

## УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В НОВОЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ СРЕДЕ АФРИКАНСКИХ ГОСУДАРСТВ: РЕАЛЬНОСТЬ ИЛИ УТОПИЯ?

А. А. Чакран

Поступила в редакцию 31 января 2024 г.

**Аннотация:** *опыт демократии в Африке остается настоящим испытанием для африканских государств. Несмотря на конституционную среду, которая теперь регулирует все национальные нормы, африканские граждане с трудом идентифицируют себя с новым институциональным подходом континента. Политики, находящиеся у власти, компрометируют демократический настрой гражданина, доводя его до состояния усталости, несмотря на его готовность играть свою роль в решении задач государственного управления.*

**Ключевые слова:** *национальные институты, конституции, участие, активная гражданская позиция, управление процессами власти.*

**Abstract:** *the experience of democracy in Africa remains a true test of the greatness of African states. Despite a constitutional environment that now governs all national norms, African citizens struggle to identify with the continent's new institutional approach. Politicians in power compromise the democratic fervour of the citizen, rendering it obsolete despite its willingness to play its part in the tasks of governance.*

**Key words:** *national institutions, constitutions, participation, active citizenship, power management processes governance.*

Африка остается нетипичной в плане своей эволюции, что ставит обсуждение ее развития в центр новых политических, институциональных и конституционных вопросов. Действительно, несмотря на процесс трансформации политических систем в большинстве стран континента в 1990-е гг. [1, р. 33], позволивший многим из них войти в число демократических государств, вопрос об эффективности институциональных органов принятия решений по-прежнему не может быть использован для утверждения о социальном прогрессе и развитии. Большинство африканских стран, подвергавшихся критике за произвольные и антидемократические методы работы в начале 1980-х гг., преодолели социально-экономические и культурные трудности и приняли новый оперативный подход к демократическому управлению [2, р. 42].

Но достижение этого демократического идеала стало возможным благодаря национальным конференциям, организованным многими странами континента. Исторический прорыв к новому гражданскому и военному порядку, т. е. трансформация, в действительности ставит гражданина перед его политической и конституционной ответственностью. Этот процесс демократических преобразований знаменует собой качественный скачок в институциональной среде некоторых стран, например, Бенина, чье развитие рассматривается как успешное во франкоязычной черной

Африке [3, р. 2]. Пространственный и временной компоненты подытоживают роль, отведенную гражданину как первопроходцу в новой конституционной среде ряда африканских стран.

Основные причины конституционных изменений в Африке позволяет понять ряд факторов. Существовали структурные факторы, которые, как показывает практика, парализовали все африканские страны в начале 1980-х гг., привели к принятию жестких мер экономии, что заставило институты Бреттон-Вудской системы вмешиваться во внутренние дела некоторых африканских стран [4, р. 34]. Однако благодаря решимости народа радикальные политические и социальные перемены были «единогласно приняты и поддержаны на референдумах, что открыло новую страницу в динамике развития континента. Народ потребовал демократии мирным путем и получил ее в результате процесса консенсуса между различными игроками в государственной системе, с созданием демократических и конституционных институтов, как того требовали технические и финансовые партнеры Африки» [5, р. 97], в данном случае западные страны. Либеральная система структурировала экономическое управление. Частное предпринимательство стало реальностью, а символика действий государства приобрела решающее значение в истории африканских стран. Политические институты, созданные новой конституционной средой, глубоко изменили отношения между теми, кто управляет, и теми, кем управляют, в духе соответствующей взаимодополняемости [6, р. 56]. Иными словами, они позволили

проявиться роли гражданина в новой политической и институциональной архитектуре государств.

Однако есть некоторые сомнения относительно значимости определенного единообразия систем, благодаря которому демократические принципы преобладают в африканском обществе, особенно во франкоязычной Африке. Большинство франкоязычных стран в своем стремлении к политическим и институциональным преобразованиям многое скопировали у Франции, которая повлияла на трансформационные процессы, изменившие ход истории континента в начале нынешнего столетия. Новые конституции африканских государств не противоречат демократическим стандартам и принципам, закрепленным в международных документах по демократии и политическому управлению, однако участие граждан в демократических институтах государства все еще остается проблематичным.

