
С КНИЖНОЙ ПОЛКИ: ОБЗОРЫ И РЕФЕРАТЫ

О.А. ХЛОПОВ

ДЕЛИБЕРАТИВНАЯ ДЕМОКРАТИЯ ДЖОЗЕФА БЕССЕТТА

**Рецензия на книгу: Бессетт Д.М. Тихий голос разума.
Делиберативная демократия и американская система
государственной власти / Пер с англ. Ю. Шпакова. – М.:
Российская политическая энциклопедия (РОССПЕН),
2011. – 336 с.**

Книга известного американского политолога Джозефа Бессетта, написанная еще в 1994 г. в США и впервые переведенная на русский язык и вышедшая в 2011 г. в издательстве РОССПЕН, посвящена одной из теоретических концепций демократии – делиберативной демократии – и ее воплощению в практике политической системы США. Бессетт, профессор Клермонского колледжа штата Калифорнии, получивший степень доктора философии (PhD) по политическим наукам в Чикагском университете в 1978 г., является явным сторонником демократических традиций американского государства и власти.

Бессетт – уже зрелый исследователь, автор и соавтор ряда книг, посвященных политическому процессу США: «Американское правительство: происхождение, институты и публичная политика» [American government... 1984], «Конституциональное президентство» [The constitutional presidency, 2009], «Американское правительство и политика: обсуждение, демократия и гражданство» [Bessette, Pitney, 2010], «Президентство в конституционном

порядке: историческое исследование» [The presidency in the constitutional order... 2010].

В книге «Тихий голос разума», которая принесла ему популярность, Бессетт на основе глубокого анализа научной литературы и обширного фактического материала анализирует предпосылки создания и развития делиберативной демократии в США и особенности делиберативного процесса в принятии политических решений исполнительной и законодательной властью.

Делиберативная (совещательная) демократия является одной из нескольких теоретических концепций демократий (наряду с агрегативной, институциональной, консенсусной, минималистской, партисипативной, экономической и др.), определяемой современной политической наукой [Фененко, 2006].

Сам термин «делиберативная демократия» был введен Джозефом Бессеттом в его работе «Делиберативная демократия: главные принципы республиканского правительства» в 1980 г. [Bessette, 1980].

В политической науке *делиберативная теория* демократии фокусируется на роли общественных дискуссий в принятии решений и утверждает, что демократичность системы напрямую зависит от ее информационной открытости. Такая демократия подразумевает наличие делиберативного процесса, который включает массовые консультации, обсуждения внутри страны в рамках различных институтов и органов власти значимых, актуальных проблем общества и привлечение к разработке публичной политики как можно большего числа специалистов и граждан.

В политической теории «совещательная» концепция политики представлена в работах Дж. Дьюи, Й. Когена, К.-П. Риппа, Ю. Хабермаса и др. [Dewey, 1954; Cohen, 1989; Rippe, 2001; Habermas, 1998].

Так, Дж. Дьюи призывал отказаться от привычного понимания демократии как политического доминирования большинства. Он обращал внимание на то, что в демократическом обществе большинство приходит к власти через общественные дискуссии, в которых социальные группы и меньшинства общаются в стремлении продвинуть свои интересы [Дьюи, 2002].

Идеи делиберативной демократии представлены Ю. Хабермасом в контексте его теории коммуникативного действия. Хабермас считает, что процесс стабилизации общества осуществля-

ется через действие индивидов, ориентированное на понимание друг друга. В своей идее о возможности координации взаимодействия в процессе коммуникативного действия немецкий ученый исходит из представления о характере речевой коммуникации [Хабермас, 1993, 2000]. Согласно Хабермасу, образцом коммуникативного действия является рассуждение (дискурс).

Бессетт в своей книге на основе обширного материала рассматривает особенности становления и развития делиберативной демократии и ее основные функции в современной политической системе США.

Сам Бессетт определяет делиберативную демократию «как набор конкретных институциональных предписаний и как более широкую теорию народного правления», которая, по его мнению, «обязана своим созданием в новом государстве быстрой смене событий, происходивших в течение десяти лет после провозглашения независимости США в 1776 г.» [Бессетт, 2011, с. 21].

