

УДК 327(477:493)

**Сободар О.О.**

ДУ «Інститут всесвітньої історії Національної академії наук України»

## ТРАНСФОРМАЦІЯ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ КОРОЛІВСТВА БЕЛЬГІЯ ПІСЛЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ 1993 Р.

*Автор аналізує вплив конституційної реформи 1993 р. на сучасну зовнішню політику Бельгії. Головна увага приділяється новим повноваженням суб'єктів федерації в прийнятті рішень офіційного Брюсселя у сфері зовнішніх відносин. Визначені основні напрями діяльності суб'єктів Королівства Бельгія на міжнародній арені. Зазначені відмінності між регіонами Бельгії. Окремо розглянуто вплив конституційних змін на українсько-бельгійські відносини.*

**Ключові слова:** Україна, Бельгія, Конституція, зовнішня політика, суб'єкти федерації.

**Постановка проблеми.** Зовнішня політика будь-якої держави формується під впливом різних чинників, серед яких називають законодавство, особистість політичного лідера, прийняті традиції зовнішньополітичного курсу тощо. У той же час велика кількість держав має власні унікальні механізми прийняття рішень на міжнародній арені. До них належить і Королівство Бельгія, яке після Конституції 1993 р. змінило унітарну форму державного устрою на федерацію.

Однією з особливостей цієї події для багатомовної країни було надання суб'єктам федерації широких повноважень у сфері зовнішніх відносин. Відбулася кардинальна зміна всього процесу прийняття рішень офіційного Брюсселя на міжнародній арені, а члени федерації отримали можливість безпосередньо брати участь у цьому. За таких обставин Міністерство закордонних справ Бельгії змушене узгоджувати зовнішню політику з усіма членами федерації. Одним із показових прикладів принципової позиції суб'єкта федерації у сфері зовнішніх відносин був протест регіону Валлонія проти підписання Угоди про вільну торгівлю ЄС із Канадою у 2016 р., що ледь не закінчився міжнародним скандалом. Подібні ситуації трапляються також у рамках двосторонніх відносин з іншими країнами. За таких умов було б доцільно розглянути трансформації, які відбулися в системі формування зовнішньої політики Королівства Бельгія.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В українській науці конституційні перетворення в Бельгії повністю не розкриті. У працях Л. Чекаленко [1], С. Віднянського [2] акцент робиться на українсько-бельгійських відносинах. У той же

час вплив конституційної реформи на міжнародну політику Бельгії є об'єктом дослідження науковців Д. Крікманса [3] і С. Пакіна [4].

**Постановка завдання.** Актуальність дослідження змін у системі зовнішніх відносин Королівства спричинена низкою факторів. Унікальний механізм залучення суб'єктів федерації до діяльності на міжнародній арені створює як нові можливості, так і складності під час переговорів. Є потреба використовувати радикально інший підхід до розбудови відносин із цією країною через обмеженість федерального уряду в Брюсселі в низці сфер. Україна як європейська держава намагається розвивати двосторонні відносини з усіма країнами континенту, однак для реалізації повного потенціалу двосторонніх зв'язків із Бельгією необхідна співпраця з усіма суб'єктами королівства. Приклад Угоди про вільну торгівлю ЄС із Канадою засвідчує, що будь-якій країні варто бути готовою до можливих ускладнень у зв'язку зі специфікою бельгійського врядування. Тому проблема конституційних змін 1993 р. у Бельгії вимагає більш детального аналізу, зокрема в контексті зовнішніх відносин.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Основний текст нової Конституції Бельгії, розроблення якого розпочалося ще в середині 80-х рр. ХХ ст., був узгоджений у 1993 р. Після затвердження обома палатами бельгійського парламенту він був опублікований у лютому 1994 р. Згідно з новим Основним законом країни Бельгія перетворилася на федеративну державу, в якій регіони та спільноти федерації (суб'єкти федерації) отримали повноваження здійснювати незалежну політику в низці сфер. Бельгійські спіль-

ноти (суб'єкти федерації за мовним принципом) незалежні в таких сферах, як мовна політика, культура, освіта, соціальне забезпечення та сфера охорони здоров'я. Бельгійські регіони (суб'єкти федерації за територіальним принципом) незалежні в питаннях економіки, охорони навколишнього середовища, зайнятості, інфраструктури й екологічного планування. Усі уряди спільнот і регіонів за новою Конституцією отримали права та механізми діяти на міжнародній арені. Варто зазначити, що спільноти отримали ці права ще в 1988 р., але не могли користуватися ними через відсутність законодавчо прописаних механізмів. Нова Конституція вирішувала це питання [5, с. 144].

