

УДК 328+323.21+323.22

Керимов А.А.

(г. Екатеринбург)

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ И ЛЕГИТИМНОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВЛАСТИ: ОБОСНОВАНИЕ ВЗАИМОСВЯЗИ

Аннотация. Одной из важнейших задач любой политической власти является обеспечение собственной легитимности. С этой целью власть прибегает к различным средствам – от демократических до принуждения и применения силы. Выбор средств легитимации напрямую зависит от социокультурных особенностей общества, опыта государственного строительства, уровня экономического развития и т. д. Огромным легитимизирующим потенциалом обладает институт парламентаризма, который является объектом настоящей работы. В статье автор ставит задачу обосновать роль парламентаризма в легитимации политической власти и выявить механизмы воздействия парламентаризма на данный процесс. *Ключевые слова:* политическая власть, парламентаризм, законодательный орган, парламент, легитимность, легитимация, народное представительство, партийное представительство.

A. Kerimov

(Yekaterinburg)

PARLIAMENTARISM AND THE LEGITIMACY OF POLITICAL POWER: THE RATIONALE FOR THE RELATIONSHIP

Abstract. One of the most important tasks of any political power is to ensure its legitimacy. To reach this goal the power resorts to various means – from democratic ones to the coercion and the use of force. The choice of means of legitimation depends on socio-cultural features of the society, the experience of state-building, the level of economic development, etc. The institution of parliamentarism has huge legitimizing potential, which is the object of the present research. In the article the author sets the goal to explain the role of parliamentarism in the legitimation of political power, as well as to identify the mechanisms of parliamentarianism functioning in this process. *Key words:* political power, parliamentarism, legislative body, parliament, legitimacy, legitimization, popular representation, representation of parties.

Политическая власть может обеспечить свою легитимность различными средствами. Выбор способа зависит от уровня развития общества, господствующих в нём ценностей и политического режима. Одним из главных инструментов легитимации политической власти яв-

ляется парламентаризм, который имеет глубоко демократическую сущность.

Рассмотрение данных проблем логично начать с определения основополагающих понятий и категорий.

Под парламентаризмом мы подразумеваем систему институтов, норм и практик, обеспечивающих представительство интересов групп населения в законодательных органах власти, парламент определяем как общегосударственный представительный орган, чья главная функция в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти, легитимность же рассматриваем как проявление поддержки со стороны населения, основанной на согласии с властью на базе предлагаемых ею и разделяемых обществом ценностей на конкретном историческом этапе развития.

На современном этапе парламентаризм распространён достаточно широко. Сердцевина парламентаризма – парламент – имеется в той или иной форме практически во всех странах мира. Он обеспечивает связь между обществом и властью. Наличие в политической системе общества народного собрания, отражающего интересы и озвучивающего мнение граждан, является важнейшим условием легитимности власти.

Опрос общественного мнения, проведённый Международным межпарламентским союзом, показал, что 85 % из числа опрошенных в различных странах мира уверены в том, что «воля народа должна быть основой власти правительства» [2, с. 9]. В то же время опрос выявил, что парламенты пользуются доверием только у 40 % из числа опрошенных. Таким образом, социологические опросы свидетельствуют о том, что в настоящее время парламентские учреждения испытывают немалое давление со стороны общества, но в то же время они по-прежнему являются неотъемлемой частью политической системы любого общества и важнейшей легитимизирующей силой политической власти.

Парламент, по определению К. Шмитта, является ключевым либеральным механизмом обеспечения равновесия между государством и гражданским обществом [9, с. 193–196]. Предназначение парламента заключается в его возможности урегулировать демократическими способами разногласия при создании законов, обязательных для всех остальных органов государственной власти. «Парламент является неким стержнем для гражданского общества и государства, гарантом ненасильственно и добровольно устанавливаемой социально-политической гармонии» [4, с. 255].

Огромную роль в том, как парламентаризм может повлиять на процесс легитимации политической власти, играет его способность реагировать на ожидания общества и оправдывать надежды народа, которые реализуются через выполнение парламентом своих функций.

