

© 2010 г. А.В. Осипов

СООБЩЕСТВЕННАЯ ДЕМОКРАТИЯ КАК ФАКТОР КОНСОЛИДАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВЛАСТИ

Анализируется институт общественной демократии как фактор консолидации политической власти. Рассматриваются такие стороны общественной системы распределения власти как электоральное пропорциональное представительство; территориальная автономия; пропорциональная административная кооптация. Приводятся примеры политических ситуаций, когда общественная демократия оказывается неустойчивой.

Ключевые слова: общественная демократия, пропорциональная избирательная система, конституционный порядок, институт этнической кооптации, властная деконсолидация.

Одним из важнейших путей предотвращения деконсолидации политической власти, вызванной этническими конфликтами, является общественная демократия [1, с. 29]. На этом пути правительство стремится избежать мажоритарной проблемы правила большинства посредством включения представителей различных этнических групп в органы власти. Сообщественная система распределения власти предусматривает институты; 1) электорального пропорционального представительства; 2) территориальной автономии; 3) пропорциональной административной кооптации. Пропорциональная избирательная система представляет собой порядок определения результатов голосования, при котором распределение мандатов между партиями производится в соответствии с полученным ими количеством голосов. Пропорциональная система имеет две модификации. В первом случае, когда избирательные округа не вычленяются, избиратели голосуют за политические партии всей страны. Во втором случае функционирует пропорциональная система в многомандатных округах. Избиратели голосуют за представителей партии в масштабах округа, и места в парламенте распределяются в зависимости от влияния партии в округе. В обоих случаях представители этнического большинства и меньшинства получают места в выборных органах власти.

Правительство имеет коалиционный характер, в нем участвуют представители национального большинства и меньшинства. В важнейших решениях правительства действует правило консенсуса. Также действует право группового вето на решения правительства или парламента, вызывающие межэтнические распри [1, с. 69-72].

Сообщественная демократия предусматривает этническую территориальную автономию. Речь идет о вертикальном разделении политической власти на основе региональной автономии или федерализма. По мнению Д. Горовица, «территориальная автономия действует аналогично электоральной реформе и пропорционально представительству. Она отделяет одну область от другой, создает и реконструирует законодательное большинство и меньшинство посредством регулирования территориального управления» [2, с. 128-129]. В унитарных государствах институты национально-территориальной и национально-государственной автономии способны препятствовать деконсолидации политической власти в этнически разделенном обществе. Национально-территориальная автономия означает предоставление этническим меньшинствам самостоятельности в решении вопросов внутренней жизни. Ее субъекты имеют свои государственные органы. Они могут издавать по установленному центру кругу вопросов свои законодательные акты. На ее территории, наряду с общегосударственным языком используется язык этнического меньшинства. Статус автономии утверждается общегосударственным законом. Автономные законы могут быть отменены центральными органами, если они противоречат общегосударственным интересам. Еще более широкими правами пользуются этногруппы, имеющие статус национально-государственной автономии. Объем их полномочий приближается к объему полномочий субъекта федерации. Д. Бойман полагает, что предоставление национально-территориальной автономии баскам, каталонцам, галисийцам в Испании, корсиканцам во Франции, уэльсцам, шотландцам в Англии привело к стабильности мирных соглашений в этих странах, хотя сепаратистские тенденции продолжают сохраняться [3, 128-129]. Институты территориальной автономии создают равновесие политической власти этногрупп и препятствуют доминированию этнического большинства государства. Институт субъекта федерации, имеющей национально-территориальную основу, содержит наибольшие гарантии автономии этногруппы относительно центрально-

го правительства. В федеративном государстве его субъекты обладают юридической и политической самостоятельностью. Она выражена в праве кооперации при внесении конституционных поправок, участии в федеральном принятии решений, а также в сохранении особых полномочий субъектов федерации. В научной литературе выявляются признаки федерации на основании критерия всеобщей правовой системы [4]. К ним относятся: верховенство федеральной конституции над конституциями (уставами) субъектов федерации; государственный суверенитет федерации; разделение государственной власти по вертикали между федерацией и ее составными частями; принцип судебного контроля конституционного порядка; соответствия местных законодательных актов федеральной конституции.