Важливою відмінністю північної та південної частини країни є те, що повноваження фламандської спільноти й Фландрії (регіону) на практиці були об'єднані через ідентичність територіальних кордонів. Відповідно в північній частині існує єдиний уряд Фландрії разом із фламандським парламентом. У південній частині країни повноваження суб'єктів федерації розділені між різними урядами – урядом Валлонії й урядом франкомовної спільноти. Також окремий уряд німецькомовної спільноти засідає в Ейпені. У результаті збігу територіальних повноважень урядів бельгійську федеративну модель ще часто називають асиметричною.

Дві головні особливості розподілу повноважень між федеральним урядом і суб'єктами федерації полягають у принципі «*in foro interno, in foro externo*» («у внутрішньому форумі, у зовнішньому форумі») і відсутності ієрархії між федеральним і регіональним рівнем. Принцип «*in foro interno, in foro externo*» полягає в тому, що якщо суб'єкт федерації має відповідні повноваження всередині країни, то він компетентний займатися цими питаннями у зовнішній сфері, тобто на міжнародній арені [3, с. 6]. Це проявляється в трьох аспектах. По-перше, за бельгійськими суб'єктами федерації закріплене право укладати договори з міжнародними акторами (суверенними державами, іншими регіонами з правами автономії, міжнародними організаціями тощо). Іноземна держава чи третя сторона не можуть самостійно підписати договір із бельгійським федеральним урядом із питань, які належать винятково до компетенції бельгійських регіонів і спільнот. Зазначимо, що лише документи, затверджені в рамках ЄС, не потребують узгоджень із суб'єктами федерації. Таке обмеження викликане обов'язковістю імплементації норм ЄС на всій території Союзу.

По-друге, бельгійські суб'єкти федерації отримали право відправляти власних представників за кордон, а також до міжнародних організацій, де така можливість передбачена статутом організації. Так, в ООН Бельгія представлена саме бельгійськими дипломатами, а у Всесвітній туристичній організації – фламандськими представниками. Бельгійським спільнотам і регіонам із 1993 р. надане право призначати власних аташе в складі дипломатичного корпусу посольства, консульства чи постійного представництва Бельгії. Унікальним для Фландрії й Валлонії порівняно із суб'єктами інших федеративних держав є офіційний дипломатичний статус їхніх представників.

По-третє, відбулася зміна представництва Бельгії в рамках міжурядових або наднаціональних багатосторонніх організацій. Після ухвалення нової Конституції шість бельгійських урядів мають узгоджувати склад багатосторонніх делегацій на переговорах. Крім того, суб'єкти федерації також офіційно повинні брати участь у процесі вироблення позиції в зовнішній політиці Бельгії відповідно до внутрішньої компетенції. Таким чином, зовнішня політика вирішується на щоденній основі всіма суб'єктами бельгійської федерації.

Інший принцип бельгійської конституційної реформи полягає у фундаментальній рівності між усіма бельгійськими урядами та відсутності будь-якої ієрархії між ними. У внутрішній сфері це означає, що законодавчий акт, прийнятий суб'єктами федерації, має силу акта федерального рівня. У питаннях міжнародних відносин це передбачає, що всі бельгійські уряди несуть відповідальність за прийняття зовнішньополітичних рішень. Якщо суб'єкти не в змозі сформулювати офіційну позицію шляхом консенсусу, то відповідно в Королівстві Бельгія вона офіційно відсутня. Щоб уникнути подібних ситуацій, було створено низку консультативних органів для вироблення спільної позиції з питань зовнішньої політики між федеральним і п'ятьма федеративними урядами. Бельгійська Конституція, таким чином, надає значну автономію бельгійським регіонам і спільнотам у зовнішній політиці.

Варто зазначити, що в законодавстві прописано низку обмежень щодо автономії суб'єктів федерації. Так, згідно з положенням Конституції, Король (тобто бельгійський федеральний уряд) відповідає за зовнішню політику Бельгії. Відповідно виникає правова колізія щодо свободи регіонів і спільнот у зовнішній сфері, з одного боку, і діяльності уряду – з іншого. Однак фактично суб'єкти федерації користуються автономією

в зовнішніх відносинах, доки це не несе загрози зовнішній політиці федерації. Уряди спільнот і регіонів зобов'язані інформувати центральний уряд про власні наміри укласти договір (у сферах їх виключної компетенції) із третіми сторонами, а також повідомляти про кожен етап підготовки документа.