Роль граждан в большинстве африканских стран к югу от Сахары по-прежнему определяется мирными процессами, и их вклад в укрепление демократизации государства нельзя недооценивать, учитывая социокультурные изменения, происходящие практически повсеместно. Французский политолог Афиз Адамон привел в качестве примера исключительный политический переход в процессе трансформации политической системы Бенина, благодаря которому Бенин стал «витриной» демократии в Африке [7, р. 27]. По его мнению, бенинский народ вышел на улицы не для того, чтобы требовать проведения Национальной конференции; он хотел, чтобы президент Матье Кереку ушел в отставку и режим Бенинской революционной партии был смещен. Этот сценарий практически идентичен во многих странах континента, включая Гану, Мавританию, Кению и многие другие. Но как только африканские граждане достигли демократии, их участие в решении важнейших государственных дел оказалось утопической мечтой. Права народа игнорируются волей политика и, прежде всего, правителя, который принимает решения, руководствуясь исключительно собственными представлениями о праве и морали [8, р. 9].

В документе под названием «Доклад об управлении в Африке» также оценивается период трансформации политической системы в 1990 г. в большинстве стран континента и говорится, что в 1987 г. в рамках программы стабилизации, организованной МВФ, были приняты новые меры: дополнительные 10%-е сборы с зарплат, замораживание найма, принудительные отставки, чтобы позволить различным государствам выйти из политического и экономического кризиса, чтобы способствовать созданию новой среды инклюзивного управления, в которой гражданин играет решающую роль.

Совместное участие граждан в политических процессах и, в частности, на уровне государственных институтов, значительно активизировалось после масштабных политических изменений начала XXI в. Но само слово «демократия» иногда путает влияние на преобразования с *непосредственным участием* простых людей, выражающих свои потребности и адресующих требования власть предержащим [9, р. 2]. Власти не могут не реагировать на «глас народа» и даже на просьбы и жалобы простых граждан. Они должны прислушиваться к людям, которые составляют ресурсы страны. Многие считают, что «демократия» означает «власть народа над народом и для народа» (А. Линкольн), но применение этого понятия в институциональном смысле и в африканском контексте остается неясным.

В большинстве случаев демократический принцип, требующий участия народа в принятии решений, не соблюдается. Исполнительная власть, избранная народом, действует без участия народа. Это противоречие возлагает ответственность за различные кризисы, дестабилизирующие институциональные достижения стран континента, на плечи политических игроков. Для реализации своей программы правительство может обратиться к Национальному собранию с просьбой принять закон, наделяющий его правом издавать в определенные сроки ордонансы, которые обычно являются сферой действия закона. Использование права предписания заключается в реализации конкретной государственной программы на определенный период. Во многих англоязычных странах, особенно в Нигерии, ЮАР и Египте, правительства, которые организовывались после каждого процесса демократического обновления, чтобы ратифицировать свой мандат, неоднократно принимали решения, основанные на праве предписания. Использование права на приказ — это абсолютное доминирование исполнительной власти над законодательной, т. е. органом, который непосредственно представляет народ. Этот парадокс в осуществлении демократии подчеркивает неоднозначную оценку вклада народа в функционирование республиканских институтов.

С момента первых свободных выборов в законодательные органы власти вопрос о парламентском большинстве в пользу правительства не был решен в африканских государствах, особенно франкоязычных. Это объясняет одну из главных причин проблематичного характера ордонанса, используемого главами государств в качестве средства политического управления. Возвращаясь к вопросу о большинстве и меньшинстве, следует отметить, что в центре внимания находятся политические партии, представленные в Национальном собрании, и их способность соблюдать баланс сил при принятии политических решений. И это еще один камень преткновения в демократиче-

ской практике Африки. Политические партии, которые определяют политическую жизнь, не только не являются продуктом воли народа, но и, прежде всего, не содержат демократических критериев выбора и ответственности. Большинство политических партий – это средство, используемое властью имущими для давления на народ, чтобы лишить его возможности править в условиях плюрализма. После более чем трех десятилетий демократического опыта и парламентской деятельности, несмотря на легитимность и престиж, которыми они пользуются, африканские парламенты по-прежнему страдают от многочисленных недостатков, которые не позволяют им в полной мере выполнять три свои основные функции – представительство, законодательство и надзор над деятельностью правительства [5, р. 154]. Как и все государственные структуры, парламенты не отвечают всем конституционным принципам, которые делают демократию «демократией на службе развития».

