

10. Kreutzmann H. Ellsworth Huntington and his perspective on Central Asia. Great Game experiences and their influence on development thought // *Geographic Review*. – Vol 59. – 2004, № 4.
11. Lansdell H. Russian Central Asia including Kuldja, Bokhara, Khiva and Merv. – Vol.1.
12. Spradley J., D.W. McCurdy, *Conformity and conflict: readings in cultural anthropology*. – 10th ed. – Needham Heights: Allyn&Bacon, 2000.

М. Т. Тюлегенов,
*старший преподаватель программы
«Международная и сравнительная политика»,
Американский университет в Центральной Азии*

Перспективы развития совещательной демократии в Кыргызстане

Вопрос о развитии демократии в таких странах переходного периода как Кыргызстан вызывает множество вопросов. Это и вопросы о том, есть ли смысл продолжать придерживаться переходной парадигмы, имея в виду, что политические системы в странах этого региона, возможно, уже устоялись в своем нынешнем виде, и о том, в чем причины разницы в путях развития, при всем том, что многие отмечают сходные политические тенденции в постсоветских республиках, и о том, какие модели демократического развития возможны и успешны. Курс, взятый на построение демократии бывшими советскими республиками, оказался извилист и достаточно сложен. Пример Кыргызстана, как одной из таких стран, весьма показателен, и не только в силу того, что он долгое время считался (и в какой-то степени считается) «островком демократии».

Кыргызстан, как и другие вновь образованные постсоветские государства, с начала 90-х стремился избавиться от коммунистического прошлого, олицетворявшего командную экономику и управлением под руководством одной партии, хотя степень рыночных преобразований далеко опережала прогресс в реформах по демократизации общества. Внедрение формальных институтов демократии в виде выборов, разделения ветвей власти, независимых средств массовой информации и организаций гражданского общества сыграло значительную роль в формировании демократического образа страны на протяжении ряда лет.

Практика демократических преобразований начала 90-х оставляла мало места для обсуждения различных форм демократии, поскольку изначальный акцент делался на построение ее базовых институтов – таких как разделение полномочий между ветвями власти, проведение выборов, развитие гражданского общества и независимых средств массовой информации. Не вызывала сомнений общая парадигма перемен – это обеспечение доступа общества к властным полномочиям. В начале политических трансформаций в «переходных» странах нашло практическое воплощение знаменитое изречение Авраама Линкольна о том, что демократия – это «правление народа, от имени народа»

и для народа». Данное высказывание является во многом квинтэссенцией понимания этого термина (хотя иногда возникают споры о том, должно ли пониматься словосочетание «government of the people» как «управление народа» или же «управление народом»).

Практически во всех моделях демократии (да и в большинстве теорий управления) присутствует понимание того, что те, кто правят, делают это с согласия управляемых, выражено ли это в прямом смысле линкольнского выражения о «правлении от имени народа» или в более элитистской теории демократии Йозефа Шумпетера (9). Обеспечение согласия является ключевым элементом формирования легитимности власти. Концептуально это было заложено в теории общественного договора Томаса Хоббса (14), Джона Локка (5), Жан-Жака Руссо (4), согласно которой члены общества, объединившись, добровольно отдают часть своих прав власти, и эта добровольность является основой согласия на управление.

Исходя из такого подхода, согласие может быть дано, но оно же может быть и отозвано. Концепция согласия может быть рассмотрена, исходя из двух субъектов дихотомического тандема «управляющий – управляемый» и объекта управления. Если рассматривать первый элемент, то важным моментом является сама его дихотомичность. То, в какой мере управляющие и управляемые разделены, и является ключевым признаком этого элемента. Модель прямой демократии, которую мы знаем из истории городов-республик древней Греции, являлась попыткой снижения разрыва между этими двумя субъектами, так же как и регулярное использование референдумов в Швейцарии. Однако большого распространения эта модель не получила, кроме как в этой стране. Более половины всех проведенных с 1900 по 1993 гг. референдумов в мире состоялись в Швейцарии (8).

В распространенной модели репрезентативной демократии практическая реализация дачи и отзыва согласия в основном выражена в механизме выборов, которые и являются основой разделения на управляющих и управляемых в современных демократиях. Однако возможность выразить согласие через этот механизм существует только в случае, если обеспечена прозрачность выборов и возможность выбора альтернатив путей развития, что далеко не всегда присутствует в таких странах как Кыргызстан. Соответственно, означенная дихотомия, наложенная на механизм выборов, только еще более усугубляется за счет снижения веры в легитимность власти (в этой связи, можно вспомнить недавние кампании «Я не верю...» в Кыргызстане после парламентских выборов 2007 года).

