

Р. Даль

ДЕМОКРАТИЯ
И ЕЕ КРИТИКИ



«УНИВЕРСИТЕТСКАЯ БИБЛИОТЕКА»

«РОССИЙСКАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭНЦИКЛОПЕДИЯ»

ББК 66.0 Д 15

Издание осуществлено при поддержке Института
«Открытое общество» (Фонд Сороса) в рамках мегапроекта
«Пушкинская библиотека»

This edition is published with the support
of the Open Society Institute within the framework
of «Pushkin Library» megaproject

Редакционный совет серии
«Университетская библиотека»:

Н.С.Автономова, Т.А.Алексеева, М.Л.Андреев,
В.И.Бахмин, М.А.Веденяпина, Е.Ю.Гениева, Б.Г.Капустин,
Ю.А.Кимелев, А.Я.Ливергант, Ф.Пинтер, А.В.Полетаев,
И.М.Савельева, Л.П.Репина, А.М.Руткевич, А.Ф.Филиппов

«University Library» Editorial Council:

Natalia Avtonomova, Tatiaha Alekseeva, Mikhail Andreev,
Vyacheslav Bakhmin, Maria Vedeniapina, Ekaterina Genieva,
Boris Kapustin, Yuri Kimelev, Alexander Livergant, Frances Pinter,
Andrei Poletayev, Irina Savelieva, Lorina Repina, Alexei Rutkevich,
Alexander Filippov

Научный редактор М.В.Ильин

Даль Р.

Д 15 Демократия и ее критики / Пер. с англ. Под ред. М.В.Ильина. — М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2003. — 576 с.

В книге выдающегося американского политолога Роберта Даля рассматриваются ключевые основоположения демократической теории, подвергаются критическому анализу их внутренние противоречия. Глубокий непредвзятый анализ позволяет автору убедительно показать, что совершенствование демократических институтов и практик предполагает адекватное переосмысление демократической теории применительно к меняющимся условиям, ставит вопрос о новой, третьей, по его мнению, демократической трансформации, контуры которой намечаются в условиях глобализации. Книга адресована не только специалистам-политологам, но и всем тем, кого волнуют кардинальные проблемы современного политического развития.

ISBN 5 - 8243 - 0383 - 5

© 1989 by Yale University. © Перевод. «Российская политическая энциклопедия», 2003.

От автора

Эта книга создавалась на протяжении многих лет. Пожалуй, я, сам того не зная, уже работал над ней, когда несколько лет назад стал читать студентам курс под названием «Демократия и ее критики». Позднее я вел отдельный семинар по этой теме у аспирантов. Хотелось бы мне сказать, что название придумал я сам, но это не так. Курс с таким названием уже преподавался в Йеле в течение некоторого времени до того, как я за него взялся. Покойный профессор Луис Харц тоже читал такой курс в Гарварде. Вероятно, именно его имел в виду Б.Ф.Скиннер, заставляя своего Фрезьера, главного попечителя в недемократической республике Уолден-2, заметить: «Думаю, вам лучше рассказать читателю обо всем. В конце концов вы же должны понимать, что какой-нибудь дурак-профессор, того и гляди, станет рекомендовать вашу книгу для дополнительного чтения по курсу политологии. Что-то вроде «Критики демократии». Так что будьте откровеннее» [Skinner 1948: 263].

Как бы там ни было, в большей части написанного мной за последнее десятилетие я намеренно затрагивал проблемы, которые намеревался подробно рассмотреть в этой книге. В результате всякий раз, когда я чувствовал, что тот или иной пассаж из моих опубликованных раньше работ как нельзя лучше передает мысль, которую я собираюсь здесь выразить, я без зазрения совести заимствовал его, правда, это редко обходилось без какой-либо доработки. При этом, за очень немногими исключениями, я не давал ссылок на свои прежние публикации, зато в приложении перечислил все более ранние работы, отрывки из которых вошли в этот текст.

Я обязан такому огромному количеству людей, что перечислить здесь поименно могу лишь очень немногих из них. Разумеется, читатель поймет, что более всего (и навсегда) я в долгу перед всеми выдающимися мыслителями, начиная с Сократа, которые на протяжении веков вели нескончаемые споры о демократии. Без них эта книга не могла появиться и не появилась бы.

Прошло совсем немного лет, после того как я встретился с Сократом и его последователями, и за мной стал накапливаться еще один хронический долг — перед

Р.Даль. Демократия и ее критики

моими студентами и аспирантами, от новичков-первокурсников до продвинутых кандидатов в доктора. Они побуждали меня по-новому взглянуть на старые проблемы, заставляли углублять и оттачивать свои мысли и не так уж редко делились со мной свежими идеями. Как я уже говорил, эта книга систематически начала складываться именно в ходе лекций и семинаров, которые я вел у студентов и аспирантов.