Парламент как орган народного представительства институционализирует господствующие в обществе многочисленные интересы, политические ориентации и настроения. Он выступает в качестве института гражданского общества, выполняющего функцию соединения суверенитета народа с государственной властью, тем самым указывает на подлинный источник власти. Выступая от имени народа, парламент получает широкую социальную поддержку и открытость. Народная поддержка позволяет парламенту придать системе государственного управления демократический характер и быть активным участником процесса по легитимации политической власти. Способность выявлять социальные потребности, концентрировать и открыто выражать общественные интересы позволяет парламенту стать публичной ареной, где на основе свободного обмена мнениями преодолеваются накопившиеся противоречия между различными субъектами власти, государством и гражданским обществом.

Народное представительство в современной научной литературе определяется как «система власти народа через выборных представителей» [5] и отождествляется с «представительной властью», под которой подразумевают «совокупность полномочий, делегированных народом или его частью своим выборным представителям, объединённым в специальные коллегиальные учреждения, на строго определенный срок, а также совокупность самих представительных органов власти» [10].

Как видим из определения, понятие «представительная власть» раскрывает не столько функциональную сторону этой власти, а её природу, сущность, инструментарии её реализации. Представительная власть не тождественна законодательной, поскольку не каждая представительная власть располагает законодательными полномочиями. Например, муниципальные советы, будучи по своей природе представительными, не наделены законодательными полномочиями, и, наоборот, при абсолютной монархии законодательная власть осуществляется не представительным органом.

В настоящее время представительная функция не имеет того значения, которое ей было присуще на ранних этапах парламентаризма. Это объясняется не только потерей со стороны населения интереса к политике или его неосведомлённостью, но и усложнением сферы политических отношений, национально-этнической и социальной дифференциацией, размыванием региональных и местных различий, увеличением количества политических партий, появлением альтернативных организаций и структур по продвижению и реализации частных и групповых интересов. В результате эти факторы создают немало предпосылок для снижения уровня зависимости депутатов от своих избирателей. Депутаты становят-

ся менее зависимыми, получают больше свободы, особенно во внешнеполитической и военной сферах, поскольку указанные области менее всего знакомы избирателям.

В сознании людей ценность принципа представительства девальвируется, поскольку при плюралистической демократии источником власти является не народ, а только его часть, состоящая из политически активных граждан. При развитых демократиях в выборных кампаниях принимают участие примерно от 20 % до 40 % электората. Отказ населения от участия объясняется тем, что на выборах реально действующими силами являются хорошо организованные группы, элиты, которые менее всего представляют истинно народные интересы. Современное общество характеризуется неравномерным распределением ресурсов политического, информационного влияния, которое приводит к поляризации сил в обществе: с одной стороны – слабо организованные группы без серьёзных ресурсов, с другой – олигархические группы, политические элиты, способные оказывать серьёзное влияние на результаты выборов.

Реальная угроза традиционной парламентской функции представительства исходит и от альтернативных способов представительства интересов. В современном мире стали тенденцией появление и рост новых форм представительства, регуляции и получения помощи. Этот феномен объясняется ростом и усложнением правительственных структур, трудностью для граждан иметь доступ во властные органы и быть выслушанными ими. Ответом на увеличение дистанции между обществом и властью становится стремление людей к поиску альтернативных способов представительства для решения коллективных и частных проблем.

В развитых и развивающихся странах с каждым годом увеличивается количество организаций внутри общества, которые пытаются представлять определённые интересы. Организации гражданского общества предлагают более определённую форму представительства, так как они зачастую образуются для решения конкретного вопроса и существуют для продвижения узких частных интересов. Эти новообразования в лице различных государственных агентств и гражданских лиц, включая омбудсменов, надзорные органы и аудиторские агентства, представляют собой вызов, в том числе и для парламентов, так как они предлагают альтернативные формы представительства. Существование этих агентств означает, что правительство подвергается надзору множества органов, включая формальные инспектораты и регулятивные органы, чья задача заключается в борьбе с недобросовестным администрированием и в осуществлении других внепарламентских форм отчётности, таких как взаимодействие со средствами массовой информации, судами, независимыми научными центрами и гражд-

данским обществом, что заставляет некоторых специалистов предполагать, что наступает время «постпарламентской политики» [4].