Институциональные основы проекта делиберативной демократии были заложены отцами-основателями США при создании государственных институтов с принятием Конституции в 1787 г., которое стало реакцией на несостоятельность новой власти и демократические эксцессы в «переломный период» с 1776 по 1787 г.

По мнению ученого, новый план государственного управления должен был для воплощения принципов делиберативной демократии решить следующие задачи: 1) нейтрализовать фракцию большинства; 2) ограничить законодательную власть исключительно законодательными функциями; 3) стимулировать избрание действительно компетентных и осведомленных политических лидеров; 4) создать институциональную среду, способствующую организации подлинного делиберативного процесса [там же, с. 29].

Рассуждая об особенностях становления делиберативной демократии, Бессетт делает вывод о том, что именно такого рода демократия поддерживает американский институциональный порядок. В ее основании лежит утверждение о том, что в демократии существуют два вида народного мнения. Одно – сиюминутное, спонтанное, неосведомленное, другое – более осознанное, формирующееся в течение длительного периода на базе тщательного рассмотрения информации и аргументов. И только последнее приспособлено к управлению государством [там же, с. 55].

Еще один важный термин, используемый Бессетом при анализе демократических механизмов принятия решений, — *делиберативный процесс*, который он определяет как логическое «рассуждение о сущности государственной политики», когда участники тщательно рассматривают независимую информацию и доводы, а затем стремятся определить то, что составляет надлежащую государственную политику, и убедить в этом друг друга. Делиберативный процесс предусматривает целый ряд действий, часто называемых «решением проблемы», который включает: исследование и выявление социальных, экономических, государственных проблем; оценку текущих политических тенденций или программ; рассмотрение различных конкурирующих предложений; формулирование законодательных или административных средств защиты.

Участники любого делиберативного процесса должны открыто воспринимать факты, аргументы и предложения, а также демонстрировать готовность учиться у своих коллег и других людей.

Непосредственная цель делиберативного процесса — извлечение какого-либо общественного блага или пользы, которые могут иметь как национальные (например, создание целесообразных элементов национальной безопасности), так и местные масштабы (например, проект защиты от наводнений или новая автотранспортная магистраль), а также носить международный характер (оказание гуманитарной помощи). Таким образом, существование дискурса не создает различия между местными и национальными интересами.

Как подчеркивает Бессетт, в американских институтах власти делиберативный процесс может принимать различные формы. Это может быть согласованный процесс сотрудничества единомышленников с целью разработать какие-то элементы политики. Или это может быть процесс, содержащий глубоко укоренившиеся конфликты по поводу основных вопросов или принципов. Он может завершиться приходом к единогласному общественному мнению, когда голосование не требуется, а может выявить острейшие разногласия, которые нельзя урегулировать без формального голосования для определения мнения большинства. Это может быть открытая публичная дискуссия, в которой ведется официальная запись происходящего, либо же частный обмен мнениями за закрытыми дверями.

Говоря о разнообразных формах делиберативного процесса в США, Бессетт придает большое значение трем основным его элементам – информации, аргументации, убеждению.

Как отмечает автор, информация включает различные факты и количественные показатели по социальным, экономическим, политическим проблемам и вопросам национальной безопасности, научные или технические данные, детали и оценки текущей или прошлой законодательной деятельности. Так, в Соединенных Штатах важное место в сборе и обработке информации отводится Конгрессу, в котором существуют четыре отдельных органа, занимающихся сбором и анализом информации по политическим вопросам: Исследовательская служба Конгресса, Центральное финансово-контрольное управление, Бюджетное управление Конгресса и Бюро технической оценки проектов.

Аргументирование предложений составляет основу процесса принятия решений в Конгрессе США. Аргументы, как правило, выдвигаются в устных и письменных заявлениях, официальных отчетах комитетов, в процессе слушаний в Палате представителей и Сенате, в посланиях президента с изложением причин наложения вето на законопроект.

Отличительной чертой книги является то, что на протяжении всего исследования автор приводит множество исторических примеров, показывающих, как работают делиберативные элементы и механизмы демократии в США. Например, в процессе принятия решений Конгрессом и президентами США законодатели и президенты в ходе обсуждения меняли свои мнения по тому или иному вопросу. Бессетт отмечает, что убедительность – ключевой показатель конечной стадии делиберативного процесса, когда в мышлении политических деятелей происходит определенное изменение и развитие.