В большом долгу я и перед коллегами, читавшими ту или иную часть рукописи и делавшими по ней свои замечания. Простое перечисление их имен весьма мало говорит о том, какой вклад они внесли в мою работу, но более развернутое выражение благодарности каждому намного увеличило бы объем и без того уже длинной книги. Итак, я благодарю Брюса Эккермана, Дэвида Брейбука, Дэвида Кэмерона, Джеймса Фишкина, Джеффри Айзека, Джозефа Ла-Паломбару, Чарльза Э. Линдблома, Дэвида Ламсдейна, Джейн Мэнсбридж, Барри Нейлбуффа, Дж.Роланда Пеннока, Сьюзен Роуз-Эккерман, Джеймса Скотта, Роджерса Смита, Стивена Смита, Алана Уэра и Роберта Уэйста.

Разумеется, я должен — как это обычно делается — снять со всех, кого перечислил, ответственность за конечный результат, но, справедливости ради, не могу не заявить, что благодаря их замечаниям и критике в книгу не просто были внесены значительные изменения, она — я уверен в этом — стала лучше.

Кроме того, очень большой вклад в работу над главами 16 и 17 внесли своими исследованиями Майкл Коппидж и Вольфганг Райнеке.

И наконец, я вновь счастлив выразить свою признательность за превосходное редактирование рукописи Мариану Эшу из «Yale University Press».

1^^

Введение

С древних времен люди размышляли о таком политическом сообществе, члены которого относились бы друг к другу как к равным в политическом отношении, сообща осуществляли бы верховную власть и обладали бы всеми возможностями, ресурсами и институтами, необходимыми для самоуправления. Подобного рода представления и воплощающая их практика распространились в первой половине V века до н.э. среди древних греков. Хотя создатели данных новаций были немногочисленны и жили на небольшой территории, они оказали исключительное воздействие на мировую историю. Именно греки, и прежде всего афиняне, осуществили то, что я бы назвал первым демократическим преобразованием: переход от идеи и практики правления немногих к идее и практике правления множества*. Для греков единственным мыслимым лоном (site) демократии был, конечно же, полис, город-государство.

Эта необычайная идея правления множества едва не исчезла на долгие времена. Только малой части народов земли доводилось предпринимать попытки приспособления политической действительности к высоким требованиям данной идеи и успешно осуществлять подобные начинания. И все же эта древняя мечта никогда не переставала очаровывать политиков и поддерживать надежды на то, что образ идеального, хотя и достижимого политического устройства может вполне воплотиться на практике.

Примерно в то же самое время, когда идея правления множества изменяла политическую жизнь в Афинах и других греческих городах-государствах, появилась она и в другом городе-государстве, в Риме. Для понимания демократии чрезвычайно важно, что политическая модель Римской республики напоминала изначальный образец маленького города-государства еще долгое время после того, как римляне вышли за пределы своего города и начали завоевание итальянского полуострова, а затем большей части Европы и Средиземноморья. А еще через тысячу лет после того, как республиканская власть была

Здесь и далее Даль оперирует восходящими к Античности понятиями формы правления — правление одного (из всех), немногих (из всех), множества (всех). Данное примечание, как и все последующие подстраничные примечания, принадлежит научному редактору.

Р. Даль. Демократия и ее критики

уничтожена Цезарем и Августом, правление народа вновь устанавливалось в городах-государствах средневековой и ренессансной Италии.

Затем на смену городам-государствам пришли нации-государства*. В ходе второго демократического преобразования идея демократии была перенесена с города-государства на систему более высокого уровня, на нацию-государство. Эта трансформация породила совершенно новую систему политических институтов. Именно данный комплекс политических институтов в их совокупности мы чаще всего именуем словом демократия.

Не близится ли третье преобразование? Если да, то стоит ли стремиться его осуществить? Именно эти вопросы направляют весь ход мысли, пронизывающий данную книгу. Для ответа на них необходимо понимать не только, почему демократия желательна, но также ее возможности и ограничения. Если мы преувеличим ограничения, то не решимся предпринять попытку новой трансформации, если преуменьшим — попытаемся и... потерпим поражение. Можно легко подыскать бесчисленное количество исторических примеров и того, и другого.

