

уменьшение их воздействия на правительственную политику, «поскольку такого рода сюжеты обычно появляются в самом конце процесса принятия политических решений, а не в его начале»⁵. Так, с точки зрения правительственного чиновника, такое медиасобытие, как драматичное слушание в Конгрессе, является не более чем тщательно подготовленным и отрежиссированным спектаклем, сценарий которого был написан заранее и без всякого влияния средств массовой информации.

Сделанный Дж. Кингдоном вывод о минимальном воздействии средств массовой информации на формирование политической повестки в условиях американской политической системы, естественно, не может быть механически перенесен на отечественную политическую систему, однако он позволяет предположить, что по мере достижения этой системой зрелости в ней начинают происходить процессы, типологически сходные с американскими. Тогда можно сделать вывод, что формирование политической повестки под сильным влиянием медиа-повестки, типичное для предыдущего элек-

торального цикла, свидетельствовало прежде всего о незрелости и неустойчивости существующей системы власти.

В целом анализ выборов в Государственную Думу по партийным спискам показывает, что технология установления повестки дня вполне применима и к политическим партиям, а не только к отдельным кандидатам.

¹ McCombs M., Eyal Ch., Graber D., Weaver D. Media Agenda-Setting in the Presidential Election. N.Y.: Praeger Scientific, 1981. P. 155.

² Ibid.

³ См.: Dearing J., Rogers E. Agenda-setting, Where Has It Been, Where Is It Going? // Communication Yearbook 11. L.A., 1987.

⁴ Kingdon J.W. Agendas, Alternatives and Public Policies. Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1984. P. 91.

⁵ Kingdon J.W. Op. cit. P. 63.

СИМУЛЯТИВНАЯ ДЕМОКРАТИЯ (РЕФЕРЕНДУМ КАК ИНСТРУМЕНТ ПРОДЛЕНИЯ СРОКА ПОЛНОМОЧИЙ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА)

В.Н. Руденко



Виктор Николаевич Руденко,
директор Института философии и права
УрО РАН

Конституции всех государств, образовавшихся после распада бывшего СССР, учли опыт державы, чье конституционное законодательство на протяжении всех лет ее существования, за исключением двух последних, не предусматривало ограничений по количеству сроков замещения должности главы государства. В текстах конституций новых независимых государств были закреплены традиционные для стран развитой демократии нормы, согласно которым одно и то же лицо не может избираться на должность главы государства более двух раз подряд. Следуя опыту стран развитой демократии, срок исполнения полномочий главы государства во

вновь образовавшихся странах также был ограничен четырьмя — пятью годами.

Между тем, за истекшие с момента распада Союза ССР годы в ряде стран (государства Центральной Азии, Казахстан) выявилась ярко выраженная тенденция развития государственного строительства, состоящая в продлении срока полномочий главы государства. Обозначенная тенденция находит свое выражение, во-первых, в увеличении количества сроков полномочий главы государства, во-вторых, в продлении самого срока полномочий; в-третьих, в увеличении количества сроков полномочий с одновременным продлением их продолжительности. Отличительной особенностью этого процесса является следование установленным конституционным правилам, приверженность законодателей общепризнанным демократическим ценностям. Продление полномочий главы государства осуществляется посредством реализации одного из наиболее известных институтов современной демократии — института референдума. В период с 1992 года по настоящее время в указанных странах имели место следующие всенародные голосования, на основании которых было осуществлено продление срока полномочий главы государства: референдум, проведенный 15 января 1994 года в Туркменистане; референдум, проведенный 28 апреля 1995 года в Казахстане; референдум, проведенный 30 января 1994 года в Кыргызстане; референдумы, проведенные 26 марта 1995 года и 27 января 2002 года в Узбекистане; референдумы, проведенные 26 сентября 1999 года и 22 июня 2003 года в Таджикистане.

