария // Западная Европа. Страны и народы. — М., 1979.
7. *Ямсков А. Н.* Этно-территориальные автономии и проблема целостности Российского государства // Национальные интересы и территориально-государственное устройство России: Материалы круглого стола. — М., 1996.
8. *Брук Н. И.* Население мира. — М., 1986.
9. *Валентей С. Д.* Федерализм: российская история и российская реальность. — М.: ИЭ, 1998.
10. *Мухин А. И., Листова Н. М.* Австрия // Западная Европа. Справочник / Под ред. П. Н. Листова. — М.: Колос, 1974.
11. *Елинггер Т.* Доклад на международной конференции «Европейский федерализм и Россия» // Современная Европа. — 2001. — № 1.
12. *Арановский К. В.* Суверенитет в системе федеративных отношений // Право и политика. — 2000. — № 1.
13. *Райтер Э.* Идея европейской федерации // Современная Европа. — 2000. — № 2.
14. *Галкина Т. А., Красновская Н. А.* Италия // Южная Европа. Страны и народы. — М., 1983.
15. *Серебрянный Л. Р., Соколов М. Н.* Финляндия // Северная Европа. Страны и народы. — М., 1981.
16. *Коваль Т. Б.* Испания: регионы, этносы, языки // Расы и народы. — М., 1984.
17. *Прицкер Д. Н.* Национальная и региональная проблема современной Испании // Расы и народы. — М., 1980.
18. *Бромлей Ю. В.* Этнические процессы в современном мире. — М., 1987.
19. *Интервью с вице-канцлером Австрии Йозефом Риглером* // Аргументы и факты. — 1990. — № 33.
20. *Молок А. И.* Швейцария в 30–40-х гг. XIX столетия // Всемирная история. — М., 1959. — Т. VI.
21. *Ширер У.* Взлет и падение Третьего Рейха. — М., 1991.
22. *Гордиенко А. Н.* Войны второй половины XX века. — Минск, 1998.
23. *Аверин И. А.* Актуальные вопросы чеченской проблемы // Журнал прикладной психологии. — 2000. — № 5.