Сегодня идея демократии получила всеобщее признание. Большинство режимов претендует на право обозначаться словом демократия. Те же, кому это не по плечу, настаивают на том, что их особые разновидности недемократического правления являются необходимой ступенью на пути к полной «демократии». В наши дни даже диктаторы, похоже, верят в то, что необходимая составляющая их легитимности — та или иная словесная дань демократии.

Покажется, пожалуй, противоестественным, что такое исторически беспрецедентное распространение по всему миру восприимчивости к демократическим взглядам может и не очень-то обрадовать сторонника демократии. Однако согласитесь, что слово, которым обозначают все, не означает фактически ничего. То же самое случилось и со словом демократия, которое в наше время не столько выра-

Даль использует исключительно крупный эволюционный масштаб, оставляя вне поля зрения огромный исторический пласт так называемых промежуточных веков — *intermediate ages* [Finer 1999: 613—1061], для которых ведущей формой политической организации являются исторические империи и феодальные иерархии. Впрочем, города-государства не только выжили в эту эпоху, но дали целый набор новых форм от имперских муниципий до свободных городов и городских союзов внутри феодальных систем.

Введение

жает очерченный и специфический смысл, сколько является знаком расплывчатого одобрения популярных взглядов.

Одна из основных причин разногласий по поводу смысла демократии в наше время заключается в том, что ее понимание складывалось на протяжении тысячелетий и питалось из нескольких различных источников.

То, что мы подразумеваем под демократией, отнюдь не равнозначно тому, что вкладывали в это слово афиняне времен Перикла. Древнегреческие, римские, средневековые и ре-нессансные трактовки перемешались с более поздними взглядами и образовали причудливую мешанину теорий и их практических приложений, которые часто глубоко противоречивы.

Более того, пристальный взгляд на демократические воззрения и их осуществление неизбежно выявляет значительное количество проблем, для которых нет полностью определенных решений. Само понятие

демократии всегда служило объектом для упражнений критиков. Их можно разделить условно на три группы. Это те, кто полностью отвергает демократию, поскольку вслед за Платоном считает ее пусть и возможной, но нежелательной по сути. Это те, кто, подобно Роберту Михельсу, принципиально отвергает демократию, поскольку она в принципе невозможна, хотя могла бы оказаться для них чайной, будь она вообще возможной. Это, наконец, люди, симпатизирующие демократии, но тем не менее скептически относящиеся к ней на тех или иных серьезных основаниях. Критику первых двух разновидностей можно назвать противоборствующей, а третьей — благожелательной.

Задачу данной книги я вижу в объяснении демократической теории и вытекающей из нее практики, в том числе возможностей и ограничений демократии, значимых для действительности, которую мы переживаем и будем, вероятно, переживать в обозримом будущем. Однако я уверен в том, что никакие объяснения подобного рода не могут стать удовлетворительными, если они не будут адекватно учитывать основные проблемы, намеченные как противоборствующими, так и благожелательными критиками демократии. Сторонники демократии склонны не замечать или, даже хуже, скрывать то, на чем нередко концентрируют внимание критики. Комплекс идей, который можно условно назвать теорией демократии — смысл выражения я

10

Р. Даль. Демократия и ее критики

готов вскоре пояснить, — покоится на предположениях и допущениях, которые не критичные сторонники не рассматривают или даже прямо не признают. Эти полускрытые допущения, смутные предположения и замаскированные послышки составляют приблизительно воспринимаемую теневую теорию (shadow theory)*, которая вечно запутывает ясные, открыто разъясняемые теории демократии.

Для пояснения и для упреждения дальнейших вопросов отмечу несколько ключевых проблем, замаскированных в провозглашаемых теориях и составляющих часть скрытой, теневой теории. Многие из этих проблем являются исходными. Взять хотя бы идею «правления народа» (rule by the people). Чтобы отразить новое понимание политической жизни, которое появилось во многих городах-государствах в V веке, греки стали пользоваться словом *demokratia*** . Хотя смысл корней данного слова достаточно прост, даже самоочевиден. *Demos* означает «народ», а *kratia* — «правление» или же «господство», откуда и возникает значение «правление народа». Однако сами корни слова наводят на острые вопросы. Кто составляет «народ»? Что означает его «правление»?

Толкование действительного состава «народа» вдвойне двусмысленно и часто становится источником противоречий. Первая неясность — в самом значении слова «народ». Кто же формирует «народ» с точки зрения демократического правления? Для древних греков было очевидно, что и афиняне, и спартанцы, и коринфяне, и жители других многочисленных греческих городов-государств составляют сами по себе особые «народы», что каждый из этих народов создает собственный политический порядок (autonomy)***.