Даже предполагая, что обозначенные условия соблюдены, и граждане имеют возможность свободно выражать свои предпочтения через выборы, все равно остается ряд нерешенных вопросов, но теперь уже в плоскости объекта управления. Хотя при наиболее ярко выраженной дихотомии субъектов можно предположить, что управляемые и являются объектом управления, нас в этой статье интересуют не такие крайние случаи. Объектом управления можно считать предмет общественного договора, будь то такие базовые вопросы как права, свободы и безопасность, или же более «приземленные» темы, такие как здоровье, образование, социальное благополучие и т. д. Теория общественного договора, оговаривая базовые политические принципы (такие как равенство и свобода, а также, согласно Локку, разделение полномочий ветвей власти), оставляет пространство для создания более конкретных механизмов взаимодействия субъектов общества по поводу объекта управления.

Механизм выборов и простая выборная модель демократии имеют в качестве недостатков возможность «тирании большинства» по Джону Стюарту Милу (7) и предположение, что простой акт голосования и есть выражение гражданами их предпочтений. Одной из моделей демократии, которая пытается очертить круг вопросов, связанный с объектом управления, и преодолеть недостатки чисто выборной модели демократии является модель совещательной (deliberative) или дискурсивной демократии. Совещательная демократия базируется на двух основаниях: во-первых, на приведении доводов и аргументов в качестве основного принципа организации процесса, а не на простом агрегировании частных интересов путем голосования или переговоров о совмещении противоречивых интересов, и, во-вторых, ее сущностью является публичность действий, в то время как акт голосования является сам по себе частным действием. Публичность действий и является той сферой, в которой очерчивается объект управления, которым, по сути, является результат достижения согласия через публично заявляемые и **обсуждаемые** пути развития общества.

Политика появляется там, где отсутствует согласие, но демократические механизмы не обещают создания общей площадки, в то время как выборная демократия предполагает решение этой проблемы через предпочтения большинства только в случае использования совещательных механизмов (12, с. 47). В выборных демократиях, особенно в том, как они практикуются в постсоветских странах, есть опасность отсутствия свободного формирования гражданами своих предпочтений. Правительство, как правило, стремится контролировать формирование частных интересов в интересах благополучия и автономии, что приводит к формированию патерналистского государственного подхода (3, с. 378). Выборы предполагают осознанное предпочтение имеющимся вариантам решения обозначенных в ходе политического дискурса проблем. Однако практика проведения выборов в Кыргызстане показывает, что выбор не всегда присутствует, и одной из причин этого может считаться отсутствие дискурса, ведущего к осознанному выбору. Для Джона Ролза основой политического общества является наличие общественного разума (public reason), и эта концепция отрицает частный характер процесса индивидуального голосования (6, с. 219). Концепция же общественного разума появляется как прямое продолжение и результат общественного договора и является важным элементом теории совещательной демократии.

Несмотря на то, что более ранние высказывания [rousseau] Руссо в «Общественном договоре» об общественной воле (*volonté générale*) близки по духу к пониманию общественного разума, однако в какой-то степени они противоречат принципу разделения общества и государства. Для Хабермаса же в его дискурсивной теории важным элементом является концепция общественного суверенитета, одной из составляющих которой выступает принцип разделения государства и общества в целях предотвращения прямого превращения социальной власти во власть административную (10, с. 170). Совещательная (дискурсивная) демократия зависит от способности граждан автономно и свободно выражать свои мнения, и принципа разделения властей, таким образом она распространяется на отношения государства и гражданского общества.

В качестве преимуществ совещательной модели демократии обычно упоминаются такие моменты как: 1) образовательное влияние совещательного процесса; 2) влияние на формирование сообщества; 3) честность процедур общественного обсуждения; 4) эпистемиологическое качество результатов обсуждения (т. е. участники процесса луч-

ше способны определить, что является морально корректным выбором при принятии решений) и 5) понимание себя не только как набора предпочтений (11, с. 974). В теории совещательной демократии отмечают три базовые категории «совещательности»: гражданский диалог, совещательное обсуждение и совещательное принятие решений (13, с. 55). В качестве практической плоскости рассмотрения теории совещательной демократии мы рассматриваем больше вопросы участия гражданского общества непосредственно в процессах принятия решений органами государственной власти, хотя, конечно, и гражданский диалог, и совещательное обсуждение являются предварительными условиями для возникновения этого участия.