Следует отметить, что в своем анализе Бессетт остается объективным исследователем, показывая, что наряду с дискурсом и обсуждениями в истеблишменте США существуют и формы политической борьбы. Например, заключение сделок, которое, как отмечает Бессетт, представляется естественным процессом. «Реальность законодательного процесса состоит не только в дебатах и убеждении в ходе обсуждения, но и в организации сделок, торговле голосами, расчетливых компромиссах, которые происходят за

кулисами или путем манипуляции самим формальным процессом» [Бессетт, 2011, с. 105].

Бессетт разделяет точку зрения на то, что из всех институтов государства именно Конгресс наиболее точно воссоздает конфликт интересов в американском обществе и лучше всего приспособлен к мирному урегулированию такого конфликта посредством заключения сделок.

Положительные результаты делиберативного процесса в исполнительной и законодательной власти и институте президентства позволяют Бессетту сделать утверждение о наличии в США делиберативной формы демократии.

В то же время он отмечает, что вопреки его высокой оценке делиберативной демократии в США в последнее время произошла утрата интереса к делиберативному процессу как объекту исследования¹. Стали более популярными трактовки принятия решений как «торга», наблюдается увлечение ученых темой мотиваций, интересов, амбиций и действий политиков и законодателей (например, перевыборная мотивация).

По мнению критиков, американская демократия не является делиберативной, а Конгресс – делиберативным институтом, так как при принятии решений в нем преобладают торг (теория сделок) и желание конгрессменов быть переизбранными (амбиции политиков). Однако, как утверждает Бессетт, хотя стимул переизбрания и может наносить определенный вред делиберативному процессу, он не мешает конгрессменам эффективно участвовать в обсуждении государственного законодательства.

При этом сам Бессетт выделяет три вида сделок при принятии решений: *логроллинг* – практика торговли голосами среди членов законодательных органов, *компромисс*, или *ценовой торг*, *использование побочных расчетов*. Побочные расчеты – применение

¹ Здесь надо помнить, что работа Бессетта вышла в 1994 г. и его замечание об утрате интереса исследователей к делиберативной демократии относится к этому периоду. Первое десятилетие XXI в. стало свидетелем ренессанса теории делиберативной демократии, порожденного кризисом традиционных институтов представительной демократии в постиндустриальном обществе и стремительным распространением Интернета и сетевых ИКТ, открывших новые возможности для широкого вовлечения общества в делиберативный процесс.

неполитического вознаграждения или наказания с целью оказания влияния на поведение законодателя. Организатором обычно выступает лицо, занимающее руководящую должность и имеющее право распоряжаться ресурсами. Например, президент может использовать такой механизм, чтобы добиться поддержки своей законодательной программы конгрессменами другой партии, пообещав не проводить против них активной кампании на следующих выборах. По некоторым данным, Р. Рейган дал такое обещание некоторым конгрессменам-демократам от южных штатов в обмен на их поддержку своего проекта по сокращению налогов в 1981 г.

Следует отметить, что в научной литературе, посвященной изучению эволюции американской политической системы и роли институтов в принятии решений, существуют различные теоретические подходы и точки зрения на саму природу политической власти США. Так, профессор В. Согрин в своей работе «Политическая власть в США» выделяет четыре подхода к оценке характера американской политической системы [Согрин, 2004]. Согласно первому, США представляют собой образцовую демократию, главными признаками которой являются народный суверенитет, верховенство гражданского общества по отношению к государству, политический плюрализм, разделение властей. Второй полагает, что американское политическое правление – элитарно-олигархическое. Его довольно немногочисленные сторонники, леворадикальные и леволиберальные ученые, убеждены, что реальная власть в США принадлежит узкому правящему классу или элите. В третьем подходе власть в США рассматривается как плюралистическая, т.е. такая, которая формируется в соперничестве и взаимодействии множества социальных и политических групп. Сторонники четвертого подхода полагают, что американское политическое правление есть некий гибрид политических институтов народовластия, элитизма и полюрализма.

