

*КАРСАНОВА Елена Созрикеевна — доктор политических наук, профессор кафедры политологии факультета социальных наук и массовых коммуникаций Финансового университета при Правительстве РФ (1255993, Россия, г. Москва, Ленинградский пр-кт, 49; eskarsanova@fa.ru)*

## РИСКИ КОНСОЦИАТИВНОЙ ДЕМОКРАТИИ В БЕЛЬГИИ

**Аннотация.** Статья нацелена на осмысление способности консоциативной демократии трансформировать этнополитический конфликт и управлять им. Бельгийский кейс рассматривается в контексте развития механизмов консоциализма, которые привели к институционализации политической структуры в форме федеративного государства. Отмечается, что консоциализм в Бельгии претерпел важную метаморфозу – от классического типа, основанного на идеологических устоях, к федеральному типу, основанному на территориальном разделении. Далее оценивается, в какой степени принципы консоциативной демократии по-прежнему определяют современную бельгийскую политику. Основываясь на анализе четырех институциональных критериев консоциализма, автор приходит к выводу, что институциональная структура консоциативного федерализма в Бельгии имеет немало шансов подорвать потенциал мирного разрешения конфликта в долгосрочной перспективе.

**Ключевые слова:** Бельгия, консоциализм, Лейпхарт, федерализм, этнолингвистический конфликт, сепаратизм

Бельгия – страна, рожденная из разногласий. Она стала независимой в 1830 г., когда провозгласила независимость от Нидерландов, к которым она присоединилась в 1815 г. после поражения Наполеона. Желание отделиться от Нидерландов было вызвано двойным расколом: религией (бельгийцы были преимущественно католиками, а не протестантами) и языком (бельгийская элита говорила по-французски, а не по-голландски). Хотя бельгийцы были преимущественно католиками, они разошлись во взглядах на роль, которую католическая церковь должна играть в государстве. Это разделение переросло в раскол между церковью и государством: часть бельгийцев считали, что церковь должна играть активную роль в государстве, другие бельгийцы решительно выступали за строгое разграничение полномочий государства и церкви.

Получившее независимость в 1830 г. бельгийское государство соответствовало обычной модели других европейских национальных политий. Политическая элита молодого государства стремилась укрепить общенациональную идентичность через культуру, историю и язык. Формально новая конституция предоставляла равные права носителям различных языков. Но бельгийская избирательная система предоставляла право голоса гражданам, платящим государственные налоги. Преимущественно это была франкоязычная буржуазия, в то время как на фламандском и голландском диалектах говорило большинство населения. Вероятней всего правящая франкоязычная элита рассчитывала на постепенную ассимиляцию фламандцев посредством социальной мобильности и мягкого принуждения к изучению французского языка.

Рост национального самосознания интеллектуальной фламандской элиты, активность католических институтов, по инициативе которых преподавание в начальной школе проходило на фламандском языке, вызвали в середине XIX в. рост требований равных языковых прав.

Фактически фламандский национализм поднял голову во второй половине XIX в. Правительство было вынуждено предоставить фламандскому языку

равный статус в юридических и государственных делах: в 1886 г. в бельгийском парламенте прозвучала первая речь на фламандском языке; в 1895 г. на фламандском языке появились юридические бюллетени; в 1898 г. был принят закон о равенстве национальных языков, который сделал нидерландский язык официальным языком наравне с французским.

Вторая волна языковых законов, принятая в 1930-х гг., двигалась в сторону территориального одноязычия во Фландрии и Валлонии и двуязычных институтов в Брюсселе и в регионах с языковыми меньшинствами. Официально одноязычие было введено во Фландрии и Валлонии, но границы могли корректироваться по результатам регулярной переписи. В ряде муниципалитетов, где проживало значительное число языковых меньшинств, часть государственных услуг предоставлялась на их языке. Общим правилом вводилось двуязычие центральной государственной службы, хотя сотрудники этих служб могли оставаться одноязычными. Брюссель объявлялся двуязычным.