Згідно з Конституцією федеральний уряд має право лише опротестувувати сам факт підписання. У такому разі процедура укладення буде призупинена, а міжміністерська конференція (Interministerial conference for foreign policy) має прийняти рішення на основі консенсусу. Якщо його неможливо досягти, то федеральний уряд може перешкоджати подальшому підписанню угоди лише в чітко визначених випадках: інша сторона договору не була визнана Бельгією; якщо майбутній договір вплине на відносини Бельгії з іншими державами або призведе до серйозних ускладнень; майбутній документ порушує зобов'язання, які держава раніше взяла на себе на міжнародному чи наднаціональному рівні, або суперечить їм.

Широка автономія у сфері зовнішніх відносин і неоднорідність економічного розвитку вплинула на те, що Фландрія й Валлонія по-різному визначають власну зовнішню політику, хоча повноваження двох регіонів за конституцією однакові. У Фландрії й Валлонії міністр – президент регіону одночасно виконує функції регіонального міністра закордонних справ. Обидва регіони приділяють велику увагу економічним відносинам із третіми сторонами у сфері зовнішньої торгівлі й прямих іноземних інвестицій. Про це свідчить склад дипломатичного корпусу обох регіонів (на одного політичного представника припадає 7–8 фахівців-економістів). Однак щодо інших аспектів є значні відмінності.

Так, у гуманітарних питаннях Валлонія активно намагається використовувати можливість підписання міжнародних договорів у сфері освіти та співпрацювати в рамках програм наукового обміну. У той же час у Фландрії питаннями культури й освіти займаються відповідні функціональні підрозділи, а не відділи закордонних справ. Зазначимо, що Фландрія приділяє більше уваги туризму. Це робиться не тільки через економічний складник, але й із метою підкреслити власну ідентичність у рамках Королівства Бельгія.

Географія політичної й економічної активності регіонів також відрізняється. Якщо франкомовна Валлонія більше співпрацює з країнами франкофонії, насамперед із Францією та колишніми

французькими колоніями, то Фландрія намагається підтримувати зв'язки з країнами Центрально-Східної Європи та з країнами, для яких характерні високі темпи економічного розвитку.

Асиметричність територіальних меж регіонів і спільнот також вплинула на структуру «міністерств» закордонних справ. Якщо для Фландрії характерна бюрократична вертикаль із чітко визначеними обов'язками та відповідальністю, то у Валлонії має місце розгалужена система відділів і підрозділів, обов'язки яких можуть переплітатися.

У результаті конституційних змін протягом останнього десятиліття бельгійський федеральний апарат адаптувався до нових умов. Якщо раніше центральний уряд мав монополію в галузі міжнародних відносин, то тепер він є лише одним із акторів. МЗС Бельгії перетворилося на координаційний центр, який спрямовує в необхідне русло всі зовнішні контакти. Зазначимо, що завдяки цьому зовнішні зв'язки Бельгії стали більш широкими, відбувся своєрідний неофіційний перерозподіл завдань. Певні напрями в зовнішніх відносинах (наприклад, співпраця з країнами франкофонії чи співробітництво з країнами Південної Африки) частково розділені між урядами різних регіонів і спільнот у рамках федерації відповідно до їх безпосередньої зацікавленості [4].

Федеральний уряд загалом лояльно ставиться до діяльності регіонів і спільнот. У зв'язку із широкою мережею посольств МЗС Бельгії залишається важливим учасником міжнародних відносин, а також зберігає конституційне завдання представляти бельгійські регіони й спільноти за кордоном, особливо в тих країнах, де суб'єкти федерації не мають представників. Крім того, бельгійська федеральна дипломатія відіграє важливу роль у великих організаціях – ООН, ЄС, НАТО й ОБСЄ. Варто зазначити, що попри тривалий період із моменту прийняття конституційних змін є низка невирішених проблем. Передусім це стосується фінансового складника, а також неможливості швидко формувати зовнішньополітичну позицію одночасно з усіма урядами через динамічність сучасної міжнародної політики. Загалом будь-які відносини з Бельгією значною мірою є заручниками змін, які були встановлені новою Конституцією, що неодмінно впливає на двосторонні зв'язки, зокрема й українсько-бельгійські відносини.