Общественное мнение, касающееся парламентов, осознаёт сложность представительства и жизненно важную роль, которую парламент играет в социально-политической и экономической жизни общества, но в то же время оно также указывает на изменяющиеся приоритеты народного представительства. Во время социологических опросов, когда людей спрашивают, играет ли парламент жизненно важную роль для существования представительной демократии, они на поставленный вопрос чаще отвечают утвердительно. Так, исследовательский проект «Латиноамериканский барометр» в 2010 г. показал, что по всему региону подавляющее большинство людей верят в то, что демократия невозможна без парламента, и доля согласившихся с этим утверждением равна 59% [6].

Более важно, что респонденты рассматривают власть и силу парламента в качестве «одного из основных или даже основного ключа к демократизации», что подтверждается результатами всемирного исследования за 2006 г. [2, с. 26]. Общество начинает больше доверять парламенту, если он сильный, даёт надёжную гарантию стабильности, уравнивает власть президента, правительства. Результат доверия к парламенту проявляется в повышении его легитимности и стремлении народа и политических партий наделять парламенты ещё большим количеством полномочий, направленных на усиление данного органа власти.

В современном мире сложившаяся тенденция во взаимоотношениях между парламентами и избирателями свидетельствует скорее о возрастании общественных надежд на своих представителей, нежели об уменьшении. Люди в критические моменты обращаются к своим представителям, требуют помощи в решении накопившихся проблем, для чего депутатам требуется немало средств, а также времени на общение со своими избирателями.

Если говорить об уровне контакта с избирателями, парламентарии всего мира, а также отдельные политики сообщают об интенсификации взаимодействия с гражданами, особенно с помощью электронной почты. Эта тенденция отражает искреннее желание граждан взаимодействовать со своими политиками и надежду на то, что их представители не только ответят им, но ещё и активнее возьмутся за решение проблем. Результаты всемирного опроса, проведённого Межпарламентским союзом, показывают, что на вопрос о самой важной функции политиков почти одна треть из числа опрошенных называют «решение проблем избирателей» единственной и самой важной функцией. Опрос также выявил количество времени, затрачиваемого на оказание услуг электорату. Одна пятая из числа опрошенных политиков заявила, что посвящает помощи избирателям более 40

часов в неделю; в то время как одна треть членов парламента отводит этой деятельности от 21 до 40 часов каждую неделю. Почти две трети политиков уверены в том, что отношения парламентам и граждан скорее улучшаются, чем ухудшаются [7].

Парламент, кроме функции представительства, наделён и функцией законотворчества. Через данную функцию он устанавливает систему органов государственной власти, определяет порядок их формирования и деятельности. Парламент как законодательный и представительный орган имеет каналы влияния и воздействия на остальные ветви власти. Принимая законы и другие нормативно-правовые акты, парламент на практике реализует принципы народовластия. Именно парламент согласовывает различные мнения и взгляды по поводу власти, создаёт нормативно-правовую базу государства. Создаваемые парламентом законы регулируют общественные отношения в стране. В них отражаются интересы государства, общества, потребности различных социальных групп и отдельных личностей. Таким образом, парламент на основе согласования разнонаправленных интересов создает базу нормативных актов, направленных на достижение легитимности политической власти.

Парламенты в большинстве стран выполняют и функцию контроля. Чаще всего объектом контроля со стороны парламента выступает исполнительная власть. Контрольная функция направлена на защиту интересов государства и общества, ибо она ставит целью борьбу с негативными явлениями в политической жизни государства. Кроме того, в отдельных случаях контроль может распространяться на судебную власть, местное самоуправление, а также на деятельность государственных предприятий и частных организаций. По содержанию и степени полноты эти полномочия не везде одинаковы. Некоторые парламенты наделены исключительными полномочиями контроля и привлечения к ответственности, например, главы государства; ряд парламентам наделён особыми полномочиями, например, выражение недоверия правительству, а третьи наделены специальными полномочиями, например, лишение депутата права на неприкосновенность, отстранение от обязанностей, интерпелляция и т. д.