Продление срока полномочий главы государства посредством конституционного института референдума осуществлялось следующими способами:

1. На всенародное голосование после принятия новой Конституции страны выносился вопрос о продолжении исполнения полномочий главы государства лицом, избранным на должность главы государства на основании прежней Конституции и только по истечении этого срока проводились выборы, причем считалось, что лицо, одержавшее победу на выборах, согласно новой Конституции замещает должность главы государства впервые. В частности, посредством всенародного референдума, проведенного 26 марта 1995 года, были продлены до 2000 года полномочия президента Узбекистана И. Каримова, всенародно избранного 29 декабря 1991 года и в 2000 году И. Каримов «впервые» был избран президентом страны на пятилетний срок. Путем народного голосования, проведенного 30 января 1994 года, были подтверждены полномочия президента Кыргызстана А. Акаева, всенародно избранного 12 октября 1991 года и в 1995 году А. Акаев «впервые» был избран на должность президента Кыргызстана на пятилетний срок. По итогам республиканского референдума, состоявшегося 29 апреля 1995 года в Казахстане, срок полномочий президента Казахстана Н. Назарбаева, всенародно избранного 1 декабря 1991 года был продлен до 1 декабря 2000 года. Постановлением Парламента Республики Казахстан от 8 октября 1998 года № 103-1 срок полномочий Президента, установленный упомянутым республиканским референдумом, был сокращен до вступления в должность нового Президента Республики Казахстан, избранного на выборах 10 января 1999 года. Одержав победу на выборах, 20 января 1999 года Н. Назарбаев «впервые», согласно Постановлению Конституционного Совета Республики Казахстан от 20 июня 2000 года № 12/2, официально вступил в должность Президента Республики Казахстан, теперь уже на семилетний срок.

2. На всенародное голосование выносился вопрос о внесении ряда изменений и дополнений в действующую Конституцию страны, при этом одно из изменений предполагало увеличение продолжительности срока полномочий главы государства. 27 февраля 2002 года на национальном референдуме, проведенном в Узбекистане, было принято решение о продлении полномочий президента страны с пяти до семи лет, тем самым очередные выборы президента, избранного в 2000 году, автоматически были перенесены с 2005 года на 2007 год. Подобным же образом 26 сентября 1999 года решением, принятым на национальном референдуме в Таджикистане, срок полномочий президента Таджикистана был увеличен с пяти до семи лет без возможности повторного переизбрания. После принятия данного решения И. Рахмонов, всенародно избранный президентом Таджикистана 6 ноября 1994 года на пятилетний срок, 6 ноября 1999 года «впервые» был избран президентом теперь уже на семилетний срок в соответствии с внесенными в Конституцию изменениями.

3. На всенародное голосование выносился вопрос о внесении ряда изменений и дополнений в действующую Конституцию страны, при этом одно из изменений предполагало увеличение числа конституционных сроков полномочий главы государства. По итогам референдума, проведенного 22 июня 2003 года в Таджикистане, было принято 56 поправок Основного Закона. Согласно одной из них число конституционных сроков полномочий президента

страны было увеличено с одного семилетнего срока до двух. Учитывая, что Конституция претерпела существенные изменения, президент Таджикистана И. Рахмонов получил возможность баллотироваться на должность президента Республики «впервые». Так как текущий срок полномочий президента истекает в 2006 году, И. Рахмонов имеет реальную возможность продлить срок своих полномочий до 2020 года.