С другой стороны, хотя древние греки считали себя — эллинов — особым народом со своим языком и историей, они отнюдь не мнили себя «народом» в политическом смысле, то есть не считали

Даль весьма образно вскрывает исходную метафорику выражения теневая теория, созданного по аналогии с выражениями теневой кабинет, теневая экономика и т.п., подчеркивая, что это не теория, а ее тень.

Demokratia (о развитии понятия «демократия» см. [Ильин 1997]).

Здесь Даль использует слово автономия в его исконном греческом смысле «самоуправление, правление по своим собственным законам»: *схитоуоцо*. от *аито*[^] — «сам» и *УОЦО£* — «закон».

Введение

И

себя сообществом лиц, которые должны сами собой управлять в едином демократическом образовании. Греческая демократия по сути не была греческой; она была афинской, коринфской или какой-либо еще. Хотя сегодня строй мысли жителей города-государства может показаться неуклюже местечковым (quaintly parochial), этот грех не чужд и нам. Почему американцы должны составлять «народ», а их соседи — канадцы и мексиканцы — отдельные народы? Почему следует проложить, например, политические границы между Норвегией и Швецией или Бельгией и Голландией, или франкофонной Швейцарией и Францией? Зададим вопрос иначе. Наделены ли жители местных сообществ правом самоуправления в рамках нации и-государства (nation-state)? Если да, то кто и по каким вопросам? Несомненно, такие проблемы выходят за рамки «теории демократии». Именно в этом, по-моему, суть дела. Сторонники демократии — политические философы не исключение — предполагают, что «народ» уже есть. Его существование расценивается как факт, как результат истории. Однако действительность данного факта сомнительна. Она часто оспаривается, как это случилось, например, в США в 1861 году, когда дело решилось не путем достижения соглашения или согласия, а с помощью силы.

Допущение (assumption), что «народ» существует, вытекающие из него дальнейшие предположения (presuppositions)* образуют часть теневой теории демократии.

Вторая двойственность вытекает из первой. Только определенная часть лиц из всего множества «народа» правомочна участвовать в управлении. Они составляют народ (the people) в еще одном смысле. Точнее, они уже граждане или корпус граждан (citizen body), или демос (demos) — часто употребляемое мною в данной книге слово. Кого следует включать в демос? Этот вопрос был всегда болезненным для защитников демократии. Поборники демократии, включая, как мы увидим в главе 9, многих из таких знаменитейших

теоретиков, как Джон Локк и Жан Жак Руссо, зачастую провозглашали некую концепцию демоса, которая удивительно диссонировала со скрытыми — целиком или частично — допущениями их теневой В данном случае слово presupposition переводится как предположение, хотя в логике и семиотике существует термин пресуппозиция, означающий явное или имплицитное допущение, необходимое для того, чтобы знаковое образование (от отдельного высказывания до целой доктрины) воспринималось как осмысленное.

12

Р.Даль. Демократия и ее критики

теории. При всей их потаенности они извлекались оттуда внешними критиками как подтверждения усмотренных ими противоречий в самом смысле демократии.

Далее. Исторический опыт придает конкретность абстрактному понятию демоса. В следующей главе мы рассмотрим пример афинской демократии, где демос никогда не превышал незначительного меньшинства взрослого населения Афин¹. При всей своей ярко выраженной ограничительное™ (exclusivity) афинская демократия ни в коем случае не была каким-то отступлением от правила. С эпохи Древней Греции и по наше время некоторое число людей постоянно выводилось из состава демоса, поскольку они не отвечали квалификационным требованиям. Вплоть до XX века, когда женщины получили избирательное право, число исключенных лиц превосходит — иногда, как в Афинах, намного — число включенных. Так было в случае первой современной «демократии» — США, где исключались не только женщины и, конечно, дети, но большинство черного и исконного населения.

В то время как различные исключения оправдывались тем, что демос охватывает каждого компетентного (qualified) участвовать в управлении, скрытое предположение состояло в том, что только некоторые люди действительно способны осуществлять правление. Противоборствующие критики демократии радостно ухватываются за данную посылку и превращают ее в аргумент антидемократической теории попечительства (guardianship). Идея попечительства — возможно, самая популярная из всех, когда-либо созданных противниками демократии. Она не только проповедовалась Платоном в демократических Афинах, но вновь появлялась по всему миру в таких разнообразных формах, как, например, столь далекие друг от друга конфуцианство и ленинизм, оказывая воздействие на подавляющее большинство людей.