Рассматривая эту функцию, некоторые авторы утверждают, что контроль, осуществляемый парламентом, не выступает его отдельной функцией, а примыкает к законодательной, являясь его продолжением, или играет роль инструмента в механизме «сдержек и противовесов» [1, с. 53]. Полагаем, что именно из-за того, что парламентский контроль представляется как инструмент в механизме «сдержек и противовесов», его следует признать как отдельную функцию парламента. В этом смысле путём участия парламента в квалифицированной оценке законопроектов, внесённых

исполнительной властью, и осуществления систематического контроля за исполнением законов последней посредством парламентских контрольных полномочий, структур и процедур, и обеспечивается качество закона. Соответственно, быть не только законодателем, а «качественным законодателем» – миссия современного парламента, оправдывающая его роль в системе разделения властей [1, с. 53].

Важную роль в легитимации политической власти играет финансово-бюджетная функция парламента [8, с. 36]. Распределение финансовых потоков через принятие бюджета страны напрямую затрагивает интересы отдельных слоёв общества и государства в целом. Реализуя данную функцию, парламента создаёт условия для поступательного социально-экономического развития страны. Кроме принятия бюджета, парламента формируют налоговое, банковское законодательство, рассматривают финансовое обоснование любого закона, требующего затрат государства.

Несмотря на всю значимость финансово-бюджетной политики, полагаем, что принятие государственного бюджета не является отдельной функцией парламента, потому что его утверждение реализуется посредством стандартной законодательной процедуры и не предполагает какие-то особые правила и условия.

Парламент играет важнейшую роль в формировании системы внешней политики государства, её правового обеспечения и практической реализации. Активная внешнеполитическая деятельность парламента является неотъемлемой частью парламентских полномочий и направлена на достижение внешней легитимности политической власти.

Национальные государства образуют основу международного сотрудничества, а парламента являются национальными институтами, которые олицетворяют суверенитет этих государств. В связи с этим закономерно, что парламента занимаются международными вопросами через участие в деятельности международных организаций. Успешно интегрируя проблемы мировой политики в свою повестку дня и рабочий процесс, национальные парламента способны придать работе международных организаций импульс по решению накопившихся проблем, оказать существенную помощь в преодолении дефицита демократии в международных отношениях. Успешная деятельность национальных парламента в сфере международных отношений, как показывают итоги социологических опросов, воспринимается населением весьма положительно и помогает преодолению отчуждённости между парламентом и обществом.

Среди функций парламента, способных легитимизировать политическую власть, большое значение имеет идеологическая функция. Посредством данной функции и гласности парламентарии убеждают население в пре-

имуществвах существующего политического строя, разъясняют свои программные установки, продвигают идеи политических партий. Достижению этих целей служат поездки депутатов по стране, встречи с избирателями, выступления через СМИ, непосредственная работа с избирателями в штабах партий и общественных приёмных депутатов и др. Кроме того, данная деятельность направлена и на инициирование процесса поиска обществом идеалов, ценностей, новых моделей поведения. Здесь роль парламентариев заключается в том, что они должны предложить обществу программы, исходные ориентиры для поиска новых идеологических ценностей, создать соответствующие условия для их формирования.

Мировая практика парламентаризма показывает, что при серьёзном подходе к идеологической функции и правильной реализации её основных принципов на практике можно достичь немало успехов в деле совершенствования социальных отношений. А именно, создания условий для становления и развития гражданского общества, повышения политической активности граждан, создания плюралистического общества, совершенствования системы самоуправления, утверждения принципов социальной справедливости, создания благоприятных условий для духовного развития личности, повышения уровня благосостояния народа и т. д. Реализуя огромный потенциал идеологической функции, парламент выступает в качестве инструмента легитимации политической власти.

Таким образом, успешная реализация парламентом своих функций позволяет ему, с одной стороны, соответствовать своей конституционной роли в системе властей, а с другой – претендовать на статус важного инструмента политической организации общества и легитимации политической власти.

Орган власти, чья функция заключается в согласовании различных, порой противоречивых мнений, принятии законов и рационализации решений, неизбежно вызывает противоречивые мнения. Во избежание этих коллизий и для улучшения климата во взаимоотношениях с обществом парламенту необходимо лучше информировать граждан о своей деятельности, объяснять необходимость принятия не очень популярных решений и т. д. Только информационная открытость парламента и умение прислушиваться к общественному мнению позволят обществу понимать и ценить полезность парламента, парламентаризма в целом как эффективного института, способного решать глобальные проблемы общества и легитимизировать политическую власть.