Валлонский национализм начал набирать обороты только после Второй мировой войны, когда экономический разрыв с Фландрией стал очевидным. Если фламандцев в первую очередь беспокоили этнокультурные аспекты, то корни валлонского движения были социально-экономическими. Лидирующие экономические позиции Валлонии были возможны благодаря угольной и сталелитейной промышленности, в то время как фламандские территории оставались преимущественно сельскохозяйственными. Но во второй половине XIX в. структура размещения национальной промышленности стала меняться в пользу Фландрии, которая территориально была ближе к портовой инфраструктуре, и транснациональные корпорации, заинтересованные в развитии новых отраслей (нефтехимия, цветная металлургия и пр.), предпочли направить инвестиции именно туда.

Таким образом, помимо этнокультурного раскола, довольно быстрый процесс индустриализации в Бельгии спровоцировал глубокий социально-экономический раскол, который, как известно, нередко «выступает фактором радикализации, создает тревожные настроения в обществе и несет негативные последствия, которые находят выражение в росте безработицы, бедности, криминала, иммиграции и падении доверия к власти» [Парма 2022: 55]. Поэтому по мере роста демографического и экономического влияния Фландрии валлонское движение аккумулировало конфликтный потенциал. К началу 1960-х гг. в политике Бельгии доминировал настолько сильный языковой разрыв, что основные национальные партии раскололись на фламандские и франкоязычные [Mabille 2000: 68].

Именно в это время в западноевропейских странах большое влияние приобретает идеология социального государства, определяющим элементом которой является положение об инклюзивном распределении социальных благ с тем, чтобы ни одна социальная группа, какой бы малой она ни была, не чувствовала ущемления своих социальных прав и возможностей, когда государство «становится действительно всеобщим» [Волгин, Карсанова 2023: 57], не уступая при этом своей культурной идентичности. В Бельгии этот процесс пошел оригинальным путем.

Современное политическое устройство Бельгии создавалась, начиная с 1970 г., посредством шести конституционных реформ, которые привели к пересмотру институционального баланса. Конституция официально установила три региона: Фландрию, Валлонию и Брюссель (является двуязычной территорией). Наконец, были установлены давно оспариваемые языковые границы, что привело к параллельному созданию трех культурных сооб-

шесть: нидерландоязычного, франкоязычного и немецкоязычного [Wouters, Andriene-Moylan 2021: 756].

Бельгия постепенно стала развивать консоциативный федерализм. Процесс передачи полномочий — результат длительных переговоров между уровнями власти и этнолингвистическими группами. Это означает, что федерализм в Бельгии развивался не органично, а по частям, что объясняет, почему его часто называют нетипичным и уникальным [Wouters, Andriene-Moylan 2021: 770]. После конституционной реформы в мае 1993 г. Бельгия окончательно стала федеративным государством де-юре. Сегодня наряду с федеральным парламентом существует еще пять парламентов — фламандский парламент, валлонский парламент, брюссельский региональный парламент, парламент немецкоязычного сообщества и парламент французского сообщества. Существенное различие заключается в принципах, на которых они основаны: полномочия регионов связаны с территорией, а полномочия сообществ — с людьми. В политической системе Бельгии не существует правовой иерархии между регионами, сообществами и федеральной властью — все равны. Федеральные институты в Бельгии учреждены таким образом, чтобы представлять интересы двух основных групп бельгийского общества. Структурно и функционально эти институты воспроизводят основные принципы консоциализма, но, тем не менее, обычно описываются как федеративные. Поэтому в Бельгии существует своего рода путаница между консоциализмом и федерализмом.

Консоциализм как институционализируемая черта бельгийской политики исторически предшествует возникновению самого федерализма, который, по сути, обобщает то, как бельгийская конституционная система, основанная на непрямой, немажоритарной и представительной форме правления, неоднократно решала этнолингвистические конфликты и противоречия [Wouters, Andriene-Moylan 2021: 770].