Противоборствующие критики заставляют нас пролить свет на скрытые в теневой теории проблемы критериев политической компетентности.

Другим основанием, которое обычно остается завуалированным в теневой теории (разве что критики, противоборствующие и благожелательные, извлекают его наружу), является вопрос масштаба. Греки считали само собой разумеющимся, что наилучшим масштабом для демократии или для любой справедливой политической системы является крайне малый — несколько десятков тысяч человек. Точно таким же образом приверженцы демократии с конца XVIII века в основном полагали, что естественное лоно (locus) демократии — это нация-государство или,

Введение

13

шире, страна. Принятие данного допущения, часто оставшегося неосознанным, свидетельствует, насколько историческое расширение масштаба от города-государства до нации-государства изменило ограничения и возможности демократии. Преобразование было столь серьезным, что если бы афинянин V века (именно он, поскольку гражданин обязательно был мужчиной, а не женщиной) вдруг оказался среди нас, то он, наверное, счел бы называемое нами демократией непонятным, непривлекательным и недемократичным. Вероятно, афинянин времен Перикла вообще не воспринял бы как демократию то, что мы так называем. Причина тому — главным образом в изменениях политических институтов и политической жизни, вызванных расширением масштаба от малого, более личного (intimate), проникнутого более непосредственным участием города-государства, до гигантского, скорее обезличенного, более опосредованного по своему характеру современного правления.

Одно из следствий перемены масштаба состояло в усилении утопичности идеала демократии. Публично провозглашаемая теория демократии предполагает, что сегодняшняя крупномасштабная демократия может сохранить все преимущества большой системы и все возможности и добродетели старой демократии небольшого масштаба. Подобная теория склонна упускать ограничения обоих видов. Тем самым проблема масштаба в основном отодвигается в теневую теорию.

И последний пример. Действительно существующая демократия получает самые разнообразные интерпретации — как своеобразный комплекс политических институтов и практик, как определенный набор прав, как общественный и экономический строй, как система обеспечения чаемых результатов, как уникальный процесс принятия связывающих коллективных решений. В основе данной книги — последняя из перечисленных трактовок. Подобный способ рассмотрения демократии как демократического процесса*, вне сомнения, не исключает другие и на деле привносит в них свои импликации. И все же любая концепция демократии как процесса вызывает вопросы и, на мой взгляд, вполне обоснованно. Критики, Одна из наиболее убедительных трактовок демократии как особой разновидности переговорного процесса ради достижения приемлемых согласованных решений предложена В.М.Сергеевым [1999].

k*Ash^

14

не только противоборствующие, но и благосклонные к «правлению народа», отмечают, что процесс коллективного принятия решений не может быть оправдан, если он не приводит или, по меньшей мере, не приближает нас к желаемым результатам. Критики, таким образом, обнажают проблему процесс *versus* результат в демократической теории и практике. И хотя данная проблема все основательнее обсуждается в демократической теории, предлагаемые решения и тупики зависят обычно от посылок теневой теории. Вопросы, которые я затронул — других мы коснемся по ходу дела, — достаточно полно иллюстрируют мою точку зрения. Для выработки удовлетворительной теории демократии необходимо выявить аксиомы теневой теории, подвергнуть их критическому исследованию и постараться придать демократической теории достаточно согласованную целостность. Аргументы — как противоборствующих, так и благожелательных критиков — бесценны для обнаружения и проработки положений, лежащих в основе последовательной теории демократии.

Два тысячелетия безмерно обогатили демократическую теорию и практику с тех пор, как идеи и институты демократии были ясно представлены греками. Вместе с тем использование выражения демократическая теория для определения специфической сферы исследования, эмпирического описания и теоретизирования — явление сравнительно недавнее. Все еще остается неясным, что же «демократическая теория» могла бы в себя включать.

Прежде всего мы сталкиваемся с тем, что и в обыденном, и в философском языке слово демократия используется для обозначения как идеального, так и действительного (actual) режима*. Последний же, естественно, далек от идеала. Такой двойной смысл привносит путаницу.