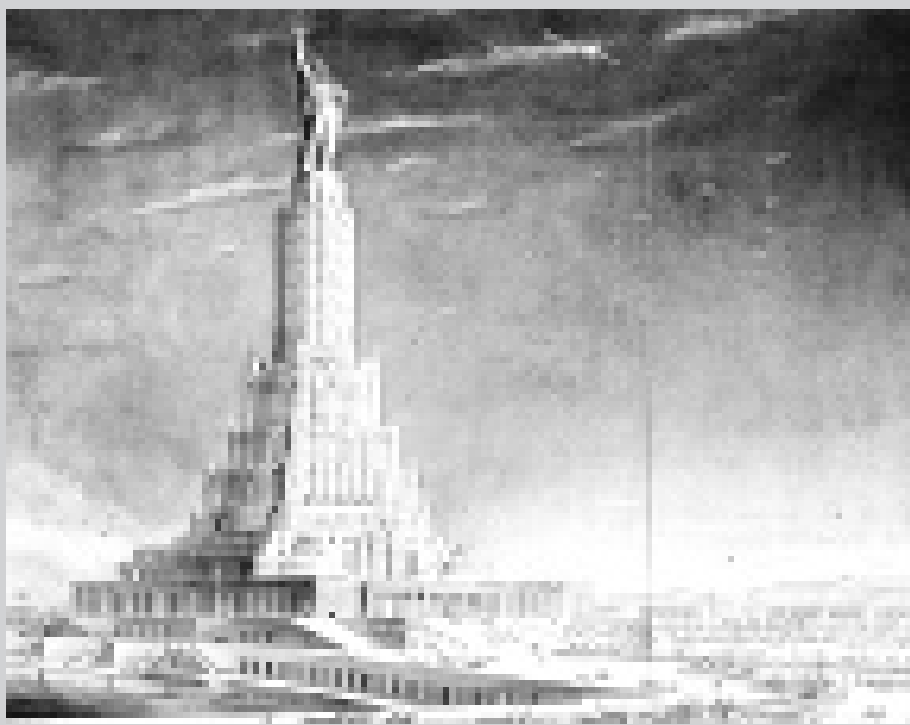
4. На всенародное голосование выносился вопрос о продлении срока полномочий действующего главы государства задолго до истечения первого срока его полномочий, предусмотренного Конституцией. Согласно решению, принятому на референдуме, состоявшемся 15 января 1994 года в Туркменистане, полномочия президента С. Ниязова, всенародно избранного 21 июня 1992 года, были продлены до 2002 года, а президентские выборы, которые должны были состояться в 1997 году, отменены.

Практика проведения всенародных голосований, на которых были приняты решения, имевшие своими последствиями продление срока полномочий главы государства в странах Центральной Азии и Казахстане в период с 1992 года по настоящее время, свидетельствует о том, что целью данных голосований было укрепление власти выдвинувшихся после распада СССР национальных харизматических лидеров и недопущение нарушения сложившегося баланса политических сил. Симптоматично, что одними из самых весомых аргументов в пользу продления полномочий действующих глав государств являлись и являются тезисы о достигнутой демократической стабильности и необходимости ее сохранения, о необходимости довести до конца начатые положительные преобразования. Следуя этой цели, находящиеся у власти политические группы с легкостью шли и идут на изменение Конституции своей страны, а органы конституционного правосудия, в случае необходимости, давали и дают необходимое толкование конституций. В итоге в указанных странах сложилась парадоксальная конституционно-правовая ситуация. С одной стороны, конституции всех без исключения стран содержат демократическое требование об ограничении сроков пребывания у власти одного и того же лица. С другой же стороны, пребывающие у власти руководители, следуя нормам конституций и конституционному законодательству о референдуме, фактически имеют и чаще всего реализуют на практике возможность пожизненного пребывания на занимаемой должности. Таким образом, с помощью демократических институтов достигаются цели, противоречащие современным представлениям о демократии и о ее основных принципах. Ситуация выглядит еще более парадоксально на фоне показателей явки избирателей на участки референдума и показателей поддержки избирателями вынесенных на референдум предложений. Во всех рассмотренных случаях явка избирателей превышала 90% и составляла в Казахстане — 91,20% избирателей (1995 г.); в Кыргызстане — 96,20% (1994 г.); в Таджикистане 92,53% (1999 г.) и 96,39% (2003 г.), в Туркменистане — 99,90% (1994 г.), в Узбекистане — 99,34% (1995 г.) и 91,58% (2002 г.). Выдвинутые предложения поддерживали соответственно в Казахстане — 95,46%, в Кыргызстане — 97,02%, в Таджикистане — 75,31% и 93,82%, в Туркменистане — 99,99%, в Узбекистане — 99,64% и 93,75% избирателей, принявших участие

в голосовании.