Важной составляющей теории демократии является политическое участие граждан. Однако оно зависит от типа политической культуры какого-либо конкретного общества – патриархальной, подданнической или культуры участия (1). С точки зрения гражданского участия можно поставить вопрос об эффективности участия граждан в политических процессах. Каковы должны быть шансы того, что чье-то непосредственное участие будет действенным и результативным? Некоторые исследования показывают, что участие в процессах принятия решений, хотя и не всегда ведет к прямому эффекту воздействия, но создает психологический эффект большей уверенности граждан в своей способности участвовать в такого рода действиях (13, с. 5), что важно с точки зрения ряда вышеупомянутых элементов теории совещательной демократии.

Переходя к рассмотрению применимости теории совещательной демократии к современной ситуации в Кыргызстане, стоит отметить, что, как и во всех постсоветских республиках, здесь сначала выстраивались базовые институты демократии – проведение выборов (президента и парламента), активный количественный и качественный рост неправительственных организаций, развитие независимых средств массовой информации. Права и свободы граждан стали восприниматься как основа этих демократических институтов. Однако формальное возникновение этих институтов не закрепило содержательное наполнение демократии как правления, выражающего волеизъявление народа. Разделение полномочий между ветвями власти фактически перестало быть принципом функционирования политической системы после ухода со сцены «легендарного парламента» в 1994 г. Что же касается выборов, то они, спустя уже почти 20 лет регулярного их проведения, все еще не воспринимаются, по большому счету, как инструмент волеизъявления народа.

Отсутствие возможности для граждан иметь доступ к политическим решениям через формальные политические институты, и вытекающие отсюда вопросы легитимности власти наиболее ярко были выражены в мартовских событиях 2005 года. Перемены начала 90-х и возникновение базовых демократических институтов создали основу для возникновения элементов совещательной демократии. Хотя эти институты представительной демократии в основном возникли и функционируют формально, но привнесенные на волне общественных ожиданий, основанных на праве свободного и равноправного участия граждан в политической жизни страны, они позволяют говорить о возможности развития совещательной демократии. И в определенной мере это развитие возможно ввиду именно безуспешного формирования выборной демократии.

Модель совещательной демократии в Кыргызстане выражена как в конкретной практике вовлечения общественности в процессы принятия решений, так и в нор-

мативном закреплении права и возможности такого вовлечения. Процесс формирования общественной политики предполагает различные этапы – от определения проблем до оценки принятых решений, – но нас в большей степени интересуют непосредственно сами процессы принятия решений и то, каким образом может быть обеспечено в нем участие граждан и гражданского общества. Хотя ежедневное функционирование государственного аппарата в его различных ветвях власти и во множестве его структур предполагает выработку множества решений по еще большому количеству вопросов, нас интересуют в основном нормотворческие решения. То есть те решения, которые выливаются в законы и другие государственные акты, которым впоследствии необходимо следовать всем гражданам. Нормотворчество, а более конкретно, законотворчество и является той сферой процессов принятия государственных решений, участие в которых и необходимо для общественности.

В Конституции Кыргызстана закреплено право народной законотворческой инициативы, которое было использовано всего один раз и успешно женскими организациями, которые собрали необходимые 30 тысяч подписей под законопроектом по предотвращению домашнего насилия в 2002 году и внесли его на рассмотрение в Жогорку Кенеш КР, который затем принял его. Есть ряд действующих законов, которые определяют возможность вовлечения общественности в процесс нормотворчества. Например, Законы КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», или Постановление Правительства «О Регламенте законопроектных работ Правительства Кыргызской Республики» подразумевают возможность вовлечения общественности в процессы принятия решений через участие, к примеру, в парламентских слушаниях (гл. 12 Закона КР «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»), или же в Законе КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», где говорится о том, что «правотворческий орган вправе... объявлять конкурсы на лучший проект нормативного правового акта».