Главная проблема парламента – это необходимость осознать, понять и ограничить требования народа о преобразованиях таким образом, чтобы укрепить свою представительную роль. Парламенты получают свою власть

от народа, и сохранение этой власти требует от них постоянного развития и адаптации к надеждам общества. Как отмечает перуанский исследователь Э. Де Сото, «...в своей новаторской работе в области экономики, там, где политические институты не успевают за скоростью экономических изменений, они сначала становятся несоответствующими времени, так как их законы отстают от времени, а затем – ненужными, потому как люди находят альтернативные возможности, которые соответствуют их нуждам и подходят тому, как они организуют свою жизнь» [3, с. 23].

Безусловно, современные парламенты отличаются от своих более ранних моделей, однако источником их легитимности по-прежнему остаётся народная поддержка. Несмотря на низкий уровень доверия со стороны населения к парламентам, вызванный изменением природы представительства из-за преобладания власти политических партий, появлением альтернативных способов представительства, общество по-прежнему осознаёт важность этого органа. Парламенты формировались десятилетиями, а их функции – иногда и веками. На различных этапах общественного развития парламентам под воздействием происходящих событий приходилось изменять свои функции, формы и полномочия, но их предназначение всегда заключалось в создании законов, представительстве интересов народа и осуществлении легитимации политической власти.

Отметим в качестве выводов следующее:

1. Опыт деятельности парламентов за последние десятилетия показывает, что данный институт отнюдь не изжил себя и маловероятно, что они когда-либо станут ненужными, но восприятие их значимости народом зависит, во-первых, от эффективной деятельности в тех сферах, в которых этого ожидает народ, и, во-вторых, от обеспечения взаимопонимания с народом.

2. После Второй Мировой войны, как показывает опыт развитых стран, огромную стабилизирующую роль сыграл именно парламент и связанные с ним институты и практики. Модернизационные процессы получали народное одобрение и поддержку в том числе и благодаря парламенту, так как парламент придавал этим процессам характер осуществления воли всего народа.

3. Парламент создаёт условия и предоставляет возможность для того, чтобы были выслушаны все мнения, способствует достижению компромиссов и сближению позиций между различными политическими силами, принимает законы, создаёт нормативно-правовую базу государства.

4. Парламенты непосредственно или через политические партии и альтернативные способы представительства привлекают население к процессу обсуждения и принятия некоторых решений. Такие механизмы позволяют

парламентам разделить в какой-то степени ответственность за принимаемые решения с избирателями, они добиваются понимания природы представительства обществом и легитимизируют политическую власть.

5. Несмотря на то, что в последнее время появилось множество способов представительства, парламенты по-прежнему остаются легитимным органом государственной власти. Они выступают в качестве посредника между государством и обществом. Парламенты рационализируют решения, объясняют обществу смысл и значение проводимых реформ или принимаемых решений, тем самым выполняют важную роль в легитимации политической власти.

Литература

1. *Богданова Н.А.* Законодательная и представительная функции парламента: преодоление коллизий // Вестник Тюменского государственного университета. 2009. № 2. С. 49–55.
2. Глобальный парламентский отчёт: Изменяющийся характер парламентского представительства. Ташкент: Baktria press, 2012. 124 с.
3. *Де Сото Э.* Загадка капитала: Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всём остальном мире. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2004. 272 с.
4. *Кин Д.* Демократия и гражданское общество. М.: Прогресс-Традиция, 2001. 400 с.
5. Конституционное право. Энциклопедический словарь / Под ред. С.А. Авакьяна. М.: Норма, 2001. [Электронный ресурс]. URL: http://constitutional_law.academic.ru/690/ (дата обращения: 10.01.2015).
6. Латинобарометр, 2010. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.latinobarometro.org> (дата обращения: 10.01.2015).
7. Межпарламентский Союз, 2011а. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp> (дата обращения: 10.01.2015).
8. *Усанов В.Е.* Функциональные аспекты существования парламентаризма // Современное право. 2006. № 8. С. 34–38.
9. *Шмитт К.* Политическая теология. М.: КАНОН-пресс-Ц, 2000. 336 с.
10. Экономика и право: словарь-справочник [Электронный ресурс] / Под ред. Л.П. Куракова, В.Л. Куракова, А.Л. Куракова. М.: Вуз-школа, 2004. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf> (дата обращения: 10.01.2015).