Каким же образом, в таком случае, можно оценить рассмотренный институт референдума? Какую социально-политическую роль он выполняет в системе нового политического устройства. Позволяет ли эта роль характеризовать институт референдума в качестве демократического конституционно-правового института? Как согласуются со столь разительными практическими результатами демократические по содержанию конституционные нормы и недемократические по своей сути действия политиков, которые строго придерживаются установленных конституционных норм? Является ли высокая активность избирателей показателем действительного участия граждан в решении важнейших публично-правовых вопросов? Наконец, как может быть охарактеризована сформировавшаяся система референдумной демократии в рассматриваемых странах?

Обобщая сказанное, можно отметить, что конституционный институт референдума в странах Центральной Азии и в Казахстане в рассмотренных выше случаях по существу является симуляком — правдоподобным образом института демократии. Институт референдума, служащий инструментом достижения целей авторитарного руководства, оказывается не инструментом декларированного народовластия, а побочным явлением, эпифеноменом действительной конституционно-правовой системы, не оказывающим на нее никакого существенного влияния. Роль всенародного голосования здесь — выдать отсутствующее народовластие за присутствующее, а на деле — облачить политическую волю руководства в форму всенародного волеизъявления. Конституционно-правовой институт референдума в таком случае оказывается искаженной копией, муляжом института референдума, воплощенного в современной теории демократии и в конституционном законодательстве развитых демократических государств. Но при этом он является муляжом, копией, подделкой, имитацией, притворством, обладающим значительным манифестационным потенциалом. Всенародное голосование и почти единодушная поддержка вынесенных на голосование предложений всегда внешне эффектны. Они заставляют на некоторое время приглушить неудобную критику оппонентов, не смотря на то, что поразительно высокая явка избирателей и почти безоговорочная поддержка ими выдвинутых предложений, вероятно, является свидетельством не столько толерантности, сколько восточной традиции трепетного отношения к власти, желания избирателей идти на встречу любым решениям, выработанным и предложенным



властью.

В таком случае практикуемая референдумная демократия в рассматриваемых странах в целом приобретает симулятивный характер. Конституционные нормы о референдуме симулируют идею демократии и маскируют реальную действительность. В последние годы симулятивный эффект референдумной демократии в рассматриваемых странах усугубляется стремлением власти придать решениям граждан решающее значение. Так, согласно законодательству Республики Казахстан и Республики Таджикистан, противоречия между решениями, принятыми на референдумах и Конституцией, конституционными законами, законами и другими нормативными правовыми актами должны решаться путем изменений Конституции, конституционных законов и т.д. для приведения их в соответствие с решениями, принятыми на референдумах. Можно предположить, что подобные конституционные нормы открывают значительные возможности для развития симулятивной демократии: например, «решение народа» о закреплении пожизненного срока полномочий главы государства должно найти отражение в Конституции и законах...

Конституционное законодательство государств Центральной Азии и Казахстана в рассмотренном аспекте не является исключением на постсоветском пространстве. В Российской Федерации и в других государствах, образовавшихся после распада Советского Союза, также время от времени возникают дискуссии о перспективах развития института главы государства, в ходе которых выдвигаются предложения о продлении срока полномочий действующих лидеров. На момент подготовки настоящей статьи вопрос о возможности баллотироваться на третий срок, сверх предусмотренного Конституцией срока, был поставлен президентом Республики Беларусь. А. Лукашенко так же, как и его азиатские коллеги, апеллирует к народу.