В отличие от унитарного государства конституция федерации нормативно закрепляет единство союзного государства и разделение государственной власти между федеральным центром и региональными субъектами федерации [4]. Конституционный порядок регионов федерации означает уровень фактического соблюдения региональными субъектами федерации принципов единства союзного государства и разделения государственной власти по вертикали. Регулятивная функция федеральной конституции заключается в приоритете норм федеральной конституции над нормами конституций (уставов) субъектов союзного государства. Федеральная конституция нормативно упорядочивает все сферы общественных отношений и обмен ценностями, управление и подчинение, обеспечение правопорядка [5, с. 108]. Правоохранительная функция федеральной конституции предполагает контроль поведения субъектов конституционного права. Если федеральные и региональные органы государственной власти нарушают федеральную конституцию, в регионах развивается конфедеративное и унитарное правовое пространство, противоположное федеративному устройству. Конституция федерального государства способна гарантировать политические свободы и права граждан, если режим государственной власти демократический, а не авторитарный. В противном случае демократическая конституция служит фасадом авторитарных решений центральной и региональной власти. Разделение государственной власти по вертикали означает распределение компетенций между федерацией и ее основными частями, а не разделение государственного суверенитета. Вертикальное разделение государственной власти обусловлено относи-

тельной самостоятельностью субъектов федерации в решении задач регионального развития [6, с. 72].

Компетенции субъектов федерации распространяются на внутрирегиональные ресурсы социально-экономического, культурного развития этногрупп и административно-территориального устройства. Часть ресурсов находится в совместном ведении федеральных и региональных органов власти, например, здравоохранение, экология, образование, социальная защита населения. Поэтому эмпирическими показателями приверженности регионов разделению власти по вертикали являются: отказ субъектов федерации от расширения своих компетенций, нарушающих государственный суверенитет; ориентация на сотрудничество (через договоры, соглашения и координационные структуры) с органами государственной власти. В случае совместной компетенции регионов и федерации требуется определить, чьи права являются приоритетными в конфликтной ситуации. Как правило, ими остаются федеральные права. При всем разнообразии форм территориальной автономии они выполняют одну и ту же функцию – обеспечивают этногруппы политическим влиянием и средствами защиты. В области административного распределения власти общественная демократия предусматривает институт этнической кооптации. В зависимости от размера этнических групп производятся назначения на ключевые административные должности. По данным К.Хартцеля, из 23 случаев переговорного урегулирования затяжных конфликтов конца XX в. 18 предусматривали этническую кооптацию. Например, в 1994 г. протокол о возобновлении мирного процесса в Анголе между УНИТА и МПЛА предусматривал предоставление оппозиционным сторонам министерские должности по геологии и угледобыче, торговле, здравоохранению, туризму, должности заместителей министра по сельскому хозяйству, обороне, финансам, промышленности, социальному обеспечению, а также должности послов и местной администрации. По характеру институт этнической кооптации может быть неформальным или официальным, а по рангу – экстенсивным или ограниченным. Например, в Йемене в 1994 г. после 22 лет гражданской войны действует неформальный и экстенсивный институт этнической кооптации. Он предусматривает сохранение традиционной власти вождей племен и местной администрации. Официальный и менее экстенсивный институт этнической кооптации действует в Ливане, где главой государства

(президентом) избирается только маронит, а премьер-министром может быть только суннит. Кооптированные элиты чаще сотрудничают в правительствах, чем оказывают силовое сопротивление. В Ливане, Сирии, Марокко кооптированные этнические лидеры регулярно борются с боевиками в своих же общинах. Кооптация снижает озабоченность группы своей безопасностью, поскольку дает ей видимость представленности во власти.