Глядя на демократическую историю африканских стран за последние несколько лет и особенно принимая во внимание организацию первых так называемых демократических выборов, стоит с горечью отметить, что политическая роль, отведенная гражданам через своих представителей, т. е. депутатов парламента, выполняется плохо. Политическая и институциональная стабильность парламентов в Африке по-прежнему подрывается абсолютным весом исполнительной власти.

Следует отметить, что в конституциях всех франкоязычных стран, расположенных к югу от Сахары, один аспект представляется решающим: полномочия, предоставляемые спикерам парламента в случае возникновения определенной ситуации. В случае отстранения президента Республики в результате смерти, отставки или окончания срока полномочий его должность временно замещает спикер Национального собрания. В практике этой конституционной нормы место, отведенное народу, остается неопределенным и, следовательно, не имеет обязательной силы. Однако в силу важности той роли, которую он играет, Парламент занимает свое место среди институтов власти. Он не только обеспечивает законодательную деятельность, но и привлекает внимание своей независимостью и свободой действий [10, р. 152]. Исходя из вышесказанного, можно провести аналогию для понимания конституционных функций национальных собраний.

В дополнение к традиционным функциям законодательного органа стоит подчеркнуть его консультативный характер, определяемый основными законами. В Гвинейской Республике, Кот-д'Ивуаре и в Бенине председатель Национального собрания назначается после консультаций с Бюро Национального собрания и членами правительства, а после кон-

сультаций с председателем Национального собрания глава государства назначает членов Совета министров, председателя Верховного суда, председателя Высшего управления по аудиовизуальным средствам и коммуникации. Хотя эта норма содержит всю демократическую легитимность, место гражданина не закреплено в законе, в то время как консультативный характер Национальной ассамблеи делает этот институт эпицентром политического управления.

Исследование, проведенное «Afro Barometer Group», под названием «Демократия и институциональные реформы: восприятие и ожидания людей в Африке» показывает, что доля людей, которые говорят, что предпочитают демократию другой форме правления, снизилась с 80 до 75 % в период с 2008 по 2011 г. и с 75 до 44 % к 2022 г. [11, р. 8]. Эта статистика наглядно демонстрирует неприятие гражданами обстановки, царящей в большинстве африканских стран. Падение этого показателя, несомненно, требует тщательного анализа последствий демократических реформ. Доказано, что сегодня в Африке регулярное функционирование государства не ограничивается одними лишь выборами. Но понимание трансформации политической системы в сторону демократического и либерального государства должно во многом опираться на классическое понятие демократии как процедуры разделения властей и обеспечения основных свобод. И, прежде всего, твердая приверженность гражданина делу развития. Профессор Абдель Кадер Бойер в своей книге «Демократия: принципы и реализация» отмечает, что наличие формально демократических институтов в стране не является гарантией реального существования и эффективного развития демократического режима.

Как известно, трансформация политической системы определяется в более формальном смысле, а принципы управления исключают динамику демократического развития. В упомянутом выше исследовании «Afro Barometer Group» отмечается, что африканцы во франкоязычных странах больше не удовлетворены демократией [Ibid., р. 4], учитывая авторитарные эксцессы некоторых глав государств, несмотря на то, что они были избраны демократическим способом. Но в том же опросе они признают, что одной из причин провала многих демократий является то, что их реализация в большинстве случаев не соответствует ожиданиям населения, создавая дисфункции, которые требуют глубокого осмысления. Однако, чтобы избежать провала демократии в Африке, политическая трансформация, осуществляемая с 1990-х гг., должна быть совершенно новой во всех своих политических и социальных компонентах.