К сожалению, и в политологии, и в филологии отсутствует систематический анализ употребления и смысла слова демократия, а также функционирования соответствующего понятия. Предпринятый Иенсом Кристоферсеном общий обзор корпуса текстов и словоупотреблений в рамках европейской традиции в период «от французской до русской революции» [Christophersen 1966] заслуживает, во-первых, продолжения за данными хронологическими и цивилизационными рамками, а во-вторых, углубленного сравнительного анализа. Без этого дальнейшее развитие демократической теории попросту невозможно. Далее. Коль скоро демократия — это и идеал, и вполне достижимая действительность (attainable actuality), то как определить, когда же некий реальный режим приблизился к идеалу в той мере, чтобы его можно было с уверенностью назвать демократией? Данная проблема не сводится только к простому вопросу словоупотребления, хотя и эта сторона важна. Это также вопрос определения минимально достаточного порога (reasonable threshold). Короче говоря, каким образом можно определить, что тот или иной режим, система и процесс является демократическим, а не, напротив, олигархическим, аристократическим, меритократическим или каким-либо еще. Очевидно, что необходимы показатели, которые надежно применимы в мире действительных политических систем. Создавая и используя индикаторы демократии, мы неизбежно переходим от склонности к оценкам и языка оправданий, — выражаясь на жаргоне современной политической науки, от нормативной теории, — к более эмпирическому дискурсу. Можно ли совместить нормативный и эмпирический аспекты демократии в одной теоретической модели? В данной книге я утверждаю, что можно, но это задача весьма крупного масштаба.

Я склонен рассматривать теорию демократии как некое подобие большой трехмерной ткани (web)*. Она слишком велика, чтобы охватить ее одним взглядом. Образована она переплетенными волокнами различной эластичности. Тогда как ее некоторые части состоят из жестко соединенных нитей (строго дедуктивных аргументов), другие части более свободны, а иные соединения совсем слабы. Подобно хорошо известной модели вселенной, эта материя конечна, но безгранична. В результате, когда вы пробираетесь вдоль нити рассуждения, вы не достигнете конечной точки, которая установит предел демократической вселенной. Следуя за рассуждениями, которые вам покажутся ведущими к цели, вы обнаружите, что оказались на новой смысловой линии. Я боюсь, что так будет до бесконечности.

Таблица 1 представляет своего рода карту некоторых важных аспектов демократической теории. Поскольку паутина конечна, но безгранична, можно начинать где угодно. Почему бы тогда не начать с самой северо-западной

Образ паутины, или ткани, явно подсказан рассуждениями Платона о политике как «царственном искусстве плетения» (309b - 311c).

Таблица 1.

Некоторые аспекты демократического процесса

Более философские положения: ценности, эпистемология, «права человека»		Более эмпирические аргументы		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Философские основания (оправдания) для положений (2)	Характеристики организации, необходимые для потребности в демократическом процессе (3)	Критерии вполне демократического процесса	Институты, удовлетворяющие (3) на определенных уровнях, исторически достигнутых отдельными ассоциациями 4.1 Очень маленький демос 4.2 Маленький демос 4.3 Большой демос 4.31... 4.321...	Условия, способствующие развитию и сохранению (4) 5.1... 5.2... 5.3 Условия, способствующие институтам полиархии
(6) Другие веские основания и критерии, не (1) и (2)	(7) Критика и оценка 7.1 Степень, в которой институты (4) не могут удовлетворить идеальным критериям (3), например, неполная демократизация 7.2 Недостатки, выделяемые на основании других критериев (6)		4.32 варианты институтов полиархии (8)	5.31 Результаты варьирования условий (9) Условия, способствующие (8)

* Намеренно расплывчатая формулировка, она может означать: «необходимые для ...», «достаточные для ...» или «повышающие вероятность ...».

точки? Здесь находятся резоны наиболее философского характера. Это, например, определение оснований, которые необходимы для оправдания демократических убеждений. Доводы здесь не слишком критичны, а скорее благоприятны по отношению к демократическим ценностям. Если же мы двинемся на восток, мы обнаружим суждения все более и более эмпирического характера. Например, после остановки в поле (3), для того чтобы исследовать принцип выделения вполне демократического процесса из числа других процессов, мы, возможно, захотим вернуться в поле (2) для рассмотрения основных характеристик ассоциаций, для которых демократический процесс окажется более подходящей или даже более желаемой формой правления. Данным требованиям, вероятно, могут соответствовать государства. А экономические предприятия? А семья? Или армия? Или государственная бюрократия? А если демократия не подходит для некоторых из них, тогда почему? И свидетельствует ли это о том, что для реализации демократических принципов положены границы?

