
СИСТЕМНЫЙ АНАЛИЗ ПРОБЛЕМЫ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ

И.А. ШКУРИХИН

Томский государственный университет

Процессы демократизации общества зависят от модели функционирования представительных институтов. В статье предлагаются демократические варианты такой модели. Обосновывается необходимость применения системного подхода к решению проблемы демократизации.

Исследования демократических аспектов «третьей волны» показали, что представительные институты играют в процессах демократизации одну из ключевых ролей [1]. В. Мишлер и Р. Роуз заметили: «Легислатуры – одни из первых институтов, которые упраздняются при свержении демократического режима, и среди первых создаваемых и оживляемых, когда демократический режим формируется заново или восстанавливается» ([2.] С. 5–6). Исследуя становление демократических режимов в шести восточноевропейских странах, они пришли к выводу, что поддержка легислатур в обществе зависит от поддержки демократического режима ([2.] С. 28). С точки зрения граждан, базовые демократические институты, к которым Р. Даль отнес выборность должностных лиц, свободные честные и регулярные выборы, свобода выражения своего мнения, доступ к альтернативным источникам информации, автономность ассоциаций, всеобщие гражданские права ([3.] С. 85–86), важнее представительного правления. Но с функциональной точки зрения само развитие этих институтов зависит от качества работы законодательных органов власти. М. Дмитриев ([4.] С. 25) отмечает, что «парламент выступает как место выработки стратегии перехода к демократии и является непосредственным участником этого процесса». Именно в парламентах зарождающихся демократий «третьей волны» формировались законодательные рамки функционирования новых демократических институтов, происходил поиск компромиссов между различными политическими группами. Таким

образом, парламент формирует стимулы для демократизации всей политической системы. Но чтобы стать источником «внешней демократизации», парламент должен сгенерировать модель внутренней демократической системы.

В данной статье вниманию читателя предлагается модель, в рамках которой, на наш взгляд, существует большая вероятность решения проблемы генерирования демократической системы в представительных институтах. Нашу модель можно представить как систему, на «входе» которой осуществляется принцип включения, внутри системы происходит формирование общей воли, а на «выходе» реализуется политическая субъектность парламента. Взаимосвязь компонентов обеспечивается системной логикой функционирования парламента. Принцип включения, предполагающий репрезентацию народной воли, различных слоев и групп общества, является функцией, определяющей уровень легитимности решений парламента. Формирование общей воли является основополагающей функцией парламента как законодательного органа власти, претендующего на принятие общезначимых политических решений, а политическая субъектность становится качеством, обеспечивающим защиту «общей воли» (решений, которые ее отражают) от корпоративных интересов и административных рычагов давления на «выходе» системы.

АНАЛИЗ КОМПОНЕНТОВ МОДЕЛИ

1. Принцип включения. Одной из фундаментальных проблем демократизации является вовлечение граждан в процесс управления. Д. Драйзек отмечает: «Демократизация, по большому счету, вопрос возрастающего включения различных групп и категорий граждан в политическую жизнь» ([5.] С. 475). За максимальное включение граждан ратуют сторонники концепции партисипативной демократии (К. Пейтман, К. Макферсон, Р. Акофф и др.). Они полагают, что «свобода и равное право на саморазвитие могут быть достигнуты только в партисипативном обществе <...>. В таком обществе граждане хорошо информированы, заинтересованы в своей активной причастности к процессу управления» ([6.] С. 218). Причем, как отмечает Р. Даль, «защитники демократического процесса всегда подразумевают его применение к государству» ([7.] С. 37). Д. Драйзек считает такое понимание проблемы включения несоответствующим задачам развития либеральной демократии, поскольку из внимания ускользает значительная часть политической жизни, проходящая за пределами государственных институтов. Его анализ истории демократизации показал, что «требования большей демократии почти всегда возникают у оппозиционного гражданского общества, редко и почти никогда у государства» ([5.] С. 476). Таким образом, стремление вклю-