Однако есть два момента, которые оставляют правовые намерения в декларативном зале. Во-первых, во всех законах, которые предполагают возможность вовлечения общественности в процессы принятия решений, говорится только о возможности государственным органом предпринять такого рода действие, а не его обязанности делать это. Во-вторых, даже там, где прописана возможность вовлечения в процесс, не оговаривается то, каким образом высказываемые различные альтернативы предполагаемого решения будут учитываться. А раз нет гарантии учета мнений, то, соответственно, нет и мотивации для эффективного участия в процессе принятия решений. Несмотря на то, что был издан указ Президента КР от 11 мая 2006 г. УП № 241 «О мерах по расширению, нормативному закреплению и внедрению в практику форм взаимодействия государственных органов, органов местного самоуправления и гражданского общества в Кыргызской Республике», который должен был запустить процесс формирования общественной политики, основанной на согласовании интересов различных групп, он так и не заработал. Ранее также были предприняты попытки обеспечить вовлечение гражданского общества в систему государственного управления. Так, 25 марта 2004 года за № 200 вышло постановление Правительства КР «Об утверждении Концепции сотрудничества между общественными объединениями, общественными фондами (неправительственными организациями) и органами государственной власти Кыргызской Республики». В документах того периода упор больше делался на попытки

каким-то образом создать механизм подотчетности государства и не касался вопросов участия гражданского общества в процессах принятия решений.

Процесс нормативного закрепления возможности (хотя и декларативной, как уже указывалось) участия общественности в процессах принятия решений основывался на практике взаимоотношений между властью и гражданским обществом. Внимание к гражданскому обществу, как к субъекту политических отношений, в основном сформировалось на рубеже 2000 года, что было обусловлено как качественным ростом неправительственных организаций, так и политическими событиями, такими как парламентские и президентские выборы.

С этого времени, вплоть до мартовских событий 2005 года, взаимоотношения между государством и гражданским обществом носили характер определенных попыток выстраивания подотчетности власти перед общественными организациями и эпизодического привлечения их к процессам формирования политики. Однако все это имело декларативный оттенок и на откуп отдавались периферийные области общественных интересов. Все эти действия были больше консультационного характера, чем попыткой искреннего учета мнений различных сторон (2, с. 113).

Самой масштабной попыткой привлечения общественности к процессам принятия решений и определению путей развития страны было создание в 2001 г. Комплексных основ развития (КОР), обсуждение которых общественностью, опять-таки, носило больше консультативный характер. Иногда государство предпринимало попытки создать механизмы собственной подотчетности, которые сводились в основном к регулярным отчетным встречам представителей государственных ведомств социального характера с представителями таких организаций как Общество социальной защиты населения. Примерно в то же время возникает практика создания общественных советов при некоторых государственных ведомствах.

Мартовские события 2005 года в определенный момент привнесли новые ожидания изменений во взаимоотношениях между властью и обществом. Более активное вовлечение гражданского общества в процессы принятия решений нашло наиболее яркое выражение также в 2005 году, в работе конституционного совещания, которое, хотя практически ничем не закончилось, но задало новую планку ожиданий от роли гражданского общества в формировании общественной политики страны.

В то время как органы государственной власти продолжали свои попытки определения способов вовлечения гражданского общества в процессы принятия решений, возникают попытки формирования параллельного дискурсивного пространства в виде оппозиционных кулуаров и таких структур как Общественный парламент и Общественное правительство. К такого же рода процессам относится проведение 17 марта 2008 г. «народного суда» по аксыйским событиям 2002 года. Будучи попытками лишить легитимности официальные государственные органы, они также выражают неспособность государства создать эффективное официальное дискурсивное поле, в котором могли бы выражаться и учитываться различные мнения. И это касается не только вопросов взаимодействия оппозиции и власти, но и более широкого взаимодействия между государством и гражданским обществом. По всей видимости, существующая практика выходит за узкое нормативное поле.

За почти два десятка лет независимости Кыргызстан предпринимал реформы как в построении базовых институтов представительной демократии, так и в построении

дискурсивного пространства, служащего основой совещательной демократии. Хотя эти попытки часто бывали безуспешными, но ни заложили основу выстраивания общей демократической модели в стране. Можно сделать несколько выводов (предварительного характера) относительно вопросов становления совещательной демократии в Кыргызстане.

Во-первых, по всей видимости, репрезентативная модель в Кыргызстане не срабатывает, и основной причиной этому является то, что институт выборов себя не закрепил как инструмент, легитимизирующий власть. Это создает напряжение между субъектами управления и заставляет тех, кто управляет, искать различные формы легитимизации собственной власти.

Также можно отметить отличие Кыргызстана от соседних постсоветских республик, проявляющееся в наличии более ярко выраженной протестной культуры. Можно предположить, что в стране есть зачатки культуры участия (по Верба и Алмонду [1]), но в силу закрытости официальных политических институтов она выражается в основном в спорадически проявляющемся протестном движении. Происходит борьба за нормативное дискурсивное поле между официальными властями и оппозицией, которые пытаются сформировать и закрепить различные дискурсивные пространства. В этом отношении противостояние власти и оппозиции служит развитию механизмов совещательной демократии. По утверждению Хабермаса, только гарантированная автономия общественного пространства и конкуренция между политическими партиями вкпе с принципом парламентаризма может обеспечить общественный суверенитет (10, с.171), что является важнейшей целью демократических моделей управления.