С тех пор как консоциализм появился в научной литературе, ведутся споры и дискуссии по поводу связей, которые эта теория имеет со своей «родственной» теорией — федерализмом. Хотя они действительно относятся к различным понятиям, которые не следует смешивать, в настоящее время консоциализм и федерализм во многих отношениях остаются взаимодополняющими. Аренду Лейпхарту кажется очевидным следующее: «если мы добавим несколько характеристик к концепции федерализма, мы придем к концепции консоциализма» [Lijphart 1977: 24]. Таким образом, консоциальный федерализм можно понимать как дополнительное выражение федерального принципа, который в первую очередь направлен на стимулирование и поиск консенсуса внутри разделенного общества. И для этого консоциальный федерализм использует нормативные принципы, выдвинутые как федерализмом, так и консоциализмом.

По Лейпхарту, консоциализм базируется на нескольких различных, но взаимосвязанных механизмах: два первичных института — большая коалиция и сегментарная автономия, два вторичных института — пропорциональность и право вето и «сотрудничество сегментарных элит» [Lijphart 1969: 216].

Большая коалиция лежит в основе разделения исполнительной власти в консоциативных обществах: все значительные группы, включая группы меньшинств, представленные своими соответствующими элитами, совместно управляют плюралистическим или разделенным обществом в вопросах, представляющих общий интерес. Лейпхарт объясняет, что такая большая коалиция может принимать несколько форм: большой коалиционный кабинет в парламентской системе, «большой» совет или комитет с важными консуль-

тативными функциями или большая коалиция президента и других высших должностных лиц в президентской системе [Lijphart 1977: 25]. Таким образом, вопросы, представляющие общий интерес, должны решаться на основе консенсуса, но для решения вопросов, которые порождают конфликты и противоречия, сегментам предоставляется высокая степень автономии в ведении своих собственных внутренних дел.

Сегментарная автономия фактически является «логическим следствием принципа большой коалиции», продолжает Лейпхарт, «по всем вопросам, представляющим общий интерес, решения должны приниматься всеми сегментами вместе с примерно пропорциональной степенью влияния», но «однако по всем остальным вопросам решения и их исполнение могут быть оставлены на усмотрение отдельных сегментов» [Lijphart 1977: 41]. В такой динамике разделения власти пропорциональность является основным инструментом, обеспечивающим справедливое политическое представительство всех сегментов и справедливое распределение общественных благ среди всех сегментов. Он выполняет две важные функции: с одной стороны, «это метод распределения должностей на государственной службе и ограниченных финансовых ресурсов в форме государственных субсидий между различными сегментами» [Lijphart 1977: 38]. Все группы должны влиять на решение пропорционально своей численности, и это может быть гарантировано только в том случае, если решение принимается при участии всех групп. Бенжамен Констан в дискуссии о правах меньшинства высказал несомненную истину, что «защищая права меньшинства, мы, таким образом, защищаем права всех» [Волгин 2018: 123].

Взаимное право вето дает каждой группе, особенно меньшинствам, гарантию того, что они не будут переиграны более крупными группами или большинством по вопросам, представляющим общий интерес. Как утверждает Лейпхарт, «только такое вето может дать каждому сегменту полную гарантию политической защиты» [Lijphart 1977: 36-37].

Не менее значимым фактором консоциативной демократии, по Лейпхарту, является «сотрудничество сегментарных элит», которое относительно независимо от давления граждан в процессе достижения ими компромиссов и договоренностей.

В основе бельгийской политической динамики мы находим многие перечисленные консоциативные характеристики.

1. Необходимость формирования большой коалиции включена в конституционные изменения 1970 г., которые предусматривали, что федеральное правительство должно состоять из равного числа голландцев и франкоговорящих, а любое конституционное изменение должно быть одобрено парламентом в 2/3 от общего большинства и простым большинством внутри каждой языковой группы. Таким образом, в «федеральном» типе консоциализма это означает, что необходима не одна, а две такие большие коалиции, т.е. по одной внутри каждой языковой группы.