Продление срока полномочий главы государства — только один аспект более широкой крупной проблемы симулятивной демократии. В относительно непродолжительной истории развития новых независимых государств имеются и другие примеры имитации демократии с использованием механизма референдума. В частности, народным голосованием, проведенным в Азербайджане 24 августа 2002 года, среди прочих поправок к Конституции Азербайджана была одобрена поправка, согласно которой в случае досрочной отставки президента его полномочия переходят к премьер-министру, что фактически означало передачу власти по наследству от Г. Алиева его сыну Э. Алиеву. В свете вышесказанного представляется, что проведение подобных референдумов в какой бы то ни было стране хотя и будет способствовать временному укреплению власти действующих глав государств или доминирующих элит, в конечном итоге нанесет

ущерб ценностям современного конституционализма и, прежде всего, дезориентирует избирателя, который вынужден будет ориентироваться на конкретного руководителя страны, а не укрепляться в доверии к конституционному институту главы государства как таковому.

Симуляция демократии, оригинал которой никогда и нигде не существовал — явление общераспространенное и в этом плане любая модель демократического устройства в каждом конкретном государстве является симуляцией идеи демократии. Но современные развитые страны мира, относящие себя к демократическим государствам, пытаются вырабатывать и придерживаться общепринятых стандартов свободных выборов и других демократических институтов. Ориентируясь на эти стандарты, можно сказать, что в современном мире симулятивная демократия начинается там, где исчезает подобие с указанными стандартами.

ТРАНСГРЕССИЯ ПРИЕМНИКА И ПЕРЕДАТЧИКА В ДИСКРЕТНОЙ МОДЕЛИ ЛОББИСТСКОЙ КОММУНИКАЦИИ

А.Б. Белоусов



Александр Борисович Белоусов,
аспирант Института философии и права
Уральского отделения РАН

Первое правило эффективной коммуникации гласит, что если в каком-то взаимодействии вы встречаетесь с сопротивлением, это признак недостатка раппорта. Власть можно либо заставить сделать что-либо, либо убедить в необходимости принятия единственно правильного решения. Последнее невозможно без близости к власти. Попытки заинтересованных лиц сблизиться с властью, внедриться во власть, всегда были и всегда будут. С точки зрения дискретной системы лоббистской коммуникации, подобные стратегии заключаются в трансгрессии «передатчика» и «приемника». Трансгрессия происходит в одном из двух направлений: либо элементы передающего устройства внедряются в приемник, либо передающее устройство организуется так, что начинает выполнять функции

приемника. Закономерным следствием трансгрессивных процессов выступает трансформация коммуникативных устройств. В отдельных случаях трансгрессивные процессы способны произвести деформацию коммуникационной системы, приводя к ослаблению роли властных структур.

В первом случае мы имеем дело с, так называемым, встроенным лоббизмом, когда представители власти фактически являются делегатами экономических структур. В наиболее явном виде встроенный лоббизм на федеральном уровне представлен в Совете Федерации РФ, чему в немалой степени способствовал принятый летом 2000 года закон «О порядке формирования Совета Федерации». Согласно этому закону, все главы исполнительной и законодательной власти регионов покинули сенат, а на их место пришли делегированные представители: один от губернатора или президента республики в составе РФ, второй — от региональных законодателей. На деле получилось, что значительную долю сенаторов составляют как представители отраслей, так и представители конкретных экономических структур: ТЭК («Сибнефть», ЮКОС, ТНК, «Славнефть», «Роснефть», «ЛУКОЙЛ», «Газпром»), энергетики (РАО «ЕЭС», «Ленэнерго», «Костромаэнерго», «Иркутскэнерго»), металлургии («Сибал», «Русал», «Норильский никель», «Евразхолдинг») и т.д.¹

Впрочем, превращение Совета Федерации в лоббистский орган отнюдь не способствовало усилению его роли как органа власти. Более чем взвешенное поведение лоббистов способно привести к тому, что из институционализированной площадки для консолидации губернаторской оппозиции Совет Федерации рискует превратиться в российский аналог Палаты лордов — статусный, но не слишком влиятельный государственный орган². Между тем, деформация Совета Федерации как органа государственной власти уменьшает