Позитивное влияние общественной демократии на сдерживание властной деконсолидации находит частичное эмпирическое подтверждение. К. Хартцель отмечает, что общественная демократия особенно эффективна после заключения мирных соглашений, когда утверждается умеренная политическая элита, заинтересованная в мирной, а не военной мобилизации членов этнических групп. Выборы в представительные органы дают элите работу и социальный статус. Например, в 1992 г. мирные соглашения в Мозамбике предусмотрели пропорциональную избирательную систему и определение проходного минимума для партий в парламент в зависимости от межпартийных консультаций (от 5 до 10% голосов всех избирателей). Стабильность мирных соглашений после демократических выборов в 1994 г. в Мозамбике подтвердила эффективность избирательной системы. На примере демократических преобразований в ЮАР в 1994 г. А.Лейпхарт отмечает защитное значение механизма вето в достижении баланса власти этнического большинства и меньшинства. Применение данного механизма в ЮАР привело к согласованной политике правительства и парламента в решении проблем наемного труда, прав собственности, национализации золотодобычи, что способствовало политической стабильности общества [1, с. 26-27]. В тех случаях, когда правительство демонстрирует неспособность контролировать экстремизм, общественная демократия оказывается неустойчивой. В Европе бельгийский общественный режим остается хрупким. Его правящий центр испытывает сильное давление объединенных националистических организаций фламандцев и франкофонов, выступающих за отделение от федерации [7, с. 31-42]. Сообщественная конституция Боснии и Герцеговины, принятая в соответствии с Дейтоновскими мирными соглашениями 1995 г., не ускорила консолидацию политической власти, о чем свидетельствует нынешнее нахождение на территории Боснии и Герцеговины международных миротворческих сил, контролирующих выполнение соглашений [8, с. 60-82].

В Северной Ирландии общественная демократия, утвержденная Декларацией по Ольстеру 1993 г., испытывает периодические правительственные кризисы, сопровождающиеся ростом влияния экстремистских партий и снижением популярности умеренных политических сил. Д. Хьюджес и К. Доннелли отмечают, что в периоды североирландских кризисов «малые дистрибутивные проблемы, например, строительство больниц и детских дошкольных учреждений, превращаются в крупные межэтнические проблемы, требующие длительных решений» [9, с. 643-662]. В отдельных случаях удается сдерживать насилие. Например, функционирование общественных структур в нынешней Индии совмещается с эпизодическим этническим насилием, которое преобладало в отсутствие общественной демократии (до начала 1990-х годов) [10, с. 767-775].

Сообщественная демократия учреждалась в африканских государствах. Кроме позитивного примера ЮАР, другие случаи свидетельствуют о правительственных неудачах. В Бурунди дважды предпринимались попытки общественного правления. Первая попытка в 1992 г. завершилась военным переворотом в 1993 г. Вторую попытку утверждения общественной демократии в 2000 г. поставила под сомнение волна беспорядков, достигшая критического уровня в 2006 г. и побудившая ООН ввести миротворческие силы в Бурунди в 2007 г. Сторонники общественной демократии отмечают, что бурундийские мирные соглашения 1992 и 2000 гг. пренебрегали отдельными элементами пропорционального распределения власти [11, с. 75-76]. В отличие от Бурунди, в Судане мирные соглашения 2004 г. между умеренными лидерами мусульманского и христианского движений содержали полный набор институтов общественной демократии: большую коалицию, право вето меньшинства, пропорциональное представительство религиозных этногрупп в правительстве и парламенте и политическую автономию христианского юга страны. В марте 2005 г. в Судан были введены миротворческие силы ООН для прекращения гражданской войны [12]. В научной литературе продолжается критика отдельных элементов общественной демократии, уязвимых для деконсолидации участников политического процесса.

По мнению К. Маркидеса, частое применение права вето способно усилить властную деконсолидацию в ее различных формах: антипатия к межэтнической кооперации, рост влияния политического экстремизма и снижение