Как известно, общенациональных партий в Бельгии нет. С 1970 г. по выборы 2007 г. (за одним исключением) все правительственные коалиции состояли из большинства в каждой языковой группе. Однако выборы 2007 г. стали точкой отсчета политической нестабильности, после которой большинство правительств не смогли добиться простого большинства ни в одной из языковых групп. Сейчас правительство Бельгии может быть только коалиционным, куда на паритетной основе должны входить партии франкоязычного региона (Валлония) и нидерландоязычного (Фландрия). Поэтому победившая на

выборах в своем регионе политическая партия обязана подбирать партнеров из другой части страны.

2. Важнейшей консоциативной особенностью Бельгии является сегментарная автономия, представленная в высоко децентрализованной бельгийской федеральной структуре, в которой этнолингвистические группы живут почти полностью автономной социально-политической и экономической жизнью.

3. Пропорциональность – это процедурный механизм, способный перераспределять государственные ресурсы между всеми сегментами общества и тем самым смягчать социальный антагонизм. Эти механизмы могли бы принять форму пропорционального распределения государственных субсидий или мандатов между сегментами, но в бельгийском случае они преимущественно включали передачу федеральных полномочий на региональный уровень, при этом потребности каждого сегмента удовлетворялись в одинаковой степени: требования фламандцев об этнокультурном признании были пропорциональны требованиям Валлонии об экономическом контроле. В Бельгии применение правила пропорциональности стало одним из наиболее успешных способов разрешения конфликтов в прошлом и проблематичным в настоящем ввиду смещения баланса между федеральным и региональным уровнями.

4. Право вето Бельгия институционализировала в 1970 г. После государственных реформ 1970 г. депутаты федерального парламента стали различаться по признаку языкового сообщества, и этот сдвиг отразил конец общенациональных политических партий. На основе этой новой конфигурации были введены три основных консоциативных (немажоритарных) механизма для поддержки процессов принятия решений в федеральном парламенте и исполнительной власти. Первый требует, чтобы в некоторых случаях, например при проведении конституционных реформ, в обеих палатах федерального парламента было получено двойное большинство, т.е. необходимо также простое большинство внутри языковой группы [Wouters, Andrione-Moylan 2021: 756]. Вторая – это так называемая «процедура тревожного звонка», которая позволяет 25% депутатов от любой языковой группы прерывать парламентские слушания, если предложение считается ущемляющим интересы их сообщества [Wouters, Andrione-Moylan 2021: 756]. Совет министров должен представить исправленную версию предложения в течение 30 дней [Sinardet 2011: 23]. В результате (третий механизм) существует неписаное правило, согласно которому решения Совета министров принимаются консенсусом, что еще раз подтверждает консоциативный характер процесса принятия решений на федеральном уровне [Alen 1990: 33].

Таким образом, сложное формирование политико-территориальной структуры Бельгии во многом определяется консоциативной динамикой. С одной стороны, консоциативные методы успешно нивелировали эскалацию конфликтного противостояния в прошлом, но в то же время этот консоциативный прием управления противоречиями создал структуру стимулов, в которой национализм стал привлекательной стратегией для региональных элит. «Конфронтационный активизм» [Парма 2022: 54] и националистические требования с возможностью привлечения сторонников и координации их действий [Пырма 2019: 66] стали частью стандартной конкурентной игры между региональными партиями в Бельгии. Консоциальное сотрудничество и групповая выгода стали тесно связанными с групповым сепаратизмом. Фламандские христианские демократы хотели и получили широкую

общественную автономию в сфере образования и культурной политики. Валлонские социалисты хотели и получили широкую региональную автономию в политике экономического развития, промышленной политике и государственном жилищном строительстве. Степень федерализации в значительной степени зависела от конкретных политических предпочтений этих двух доминирующих партий.