На початку незалежності нашої країни це проявлялось у відсутності активних політичних контактів на високому рівні. Така ситуація була

викликана процесом прийняття нової Конституції 1993 р. у Бельгії. У зв'язку із цим у 1992–1994 рр. бельгійський уряд був сконцентрований на вирішенні внутрішніх питань. Підготовка та налагодження механізмів співпраці з регіонами та спільнотами сповільнювали будь-яку активність на міжнародній арені цієї країни та не дозволяли планувати співробітництво на майбутнє. У цей період Україні було складно активізувати діалог і ще більш складно – отримати згоду від бельгійського уряду щодо українських пропозицій. Із боку Бельгії мала місце затримка у вирішенні широкого кола питань, зокрема в підписанні договорів. Найбільш показовим стала підготовка Договору про партнерство та співробітництво, який був розроблений за часів Л. Кравчука та наданий на погодження регіонам і спільнотам за часів каденції першого Президента України. МЗС України постійно намагалося пришвидшити процес підписання документа, але бельгійські дипломати відзначали неможливість підписання такого важливого документа без узгодження із суб'єктами федерації [6, арк. 9]. У результаті договір був підписаний лише в 1997 р. вже за президенства Л. Кучми.

Подібна ситуація виникла також під час підготовки Угоди між Урядом України та Бельгійсько-Люксембурзьким економічним союзом про взаємне заохочення інвестицій. Її узгодження тривало дуже довго. На заваді стали конституційні реформи й обов'язковість залучення членів федерації до розроблення документа, що знову відстрочило момент підписання [7].

Варто зазначити, що затримки в процесі підготовки угод були не найгіршим розвитком ситуації. Значна кількість договорів так і залишилася не підписаною попри неодноразові нагадування українських дипломатів. Вимога узгоджувати документи із членами федерації вплинула на те, що Україна майже не мала ніяких договорів із цією країною тривалий час після 90-х років, коли відбулася активізація відносин між обома державами під час президентства Л. Кучми. Більше того, питання в культурній, освітній чи сільськогосподарській сферах регіони та спільноти вирішують самостійно без втручання федерального уряду та відповідно Міністерства закордонних справ. Документи в цих сферах між обома країнами майже відсутні в чинній договірно-правовій базі. Така незалежність частково впливає на практику федерального уряду щодо підписання міжнародних договорів у зазначених сферах. Дипломати цієї країни відзначали, що низку угод варто

підписувати в рамках ЄС [8, арк. 35]. Таким чином послаблювалася позиція суб'єктів федерації через простішу процедуру імплементації.

Інший характерний момент українсько-бельгійських відносин – це відсутність розуміння Україною ролі федеральних урядів Бельгії. Завдяки власним повноваженням ці суб'єкти федерації фактично виступають представниками та захисниками інтересів регіонів. Саме вони є головними ініціаторами економічного співробітництва з іншими країнами. Так, під час підготовки візиту міністра-президента Фландрії Л. Ван ден Бранде до України в 1998 р. посольство в Брюсселі підкреслювало, що такі візити є проявом економічного інтересу, зокрема у сфері прямих інвестицій і нарощування експортного потенціалу. Однак із боку МЗС України була проявлена повільність в узгодженні дати візиту, попри те, що саме посольство декілька разів нагадувало про візит. У зв'язку із цим зустріч була перенесена на наступний рік [9, арк. 191].

Окремо слід згадати про політичну кризу, яка охопила Бельгію у 2007–2011 рр. Тоді голова уряду змінювався за цей короткий період 5 разів. При цьому після виборів 2010 р. склад Кабінету міністрів не був затверджений понад рік через конституційну вимогу про рівну кількість міністерських портфелів для франкомовних і фламандців. Відзначимо, що саме ці роки були одними з найбільш активних в українсько-бельгійських відносинах. Українські високопосадовці регулярно відвідували Брюссель і зустрічалися з бельгійськими лідерами. Але помітних результатів, окрім підписання Плану дій між урядами обох країн, не було. Із боку української влади було б доцільно активізувати співпрацю з членами федерації в умовах такої політичної нестабільності в Бельгії. Більше того, досвід кризи 2007–2011 рр. показав, що саме завдяки сильним позиціям регіональних урядів за відсутності коаліції в парламенті Бельгії не відбулося дестабілізації в країні в цілому.