Несомненно то, что только демократические институты обеспечивают свободную игру политических сил. Исходя из этого, можно критически подойти к

демократическим институтам, возникшим в результате различных политических преобразований в Африке после окончания холодной войны. Новые конституции, действующие в настоящее время в Африке, создали формально демократические институты, основанные на классическом разделении властей [12, р. 32]. Однако эксклюзивный характер этих институтов, созданных для эффективного экономического роста в гармоничной институциональной среде, заставляет задуматься о перспективах их последующего взаимодействия с политическими организациями для выработки своей политики в отношении социального и образовательного процесса.

При анализе политических трансформаций, происходящих в Африке в последние годы, возникает множество вопросов, требующих научного подхода. Среди них – вопрос об абсолютизме исполнительной власти, непринудительном характере парламента и демократической субъектности других институтов, особенно институтов гражданского общества, через которые граждане выражают свое одобрение или неодобрение деятельности органов, принимающих решения.

По мнению ряда экспертов, некоторые африканские страны прилагают большие усилия для распространения демократии. В качестве примера можно привести Бенин, Гану, Кабо-Верде, Мозамбик, ЮАР и многие другие (несмотря на провал некоторых ценностей в ходе демократического транзита). Исследование «Afro Barometer» подтверждает, что с момента перехода к демократии в 1990 г. произошли политические изменения: из опроса 1200 респондентов, отобранных случайным образом в четырех франкоязычных странах к югу от Сахары, выяснилось, что граждане не выступают за внесение поправок в конституцию, но требуют более широкого вовлечения и участия в управлении государственной политикой [13, р. 3].

Следует отметить, что новые конституции, появившиеся после распада социалистической системы, а именно в период 1990–1995 гг., учитывали только экономические и политические факторы, не принимая во внимание институциональное измерение как «эпицентр» сильного государства и демократических преобразований [14, р. 32]. Хуже того, не учитывалось социальное измерение, поэтому африканские конституции являются инструментами, которые ставят под угрозу правовую легитимность гражданина. В другом исследовании, проведенном несколькими экспертами Африканского банка развития, подчеркивается важная роль институтов в эффективности государства. По мнению этих экспертов, «государственное управление было одной из самых активных частей исполнительной власти. Его обязанность заключается в том, чтобы позволить государству выполнить миссию, возложенную на него народом» [15, р. 20].

В этом отношении институциональные аспекты государства должны быть ориентированы на новое политическое и демократическое управление, где институты не рассматриваются как наблюдатели за развитием, а активно участвуют в нем, с акцентом на ответственность гражданина, который своим участием определяет рамки выражения власти [16, р. 32]. Консервативный характер исполнительной власти препятствует инновациям, которые являются «центром» трансформации любого политического процесса. В действительности, учитывая их специфику, функционирование любого демократического режима должно быть ориентировано на взаимодополняющий импульс между вертикальным центром принятия решений и горизонтальными перифериями, которые взаимодействуют, определяя развитие. Чтобы сделать политическое управление более эффективным и направить Африку к дальнейшим изменениям, необходимо учесть ряд аспектов [17, р. 32].

В частности, некоторые статьи большинства африканских конституций наделяют исполнительную власть явным верховенством и полномочиями. Например, статья 54 Конституции Бенина от 11 декабря 1990 г., статья 77 Конституции Мавритании и статья 104 Конституции Ганы гласят, что Президент Республики является носителем исполнительной власти. Он является главой правительства и, как таковой, определяет и реализует государственную политику [18, р. 32]. Он осуществляет административную власть, в его распоряжении находятся администрация и вооруженные силы. Это конституционное всемогущество ясно показывает, что гражданин не обладает властью, несмотря на положения преамбулы. Другой документ под названием «Комментарий к африканским конституциям» лишь подтверждает эту позицию. В нем эксперты отмечают, что конституционные положения не могут рассматриваться в качестве основной причины характера президентских режимов [19, р. 123].