Несмотря на ряд отличий этих подходов, все они, кроме элитарного, сходятся в том, что одной из главных функций политической системы США является *интегрирование разных, в первую очередь крупных, социальных, политических и экономических интересов и достижение согласия*. Однако степень воздействия на механизмы принятия решений разных социальных групп различна.

Хотя сам Бессетт в книге не употребляет понятие «элита» и не рассматривает делиберативный процесс как продвижение ее

интересов, его анализ разногласий между депутатами Конгресса и президентами показывает, что главенствующая роль в системе принятия политических решений национального масштаба принадлежит элите. Тем не менее представленные в книге факты и события с очевидностью свидетельствуют о том, что власть политической элиты, чьи бы интересы она ни преследовала, ни на одном из этапов американской истории не уподоблялась диктатуре. Несмотря на ожесточенные споры и противоположные суждения и доводы, элита США в своем большинстве неизменно придерживалась демократических норм и правил.

При прочтении книги видно, что для полного понимания политического процесса в США следует учитывать архетипы политической культуры американского общества, которые были сформированы и заложены отцами-основателями государства. Именно они, как неоднократно подчеркивает Бессетт, сумели создать механизм защиты экономических интересов верхних слоев общества, который в то же время сочетается с политическим реализмом, когда все социальные группы могут участвовать (в той или иной степени) в политической борьбе и воздействовать на власть.

Следует отметить, что в последние годы в США стали чаще звучать голоса, утверждающие, что демократический процесс, который подразумевает, что принимаемые решения отражают интересы и желания большей части американцев, – не более чем миф [Will, 1992]. За ними стоит предположение, что в основе законодательного процесса в США лежит скорее давление специальных групп, торг законодателей и интересы должностных лиц. Не отрицая такого суждения, Бессетт тем не менее последовательно доказывает, что институциональная система, созданная отцами-основателями, продолжает определять работу правительства, которое в большинстве случаев по существу является демократическим и делиберативным институтом.

Бессетт подробно анализирует вклад, который привносит исполнительная власть в делиберативную политику, и не уходит от рассмотрения проблемы противоречивого общественного мнения о процессе принятия решений.

В своем исследовании, анализируя примеры принятия решений в Конгрессе и правительстве и давая портреты различных законодателей, Бессетт демонстрирует ограниченность неделиберативных объяснений принятия законов. Он не согласен также с

общепринятой критикой делиберативного процесса, существующей в общественном мнении.

Девять лет работы на государственной службе в федеральном правительстве (1981–1990) дали Бессетту возможность увидеть, как реально работает американская демократия. Это позволило ему выявить критерии, по которым можно оценить работу правительственных институтов и определить те силы, которые сдерживают или продвигают коллективное мышление относительно общих целей американского общества.

Сегодня наряду с критическими оценками состояния демократии в США интерес к делиберативной политике в этой стране растет. Так, здесь существуют Центр делиберативной демократии при Стэнфордском университете¹, Консорциум делиберативной демократии в Вашингтоне², интернет-журнал «Журнал общественной дискуссии»³. Неправительственная организация «Говорит Америка»⁴ поставила своей целью продвижение делиберативного процесса в различные институты американского государства и общества. Наконец, следует сказать о существовании в США с 1979 г. общественной телевизионной компании C-SPAN⁵, имеющей три канала ТВ и одну радиопрограмму, по которым наряду с информацией об общественно значимых событиях транслируются в прямом эфире заседания обеих палат Конгресса США, слушания в его комитетах и комиссиях.

Таким образом, делиберативная демократия продолжает оставаться одним из главных механизмов общественно-политической жизни США. При анализе делиберативного процесса в США внимание исследователей сегодня обращено прежде всего на *изучение реальных условий*, при которых принципы делиберативной демократии могут в той или иной мере реализовываться на практике [Thompson, 2008].