чить всех без разбора приводит скорее к обратному эффекту: проникая в государственные структуры (в нашем случае – в парламент), активные члены гражданского общества становятся пассивными наблюдателями процесса принятия политических решений. Проблема в том, что ценой включения зачастую является финансовая или организационная зависимость от крупных акторов, а последнее несовместимо с обеспечением демократического процесса в парламенте. Д. Драйзек описывает два подхода к проблеме включения *disadvantaged groups* (социально незащищенные группы, неимущие, этнические и религиозные меньшинства и т.п.) в сферу государственного управления – плюралистический и осуществляющий демократию различий. Плюралисты (Д. Трумен, Р. Даль) полагают, что представительство таких групп может носить характер пассивного включения в том смысле, что само их присутствие в государственных структурах обеспечивает учет их интересов. Сам процесс включения рассматривается как беспроблемный, поскольку само их появление в обществе является достаточным основанием для включения. Таким образом, включение в рамках данного подхода носит тотальный характер, при этом не принимаются во внимание практические проблемы включения данных групп в процесс обсуждения государственных вопросов. Сторонники демократии различий (И. Янг, Д. Кохен, Д. Роджерс и др.) предлагают модель активного включения, которая выполняет функции не только активного участия в деятельности государственных органов, но и лучшего осознания этими группами своих интересов в политике. Они считают, что такой тип включения требует преодоления определенных барьеров, которые возникают из форм иерархии и подавления (по культурным, экономическим, равно как и политическим причинам) [5. С. 477].

Аналогичная ситуация складывается при организации парламентских дискуссий – одни депутаты и группы остаются пассивными, другие же пытаются активно влиять на принятие решений. Принуждение всех к участию (например, через механизмы внутривнутрифракционного давления, обязательного присутствия на заседаниях), для того чтобы общая воля была выражена «более адекватно», приведет скорее к обратному – искажению мнения депутатов при несвободном волеизъявлении. В этом отношении критерий широты охвата, который предлагают Р. Даль и Ч. Тилли для оценки уровня демократичности, на наш взгляд, не является адекватным ([8.] С. 29–30). Более точным будет критерий готовности к включению «других». Вместе с Ю. Хабермасом под «вовлечением другого» мы будем понимать установку, в которой «границы общности оказываются открытыми для всех – в том числе и для тех, кто чужд друг другу и хочет таковым остаться» ([9.] С. 48). Эта установка предполагает, что пассивные депутаты и депутатские группы должны иметь возможность в

любой момент включиться в дискуссию. Демократизация парламентской системы на уровне включения требует нормативного утверждения (прежде всего, в регламенте), закрепления в различных практиках общения и расширения круга депутатов с такой установкой.

2. Способ формирования общей воли. К. Шмитт полагал, что вопрос о способе формирования воли не является определяющим для функционирования современных демократий, поскольку в реальной практике идет борьба за средства отождествления сначала воли народа с волей представителей (на выборах), затем воли представителей с волей конкретной группы (в парламенте). «Удел демократии, – по мнению Шмитта, – упразднить себя в проблеме образования воли» ([10.] С. 175). Действительно, как показать, что сообщество приняло решение, отражающее «общую волю»? Проблема в том, что сама идея «общей воли» носит intersубъективный характер, никто не может удостоверить факт образования «общей воли». В связи с этим возникают многочисленные спекуляции, вплоть до предложений отказаться от этой идеи вовсе. Но отказ от этой идеи приведет лишь к тому, что проблема коллективного действия будет решаться авторитарным способом, т.е. подавлением одной воли другой. Идея «общей воли», таким образом, означает совместное действие разных волей. Такое действие имеет принципиально добровольный характер, поскольку реальная общность интересов может быть обнаружена только вместе с процессом свободного формирования частных интересов. Общее и частное могут противопоставляться в логической плоскости, при этом их формирование взаимообусловлено. Недостаточное понимание этой взаимосвязи обеспечивает господство количественного подхода к образованию общей воли. Общая воля рассматривается как сумма частных волей, т.е. для ее формирования считается достаточным индивидуализированное выражение воли каждого и последующее формальное определение общего, что особенно характерно для процедур принятия решений в законодательных органах власти. *Правило большинства (majority rule)* редуцирует общую волю до «воли сильнейшего». Даже апологет системы правления большинства Дж. Ст. Милль предостерегал, что «сильнейшее начало в какой-либо среде человеческой деятельности подвергается искушению к чрезмерному приложению своей силы» ([11.] С. 69). В редких случаях эта воля оказывается рассредоточенной по независимым друг от друга парламентским группам. Если выборы не выявляют явно доминирующую партию, то, как правило, образуются «коалиции большинства». Это происходит уже потому, что правило большинства обеспечивает утверждение осязаемой власти группе или коалиции, образующих количественный перевес в парламенте. Д. Аертс доказал в своей статье, что только правило пропорциональной вероятности победы, если в ходе

обсуждения не был достигнут консенсус (*quantum democracy*), может нейтрализовать, с одной стороны, доминантную стратегию большинства, с другой – обструкционизм меньшинства [12]. При этом парламентская дискуссия становится функционально значимой в аспекте принятия решений, поскольку позволяет увеличить вероятность принятия желаемых решений для заинтересованных групп.