**Висновки.** Загалом система прийняття рішень у сфері зовнішніх відносин Королівства Бельгія, яка передбачає залучення членів федерації до формування зовнішньої політики країни, є унікальною. Подібні широкі права суб'єкта федерації у сфері зовнішніх відносин має обмежене коло країн, але, як правило, їх члени федерації не залучені до процесу прийняття рішень. Така своєрідність ведення зовнішніх відносин ускладнює діалог із цією країною, яка, таким чином, намагається уникнути протиріч між головними національностями країни. У контексті двосторонніх

відносин з Україною це проявляється в малоефективному політичному діалозі та повільному процесі підготовки міжнародних договорів. Розподіл повноважень змушує офіційний Київ вести діалог із регіонами та спільнотами, що не завжди відбу-

вається успішно, адже до цього наша країна мало пристосована. Відсутність розуміння важливості ролі суб'єктів федерації уповільнює процес розбудови ефективних двосторонніх відносин і не дозволяє реалізувати їх максимальний потенціал.

#### Список літератури:

1. Чекаленко Л. Україна – Королівство Бельгія: відносини і співробітництво. URL: <http://uaforeignaffairs.com/ua/zs/anglomovna-versija/view/article/ukrajina-korolivstvo-belgija-vidnosini-i-spivrobitn/>.
2. Зовнішня політика України в умовах глобалізації. Анотована історична хроніка міжнародних відносин (1991–2003) / Відп. ред. С. Віднянський. К.: Генеза, 2004. 616 с.
3. Criekemans D. Foreign Policy and Diplomacy of the Belgians Regions: Flanders and Wallonia. Hague : Clingendael, 2010. 38 p.
4. Paquin S. Federalism and Compliance with International Agreements: Belgium and Canada Compared. The Hague Journal of Diplomacy. 2010. № 5. P. 173–194.
5. Kovziridze T. Hierarchy and Interdependence in Multi-level Structures: Foreign and European Relations of Belgian, German and Austrian Federated Entities. Brussel: Asp / Vubpress, 2008. 290 p.
6. Записи бесід, щоденники співробітників Посольства України в Королівстві Бельгія. ГА МЗС України. Ф. 9. Оп. 29. Спр. 36. 9 арк..
7. Економічні взаємовідносини (загальне). Галузевий архів МЗС України. Ф. 9. Оп. 29. Спр. 42. 165 арк.
8. Політичні питання (загальне). Галузевий архів МЗС України. Ф. 6. Оп. 21. Спр. 14377. 35 арк.
9. Організація офіційних і робочих візитів глав іноземних держав, урядів та міністрів закордонних справ в Україну. Галузевий архів МЗС України. Ф. 5. Оп. 29. Спр. 9567. 191 арк.

#### ТРАНСФОРМАЦІЯ ВНЕШНЬОЇ ПОЛІТИКИ КОРОЛЕВСТВА БЕЛЬГІЯ ПОСЛЕ КОНСТИТУЦІОННОЇ РЕФОРМИ 1993 Г.

*Автор аналізує вплив конституційної реформи 1993 г. на сучасну зовнішню політику Бельгії. Головну увагу приділяється новим повноваженням суб'єктів федерації щодо прийняття рішень офіційного Брюсселя в сфері зовнішніх відносин. Визначені основні напрями діяльності суб'єктів Королівства Бельгія на міжнародній арені. Вказані відмінності між регіонами Бельгії. Особливо розглянуто вплив конституційних змін на українсько-бельгійські відносини.*

**Ключевые слова:** Україна, Бельгія, Конституція, зовнішня політика, суб'єкти федерації.

#### TRANSFORMATION OF THE FOREIGN POLICY OF THE KINGDOM BELGIUM AFTER THE CONSTITUTIONAL REFORM IN 1993

*The author analyzes the influence of the Constitutional reform in 1993 on modern Belgian foreign policy. The role of the subjects of the federation is emphasized in shaping and adopting decisions of the official Brussels. The main spheres of the activities of members of the federation on the international arena have been determined. The difference between the regions of Belgium is mentioned. Great attention is paid to affects constitutional changes on the formation of Ukrainian-Belgian relations.*

**Key words:** Ukraine, Belgium, Constitution, foreign policy, subjects of the federation.