Продвигаясь далее на восток в поле (4), мы можем рассмотреть, какие институты необходимы для осуществления демократического процесса. Народное собрание? Представительная легислатура? Очевидно, что институты будут широко варьироваться в зависимости от обстоятельств, прежде всего размеров сообщества*. Еще дальше на востоке в поле (5) мы сможем исследовать условия, которые способствуют развитию и воспроизведению институтов, необходимых для поддержания демократического порядка. Предположим, мы начнем двигаться в другом направлении. Странники демократии иногда утверждают,

что демократические ценности составляют вполне законченную систему. Если бы вам удалось получить совершенную демократию, считают они, вы смогли бы тем самым решить задачу создания совершенного политического строя и, возможно, даже совершенного общества. Но это, конечно, слишком ограниченное представление. Демократия — только часть, хотя и важная часть, мира ценностей, добродетелей или желательных результатов. Двигаясь на юго-запад, в поле (б) мы столкнемся с другими ценностями, например с пропорциональной (efficiency)

Проблемы изменения институтов и практик демократии в зависимости от размеров политических образований очерчены в книге, написанной Р.Далем в соавторстве с Э.Тафтом [Dahl & Tufte 1973].

18

Р.Даль. Демократия и ее критики

или с распределительной (distributive) справедливостью. Вы, вероятно, вообразили, что наши изыскания увели нас за пределы карты демократической теории. Однако и эти, и другие ценности и добродетели могут дать основания для критики даже совершенной демократии, если она не соответствует столь существенным критериям. А сие означает, что мы все еще на карте демократии, все еще продвигаемся по бесконечной паутине демократической теории.

Наверное, я могу предоставить дальнейшее исследование этой карты нашему читателю. Наше короткое путешествие, я думаю, показало, что демократия не является только большим смелым начинанием.

Начинанием правовым, эмпирическим, предвзятым, критическим, историческим, утопическим. Начинанием, в котором все эти аспекты одновременно и тесно взаимосвязаны. Подобная сложная взаимосвязь подразумевает, что невозможно создать удовлетворительную демократию, исходя лишь из одной незыблемой основы и продвигаясь по прямой дороге к ясным для нас результатам. Несмотря на то что в демократической теории есть строго дедуктивные аргументы, их доля незначительна. Они покоятся на ключевых посылах, которые ускользают от строго дедуктивного анализа и, возможно, ему просто не поддаются. Следовательно, я не буду часто пользоваться любимым термином дедуктивной теории «рациональный» и не буду углубляться в ее излюбленное допущение о совершенной рациональности. Тем не менее я еще не раз повторю, что «разумно» верить в нечто, и я постараюсь объяснить, почему таковое разумно. Так ли это — судить читателю.

Рассматривая в данной книге часть сложной взаимосвязанной ткани демократической теории, мне придется на мгновение проигнорировать другие части, хотя при этом напомнить о них, признавая, что они будут рассмотрены в свое время. Выбранный мною путь обладает определенной логикой и, по крайней мере можно сказать, разумностью. Но хотя все, что я здесь излагал, не является строго дедуктивной теорией, ход рассуждений кумулятивен*, и последующие главы сильно зависят от аргументов более ранних глав. Кумуляция — накопление, приумножение.

Часть I.

ИСТОКИ СОВРЕМЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ

Глава 1.

ПРЕОБРАЗОВАНИЕ ПЕРВОЕ: К ДЕМОКРАТИЧЕСКОМУ ГОРОДУ-ГОСУДАРСТВУ

В первой половине V века до н.э. политическая мысль и институты Греции и Рима претерпели изменения, которые по своей значимости можно сравнить лишь с изобретением колеса или открытием Нового Света. В них нашло выражение новое понимание мира и его возможностей. .

Произошло, проще говоря, следующее. Несколько городов-государств, которые с незапамятных времен управлялись различными недемократическими правителями — будь то аристократы, олигархи, монархи или тираны, — превратились в системы, где значительное число свободных и взрослых мужчин получили как граждане право непосредственно участвовать в управлении. Подобный опыт и его осмысление породили небывалое видение возможной политической системы, где суверенный народ не только наделен правом управлять, но также обладает всеми необходимыми для этого ресурсами и институтами. Именно эта мечта составляет основу современных представлений о демократии и продолжает формировать демократические институты и политическую практику.

Однако современные политические демократические представления гораздо шире этих простых предположений. Нынешняя теория и практика вытекают не только из наследия древнего института всенародного управления полисом, но также и из иного исторического опыта, как эволюционного, так и революционного, что превращает их в своего рода амальгаму, составные части которой не вполне слились друг с другом. В результате современные теория и практика отличаются непоследовательностью и противоречивостью, что иногда вызывает серьезные трудности.

Чтобы понять, каким образом возникла «амальгама», называемая демократией, мне необходимо остановиться подробнее на ее четырех наиболее важных источниках. Я также отмечу некоторые вопросы, на которых будет сосредоточено внимание в следующих главах.