Согласно политической логике Шарля Луи Монтескье, разделение власти на исполнительную, законодательную и судебную должно обеспечивать эффективное управление государственным аппаратом. Абдель Кадер Бойер, в свою очередь, считает, что необходимо отойти от традиционной архитектуры демократии и рассматривать эффективность институтов, которые обеспечивают и гарантируют демократию, как инструменты, доступные гражданам для выражения своего мнения по поводу государственных дел. Во многих случаях объективная оценка африканских реалий показывает, что демократическая среда в Африке никак не отражает универсальные принципы, известные в этой области. В мире демократии Африка выглядит устаревшей и непрогрессивной. Необходимо срочно пересмотреть инсти-



туциональный фактор функционирования политических систем в Африке и сделать их способными усилить динамику развития и экономического роста на континенте, а также развитие его внешних и внутренних связей [20, р. 32]. Цели всех конституционных положений направлены на обеспечение прав граждан и верховенства закона. На этом уровне роль гражданина является центральной и обеспечивает адаптацию между потребностями граждан и политическими требованиями государства.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. *Badet G.* Bénin : Démocratie et participation à la vie politique : Une évaluation de 20 ans de «Renouveau démocratique» / G. Badet. – Dakar, 2010. – 195 p.
2. *Anago K. R.* Démocratie et reformes institutionnelles : Perceptions et attentes / K. R. Anago // AFRO Barometer. – Cotonou, 2014. – 432 p.
3. *Blundo G.* La corruption au quotient en Afrique de l'ouest ; Approche socio-anthropologique comparative : Bénin, Niger et Sénégal / G. Blundo. – Gutenberg, 2003. – 282 p.
4. *Hieronim K.* La démocratie : Principes et Réalisation / K. Hieronim // Union interparlementaire. – Geneve, 1998. – 106 p.
5. *Adon W. H.* Benin : une démocratie prisonnière de la corruption / W. H. Adon. – COPEF. Cotonou, 2013. – 386 p.
6. Constitution du 11 décembre 1990 // La différence. – Cotonou, 1990. – 122 p.
7. *Adjovi V. E.* Les instances de régulation des medias en Afrique de l'ouest / V. E. Adjovi // KARTHALA. – Paris, 2003. – 321 p.
8. *Hamon F.* Droit constitutionnel / F. Hamon, M. Troper. – Paris, 2011. – 898 p.
9. *Fanon F.* Pour la révolution africaine / F. Fanon. – Paris, 2006. – 220 p.
10. *Monsi J. B.* La problématique de l'indépendance du pouvoir judiciaire en Afrique de l'ouest / J. B. Monsi // CAOAHJF. – Cotonou, 2021. – 231 p.
11. *Danioué T. R.* Afrique : L'unité de mesure démocratique / T. R. Danioué. – Paris, 1997. – 165 p.
12. *Martin P.* Comprendre les évolutions électorales / P. Marlin. – Paris, 2000. – 470 p.
13. *Bolle S.* L'Etat de droit et de la démocratie en Afrique / S. Bolle. – Paris, 2022. – 423 p.
14. *Nobimé M. V.* Pourquoi, en Afrique, s'accroche-t-on au pouvoir ? / M. V. Nobimé. – Lulu, 2011. – 158 p.
15. *Rosoux V. B.* Les usagers de la mémoire dans les relations internationales / V. B. Rosoux. – Bruxelles, 2001. – 403 p.
16. *Telo M.* Relations internationales : une perspective européenne / M. Tello. – Bruxelles, 2009. – 246 p.
17. *Vaisse M.* Les relations internationales depuis 1945 / M. Vaisse. – Paris, 2015. – 271 p.
18. *Wade A.* Un destin pour l'Afrique / A. Wade. – Paris, 1989. – 190 p.
19. *Danioué T. R.* Afrique : L'unité de mesure démocratique / T. R. Danioué. – Paris, 1997. – 165 p.
20. *Defarges P. M.* Relations internationales / P. M. Defarges. – Paris, 2010. – 340 p.

Чакран А. А., независимый исследователь  
E-mail: chacranto@gmail.com

Chacran A. A., Independent Researcher  
E-mail: Chacranto@gmail.com