¹ Center for Deliberative Democracy. – Mode of access: <http://cdd.stanford.edu>

² The Deliberative Democracy Consortium. – Mode of access: <http://www.deliberative-democracy.net>

³ Journal of Public Deliberation. – Mode of access: <http://services.bepress.com/jpd>

⁴ AmericaSpeaks: Engaging Citizens in Governance. – Mode of access: <http://americaspeaks.org>

⁵ Cable – Satellite Public Affairs Network. – Mode of access: <http://www.c-span.org>

В целом Бессетту удалось в своей книге, опираясь на огромный объем фактологического и исторического материала, убедить читателя в том, что: а) делиберативная демократия, несмотря на ряд критических замечаний, является одним из эффективных способов принятия политических решений; б) центральное место в работе Конгресса, исполнительной власти и президента США занимают обсуждения и дискуссии (т.е. парламент действительно место для дискуссии); в) через дискурс различных мнений и убеждений политиков, законодателей и экспертов-профессионалов формируется общественное мнение, которое в большинстве случаев выражает точку зрения большинства; г) важное значение в делиберативной демократии имеет открытость информации (ее сбор, анализ и публикация).

В условиях, когда современная Россия испытывает очевидные трудности с дальнейшим развитием гражданского общества и формированием подлинно демократических институтов, ознакомление с данной книгой будет весьма полезным для российских политиков, депутатов, лиц, принимающих решения, и, возможно даже в первую очередь, для широкого круга неравнодушных граждан. Недостаток открытого дискурса и общественных обсуждений актуальных проблем политического и социально-экономического развития ставит под сомнение возможность совершенствования различных форм демократического процесса в РФ.

Литература

- Бессетт Дж.* Тихий голос разума. Делиберативная демократия и американская система государственной власти / Пер. с англ. Ю. Шпакова. – М.: РОССПЕН, 2011. – 336 с.
- Дьюи Дж.* Общество и его проблемы / Пер. с англ. И.И. Мюрберг, А.Б. Толстова, Е.Н. Косиловой. – М.: Идея-Пресс, 2002. – 160 с.
- Согрин В.В.* Политическая власть в США: характер и исторические этапы // Новая и новейшая история. – М., 2004. – № 2. – С. 3–27.
- Фененко А.В.* Концепции и определения демократии: Антология. – М.: КомКнига, 2006. – 224 с.
- Хабермас Ю.* Моральное сознание и коммуникативное действие / Пер. с нем. под ред. Д.В. Складнева. – СПб.: Наука, 2000. – 380 с.

- Хабермас Ю.* Теория коммуникативного действия // Вестник МГУ. Сер. 7: Философия. – М., 1993. – № 4. – С. 43–63.
- American Government: origins, institutions, and public policy / Ed. by J.W. Ceaser, L.J. O'Toole, G. Thurow. – N.Y.: McGraw-Hill, 1984. – 696 p.
- Besette J.* Deliberative democracy: The majority principle in republican government // How democratic is the Constitution? – Washington, D.C.: AEI Press, 1980. – P. 102–116.
- Besette J.M.* The mild voice of reason: deliberative democracy and American national government. – Chicago: Univ. of Chicago Press, 1994. – 289 p.
- Besette J.M., Pitney J.J.* American government and politics: Deliberation, democracy, and citizenship. – Boston, MA: Wadsworth, 2010. – 736 p.
- Cohen J.* Deliberation and democratic legitimacy // The good polity / Hablin A., Pettit B. (eds). – N.Y.: Blackwell, 1989. – P. 67–92.
- Dewey J.* The public and its problems. – Chicago: Swallow Press, 1954. – 236 p.
- Habermas J.* Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. – Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1998. – 704 S.
- Rippe K.-P.* Ethikkommissionen in der deliberativen Demokratie // Angewandte Ethik als Politikum / Kettner M. (Hrsg.). – Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 2001. – S. 140–164.
- The constitutional presidency / Ed. by J.M. Besette, J.K. Tulis. – Baltimore: Johns Hopkins univ. press, 2009. – 365 p.
- The presidency in the constitutional order: an historical examination / Ed. by J.M. Besette, J. Tulis, H.J. Storing. – New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2010. – 363 p.
- Thompson D.F.* Deliberative democratic theory and empirical political science // Annual review of political science. – CA, 2008. – Vol. 11. – P. 497–520.
- Will G.* Restoration: Congress, term limits and the recovery of deliberative democracy. – N.Y.: The free press, 1992. – 260 p.