Очевидной альтернативой количественному является качественный подход. По сути, качественный подход, за который ратуют сторонники делиберативной демократии, предполагает «трансформацию частных интересов через процесс делиберации (буквально – рационального обсуждения) в позицию, когда они могут противостоять общественной критике и проверке» ([13.] С. 237), или процесс публичного обсуждения, в котором «частные интересы рассматриваются не как фиксированные, а скорее как поддающиеся изменениям в свете открытия общих интересов через аргументацию и обоснование» ([14.] С. 54). Данный подход утверждает диалектические отношения между частными и общими интересами. Поэтому не стоит понимать приведенные цитаты в смысле, что частные интересы преобразуются в общие, скорее происходит дифференциация частных и общих интересов, в процессе которой и те и другие приобретают более отчетливое выражение и, возможно, новый смысл. Принятие нового закона, как правило, имеет истоки в удовлетворении некоторых частных интересов, при этом в своей форме закон должен устанавливать общие правила для всех. Примирение этих аспектов законотворчества ведет к качественно новым способам понимания общей воли. Так или иначе, качественный или делиберативный подход видит в проблеме формирования общей воли творческую и интеллектуальную задачу, которая в зависимости от состава парламента, исторического и культурного контекста будет решаться по-разному.

3. Политическая субъектность. Под политической субъектностью мы понимаем способность представительного института, во-первых, принимать решения автономно, во-вторых, утверждать значимость этих решений в общей системе принятия государственных решений. С юридической точки зрения второй пункт кажется бессмысленным, поскольку правовая система имеет определенную иерархию, которая закрепляется в конституции. Как правило, законы имеют самую большую юридическую силу, что по логике должно исключать вопрос о значимости принимаемых парламентом решений. Проблему мы видим в правоприменительной практике, где законы могут играть меньшую роль, чем решения других органов власти. По мнению Б. Шеурмана, которое далеко не единично, «администрация подрывает выполнение значимых законодательных функций, административные акты все в большей степени возвышаются

над законами, принимаемыми парламентом» ([15.] С. 41). В данном случае субъектность обеспечивается за счет реального воздействия на практику. Политическая субъектность парламента выражается в размерах той власти, которую он имеет в политической системе и обществе. А. Норвал подчеркнула связь субъектности и демократичности: «Равное участие сигнализирует о публичном принятии демократической субъективности» ([16.] С. 230). То есть парламент, претендующий на равную власть в системе разделения властей, ведет себя как демократический субъект. В свою очередь, претензия на равенство в системе разделения властей предполагает конституционную реформу. Верно и обратное утверждение: «Занятие позиции демократического субъекта придает новое сильное чувство субъективности как равного во взаимодействии» [Там же]. Дж. Г. Мид отмечал, что «реально функционирующей демократии нужны личности» ([17.] С. 71), т.е. субъектность парламента сама по себе конституируется через проявление сильных личностей, или лидеров. Именно в этом М. Вебер видел основное предназначение парламента как института: «Лишь школа интенсивной работы с управленческими реалиями, каковую политик должен пройти в комиссиях работающего парламента и в которых он обязан доказать свою дельность, превратит это собрание в место селекции не просто демагогов, но сведущих в своих делах политиков...» ([18.] С. 76). Политическая сила парламентариев заключается не столько в умении искусно вести дискуссию, а скорее в эффективном участии в решении реальных управленческих задач. В связи с этим «парламентское правление, – считал Вебер, – возможно лишь в тех случаях, если крупнейшие партии парламента принципиально готовы взять в свои руки ответственное руководство государственными делами» ([18.] С. 190).