популярности умеренных политических сил. Маркидес отмечает, что частое применение права вето турецким меньшинством на Кипре в 1960-х годах побудило греческое большинство отказаться от общественной демократии. На Кипре возобновилось гражданское противостояние, сопровождавшееся военным турецким вторжением и разделением Кипра [13, с. 27-30]. Общественная демократия критикуется за слабую мотивацию этнического большинства, допускающего доленое участие во власти этнического меньшинства. Ссылаясь на опыт северной Ирландии (1998 г.), Кипра (1960 г.) и Боснии (1995 г.), Д. Горовиц отмечает, что только в ситуации ослабления власти большинства его элита допускает пропорциональную схему распределения политической власти. В иной ситуации большинство будет сопротивляться введению общественной формы правления. Например, после разделения Кипра в 1974 г. греческое большинство усилило свое политическое влияние и не согласилось с планом К. Аннана о введении общественной демократии [14, с. 14-15]. Общественная демократия может привести к прекращению этнического насилия, но не гарантирует длительности существования мирных отношений. Гипотеза сторонников общественной демократии, что в этнически разделенных обществах политические лидеры проявляют меньший этноцентризм и большую готовность к кооперации, чем их сторонники, находит частичное эмпирическое подтверждение. В одних случаях лидеры более толерантны, чем их сторонники; в других случаях лидеры со своими сторонниками демонстрируют меньшую толерантность, рассматривают общественную демократию периодом перехода к мажоритаризму. Д.Горовиц отмечает, что желание лидеров сформировать политические партии, пересекающие этнические расколы, может вызвать негативную реакцию членов референтных групп и появление новых радикальных партий. Формирование большой коалиции означает объединение умеренных лидеров, против которых действуют экстремисты. Они способны «разрушить межэтнические компромиссы посредством посягательства на жизнь сторонников коалиций». По мнению Д.Горовица, для разделенных обществ лучшим вариантом распределения политической власти могла бы быть смешанная система, сочетающая институты общественной демократии с мажоритарным институтом прямых президентских выборов, усиливающих правящую власть и влияние крупных демократически ориентированных политических партий.

Итак, затяжные этнополитические конфликты прерывают властную консолидацию трансформируемого общества, которое становится этнически разделенным. О деконсолидации политической власти свидетельствует чередование мирных соглашений и насильственной борьбы этногрупп общества и вовлечение в борьбу государства. Этническое напряжение, переходящее в конфронтацию, обуславливает необходимость системы институтов урегулирования конфликтов и восстановления консолидации политической власти. В этнически разделенном обществе властная консолидация может быть восстановлена, если сбалансированное распределение власти между этногруппами дополняется правительственным контролем политического экстремизма. Правительства трансформирующихся обществ, испытывающих затяжные конфликты, могут институционализировать такую систему распределения политической власти как общественную демократию. Институты общественной демократии – пропорционального электорального и административного представительства, территориальной автономии – способствуют ослаблению деконсолидации политической власти при условии эффективно-го правительственного контроля политического экстремизма. Таким образом, более эффективными оказываются те стратегии, которые обеспечивают равновесие политической власти этногрупп и препятствуют их одностороннему доминированию. В этом случае можно ожидать снижения чувства групповой уязвимости и рост принятия правил демократического процесса.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Лейнхарт А.* Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование. М., 1977.
2. *Horowitz D.* Ethnic Conflict Management for Policymakers // Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies. Lenington. 2002.
3. *Vouman D.* Keeping the Peace. L., 2002.
4. *Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф.* Опыты федерализма. М., 1994.; *Чиркин В.Е.* Современное федеративное государство. М., 1997.
5. *Бобылев А.И.* Механизм правового воздействия на общественные отношения // Государство и право. 1999. № 5.

6. *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М., 2000.
7. *Deschouwer K.* The Unintended Consequences of Consociational Federalism: The Case of Belgium // *Power Sharing: New Challenges for Divided Societies.* 2005. V.92.
8. *Manning C.* Election and Political Change in Post-war Bosnia and Herzegovina // *Democratization.* 2004. V.11. P.60-82.
9. *Hughes J., Donnelly C.* Community Relations in Northern Ireland: A Shift in Attitudes? // *Journal of Ethnic Migration Study.* 2003. V.29.
10. *Wilkinson S.* India, Consociational Theory, and Ethnic Violence // *Asian Survey.* 2000. V.40.
11. *Sullivan D.* The Missing Pillars: A Look at the Failure of Peace in Burundi // *Journal of Modern Africa Study.* 2005. V.43.
12. *Kessler G.* Sudan's Peace Deal, Seen as a Bush Success, Is Endangered // *Wash.Post.* Jan.28, 2007.
13. *Markides K.* The Rise and fall of the Cyprus Republic. L., 1997.
14. *Horowitz D.* Democracy in divided societies.

Педагогический институт

Южного Федерального Университета

17 июля 2010 г.