Попытки практического развития совещательной демократии, по сути, должны приводить к меньшему проявлению разделения между управляющими и управляемыми. Эта тенденция в Кыргызстане может наблюдаться со стороны обоих субъектов. Со стороны управляющих – это часто проявляющаяся политическая риторика о необходимости вовлечь народ в процессы формирования государственной политики в сочетании с попытками нормативного воплощения данных заявлений. Со стороны другого субъекта происходит по большей части общее выражение намерений перестать быть объектом политики и получить возможность доступа к ее формированию. Эти намерения выражены как в действиях оппозиции по политическим аспектам, так и в деятельности неправительственных организаций в решении различных социальных вопросов в стране. Если со стороны политической оппозиции можно наблюдать разделение дискурсивного поля на различные пространства, то гражданское общество (в лице неправительственных организаций) в значительной мере заинтересовано в формировании общего пространства. Однако государство часто предпринимает действия по формированию официального дискурсивного пространства, в котором заинтересовано гражданское общество, исходя из контекста политических событий.

Так было в начале 2000-х гг. ввиду обострившихся политических отношений по поводу выборов, так происходит и в последние годы (последним примером тому является принятие Закона КР «Об общественной палате» или же недавнее подписание «открытого договора» между властью и общественными организациями).

Исходя из вышесказанного, можно заключить, что развитие совещательной демократии в Кыргызстане только начинается. Ее нормы еще не выражены институ-

ционально и не закреплены в практике общественно-политического процесса страны, в отличие от представительной демократии, институты которой, хотя и формально, но уже устоялись. Можно сделать вывод и том, что взаимодействие между двумя моделями является взаимобратным. С одной стороны, институты представительной демократии, понимаемые как выражение предпочтений избирателей, не функционируют должным образом без общественных обсуждений этих предпочтений. С другой стороны, сама практика совещательной демократии не может эффективно внедряться без наличия институтов представительной демократии. За последние почти 20 лет демократических реформ в Кыргызстане созданы формальные институты представительной демократии и в последнее время начинают обсуждаться идеи, имеющие отношение к развитию совещательной демократии. Можно отметить также, что институтами представительной демократии были созданы предпосылки для процессов обсуждения предпочтений гражданами тех или иных вариантов решения общественно значимых проблем. Однако дальнейшие перспективы совещательной демократии во многом зависят уже не столько от формальных институтов демократии, сколько от развития политической культуры участия в Кыргызстане.

Литература

1. Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура и стабильная демократия. – Политические исследования, 1992, № 4.
2. Обзор истории становления и развития сектора неправительственных организаций в Кыргызстане. – Бишкек, 2006.
3. Christian F. Rostboll. Preferences and Paternalism on Freedom and Deliberative Democracy. *Political Theory*. Vol. 33. No. 3 (June 2005).
4. Jean Jacques Rousseau. *Social Contract or the Principles of Political Right*, http://www.ucc.ie/social_policy/Rousseau_contrat-social.pdf
5. John Locke. *Two Treatises of Government*. <http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3113/locke/government.pdf>
6. John Rawls. *Political Liberalism*. Columbia University Press: 1996.
7. John Stuart Mill. *On Liberty*. <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3113/mill/liberty.pdf>
8. Joseph Reich. *An Interactional Model of Direct Democracy – Lessons From Swiss Experience*. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1154019
9. Joseph Schumpeter. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper and Brothers, 1976.
10. Jürgen Habermas. *Between Facts and Norms. Contributions to Discourse Theory of Law and Democracy*. MIT Press: Cambridge, Massachusetts, 1996.
11. Maeve Cooke. *Five Arguments for Deliberative Democracy*. *Political Studies*, 2000 Vol. 48.
12. Mark E. Warren. *Deliberative Democracy and Authority*. *American Political Science Review*, Vol. 90, No. 1. March 1996.
13. Michael E. Morrell. *Deliberation, Democratic Decision-Making and Internal Political Efficacy*. *Political Behavior*, Vol.27, No. 1 March 2005.
14. Thomas Hobbes. *Leviathan or the Matter, Form and Power of a Commonwealth, Ecclesiastical and Civil*, <http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3113/hobbes/Leviathan.pdf>