В философии субъектность также неразрывно связана с автономией. Ф. Рюб отмечал, что «демократии являются консолидированными, когда они воплощают принцип институциональной автономии» ([19.] С. 440). Автономия парламента измеряется в способности инициировать парламентские дискуссии по любым темам, интересующим депутатов, проводить парламентские расследования и контрольные мероприятия в отношении деятельности исполнительных органов власти, в общем – выполнять свои внутренние функции без внешнего принуждения. В связи с масштабными последствиями от собственных действий парламента становятся центральными институтами во многих политических системах. Как центральный институт парламента не может функционировать абсолютно автономно. Республиканские или аристократические версии демократии предполагают высокую степень автономии парламента, а партисипативные – более глубокую зависимость от активности институтов граждан-

ского общества. Колебание парламентов между данными «полюсами» мы можем считать вполне демократическим и не приводящим к ущемлению автономии. Вызовом по отношению к автономии парламента, как отмечают многие современные исследователи, является давление теневых групп интересов и бюрократических структур. Возможность такого давления обусловлена несколькими преимуществами последних: более высокая организованность, большая стабильность и владение специализированной информацией. По сравнению с представительными институтами такие организации способны принимать решения более оперативно и «профессионально». Благодаря этому, как отмечает Б. Шеурман, «большинство политических решений реально готовятся корпоративными объединениями сильных и хорошо организованных групп интересов» ([15.] С. 141). Представительный институт, который стремится принимать решения в таком же ритме и в таком же духе, неизбежно окажется в ситуации зависимости от более организованных акторов. Таким образом, для утверждения собственной субъектности члены парламента должны демонстрировать как силу собственных решений, так и своеобразие стратегий их принятия.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ. СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД К ДЕМОКРАТИЗАЦИИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ

Мы ограничились рассмотрением вопросов демократизации на уровне отдельных компонентов модели, но это не означает, что мы можем решить проблему демократизации всей парламентской системы, решая проблемы на «микроуровне». Эта задача имеет комплексный характер и требует более глубокого понимания зависимостей между выделенными компонентами, различными системными эффектами от их комбинирования. Дальнейшая перспектива исследования состоит в поиске системных эффектов, которые, в свою очередь, позволят проложить «хорошие» пути демократизации.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Линц Х.* Достоинства парламентаризма // Пределы власти. 1994. № 2–3.
2. *Mishler W., Rose R.* Support for Parliaments and Regimes in the Transition toward Democracy in Eastern Europe // *Legislative Studies Quarterly*. 1994. Vol. 19, № 1 (Feb.). P. 5–32.
3. *Даль Р.* О демократии. М.: Аспект-Пресс, 2000. 203 с.
4. *Дмитриев М.* Парламентаризм и демократия в России // *Власть*. 2009. № 9. С. 24–26.
5. *Dryzek J.* Political Inclusion and the Dynamics of Democratization // *The American Political Science Review*. 1996. Vol. 90, № 3 (Sep.). P. 475–487.
6. *Мур* политической науки. Кн. 1. Категории. М.: Просвещение, 2004. 799 с.

7. *Dahl R.* Democracy and its critics. New Haven: Yale UP, 1989. 397 p.
8. *Тилли Ч.* Демократия. М.: Институт общественного проектирования, 2007. 263 с.
9. *Хабермас Ю.* Вовлечение другого. Очерки политической теории. СПб.: Наука, 2001. 415 с.
10. *Шмитт К.* Духовно-историческое состояние современного парламентаризма // Политическая теология. М.: Канон-Пресс-Ц Кучково поле, 2000. С. 155–259.
11. *Миль Дж. Ст.* Размышления о представительном правлении: Перепечатка с издания Яковлева, СПб., 1863. 263 с.
12. *Aerts D.* Towards a new Democracy: Consensus through Quantum Parliament [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.vub.ac.be/CLEA/aerts/publications/005QuantDemocr.pdf>
13. *Held D.* Models of Democracy. Malden: Polity Press, 2006. 388 p.
14. *Dryzek D.* Discursive Democracy. Cambridge: Cambridge UP, 1990.
15. *Scheurman B.* Is Parliamentarism in Crisis? A Response to Carl Schmitt // Theory and Society. 1995. Vol. 24, № 1 (Feb.). P. 135–158.
16. *Norval Aletta J.* Democratic Identification: A Wittgensteinian Approach // Political Theory. 2006. Vol. 34, № 2 (Apr.). P. 229–255.
17. *Поцелуев С.П.* Власть как диалог или диалог без власти? К актуальным аспектам политической философии Дж.Г. Мида // Полис. 2010. №1. С. 70–81.
18. *Вебер М.* Парламент и правительство в новой Германии // Политические работы, 1895–1919. М.: Праксис, 2003. С. 107–299.
19. *Рюб Ф.Б.* Три парадокса консолидации в новых демократиях Центральной и Восточной Европы // Повороты истории. Т. 1. Санкт-Петербург; Москва; Берлин, 2003. С. 435–474.