Возникновение передачи полномочий как инструмента рассеивания и разрешения конфликтов можно рассматривать как продукт консоциативной динамики, которую Лейпхарт определил как «правление сегментарных элит с целью превратить демократию с фрагментированной политической культурой в стабильную демократию» [Lijphart 1969: 216]. Однако, как это ни парадоксально, хотя консоциализму удалось преодолеть конфликт и обеспечить хрупкое единство нации, он также начал постепенно углублять разногласия и дальше институционализировать сегментацию. Эта динамика дополнительно усугубляется остаточными компетенциями федерального уровня, которые весьма ограничены и включают в себя полномочия в отношении судебной власти, социального обеспечения, денежно-кредитной политики, безопасности и обороны, гражданского права и иностранных дел во всех областях, не переданных регионам и сообществам. Процесс федерализации Бельгии лишил федеральный уровень многих существенных полномочий. Это приводит к тому, что баланс между «самоуправлением» и «совместным правлением» теряет свою жизнеспособность и масштаб. Механизмы консенсуса и вето создают стимулы для углубления политических, социально-экономических и этнолингвистических разногласий, запуская самоусиливающуюся спираль требований самоуправления. Углубляющиеся разногласия преодолеваются за счет увеличения передачи полномочий на региональный уровень, а стимулы для сотрудничества имеют тенденцию к снижению, о чем убедительно свидетельствуют перманентные правительственные кризисы в стране. Создавая легитимную основу для развития региональной идентичности, консоциативный бельгийский федерализм закрепляет и институционализирует те самые разделения, которыми он призван управлять. И хотя на первый взгляд консоциализм является единственной гарантией единой Бельгии, обеспечивающей всей политической системе запас устойчивости, с другой стороны, именно потому, что он рассеивает и нейтрализует конфликты посредством передачи полномочий и финансирования, а не разрешает их, он сам по себе является мощной центробежной силой.

### Список литературы

Волгин О.С. 2018. Еще раз о понятии гражданского общества: философский аспект. — *Философские науки*. № 10. С. 114-129.

Волгин О.С., Карсанова Е.С. 2023. Постигая социальное государство. — *Право и управление. XXI век*. Т. 19. № 2(67). С. 54-61.

Пырма Р.В. 2019. Влияние цифровых коммуникаций на политическое участие. — *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. Т. 9. № 4(40). С. 63-69.

Парма Р.В. 2022. Современная трактовка политического радикализма в гражданской активности. — *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. Т. 12. № 2. С. 53-60.

Alen A. 1990. België: een tweeledig en centrifugaal federalisme, Teksten en Documenten, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Brussel. 40 p.

Lijphart A. 1969. Consociational Democracy. — *World Politics*. Vol. 21. Is. 2. P. 207-225.

Lijphart A. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. Yale University Press. 268 p.

Mabille X. 2000. *Histoire politique de la Belgique*. 4<sup>th</sup> ed. Bruxelles: CRISP.

Sinardet D. 2011. Is Belgian Consociational Federalism a Vector of Instability? — *Pouvoir*. Vol. 136. Is. 1. P. 21-35.

Wouters J., Andrione-Moylan A. 2021. Federalism: a Lifeline for Belgium? — *Jura Falconis Jg*. Vol. 57. Is. 3, bijzonder nummer declining. P. 755-771.

KARSANOVA Elena Sozrikoevna, Dr.Sci. (Pol.Sci.), Professor of the Chair of Political Science, Faculty of Social Sciences and Mass Communications, Financial University under the Government of the Russian Federation (49 Leningradsky Ave, Moscow, Russia, 125993; eskarsanova@fa.ru)

## RISKS OF CONSOCIATIVE DEMOCRACY IN BELGIUM

**Abstract.** The aim of the article is determination of the ability of consociational democracy to transform and manage ethnopolitical conflict. The Belgian case is examined in the context of the development of consociationalism mechanisms, which led to the institutionalization of the political structure in the form of a federal state. The author notes that consociationalism in Belgium has undergone an important metamorphosis: from the classical type, based on ideological foundations, to the federal type, based on territorial division. The author further assesses the extent to which the principles of consociational democracy continue to guide contemporary Belgian politics. Based on the analysis of four institutional criteria of consociationalism, the author concludes that the very institutional structure of consociational federalism in Belgium can significantly undermine the potential for peaceful resolution of the conflict in the long term.

**Keywords:** Belgium, consociationalism, Lijphart, federalism, ethnolinguistic conflict, separatism

---