22

Р.Даль. Демократия и ее критики

Этими четырьмя источниками являются, во-первых, классическая Греция; во-вторых, республиканская традиция, восходящая скорее к Риму и итальянским городам-государствам Средневековья и Возрождения, нежели к демократическим городам-государствам Древней Греции; в-третьих, идеи и институты представительного правления; в-четвертых, принцип политического равенства. Первый из них стал предметом моих рассуждений в данной главе.

ГРЕЧЕСКАЯ ПЕРСПЕКТИВА

Несмотря на то что практика современной демократии весьма мало напоминает политические институты классической Греции, на наши представления о демократии, как я уже отмечал во введении, заметно повлияли греки, и особенно афиняне. Удивительно, что демократические идеи греков оказались более влиятельными, чем их политические институты, ведь мы знакомы не столько с сочинениями и речами защитников демократии — сохранились лишь фрагменты их произведений, — сколько с мнением критиков¹. Их перечень простирается от таких мягких противников, как Аристотель, не любивший власть черни, которая, по его мнению, неизбежно появляется при распространении демократии, до Платона, яркого противника демократии как управления недостойных и сторонника превосходимой им системы властвования наиболее подготовленных для этого².

Поскольку у нас нет греческих текстов, равнозначных «Второму трактату о правлении» Джона Локка или «Общественному договору» Жана Жака Руссо, невозможно представить полную картину греческой демократии. То, что *demokratia* в определенном смысле включает равенство, не вызывает сомнения. Но какое именно равенство? Еще до того как слово демократия стало общепринятым, афиняне уже ссылались на некоторые виды равенства как необходимые характеристики их политической системы: равенство всех граждан в вопросах участия в народном собрании (исегория) и равенство перед законом (изоно-мия) [Sealey 1976: 158]. Данные понятия продолжали использоваться и, вероятно, начали восприниматься как характеристики «демократии». Но в первой половине V века до н.э., когда «народ» (демос) постепенно был признан единственным легитимным источником властвования (*ruling*), слово демократия (правление народа) стало названием, наиболее полно отражающим суть новой политической системы.

Часть первая. Истоки современной демократии 23

В то время как значительная часть греческой демократической мысли и практики остается неизвестной и может навсегда исчезнуть, историки открыли достаточное количество источников, которые позволяют реконструировать систему взглядов типичного афинского демократа в конце V века до н.э., например в 400 году до н.э. Эту дату отделяет век от того, как реформы Клисфена* открыли дорогу демократии в Афинах; десятилетие от восстановления демократии после ее свержения в 411 году³; четыре года от того, как кратковременное, жестокое и деспотическое правление Тридцати Тиранов*** было заменено демократией. А примерно год спустя после этой даты Сократа ждали суд и смерть.

Любой древнегреческий демократ исходил бы из неких посылок, с которыми соглашались все греки, размышляющие о природе политической жизни, особенно о полисе. Их разделяли даже антидемократы, подобные Платону, или умеренные критики типа Аристотеля. Поэтому мы можем представить наши афинские прогулки по Агоре с приятелем, которому афинянин излагает свои взгляды.

Клисфен — афинский политический деятель VI века из рода Алкмеонидов, возглавивший после падения тирана Гиппия и возвращения Алкмеонидов афинский демос. В 509—507 годах до н.э. провел реформы политического устройства по образцу перестройки своего деда Клисфена, тирана сикионского. Родовое членение граждан было преобразовано в чисто территориальное. Были образованы десять фил с разделением каждой на трети (тритии) — городскую, приморскую и внутреннюю (сельскую), а также с более дробным разграничением на демы. Их было около ста, и они делегировали граждан для отправления должностей. Эта реформа позволила вытеснить родовую лояльность общеполисной.

В ходе Пелопоннесской войны Афины пережили первый олигархический переворот в 411 году до н.э., однако флот отказался признать новый режим, и под предводительством Алкивиада в 410 году до н.э. демократия была восстановлена.

После поражения Афин в Пелопоннесской войне в результате победы флота Лисандра в 405 году до н.э. при Пропонтиде в 404 году до н.э. происходит второй олигархический переворот. К власти приходят так называемые Тридцать тиранов, наиболее известным из которых был Критий, дядя Платона, прославленный им диалогом «Критий». Под руководством Крития тираны развязывают политические преследования своих противников, в ходе которых было казнено около полутора тысяч человек, включая даже умеренных олигархов типа Ферамена, предводителя первого переворота. Это вызвало сопротивление демократов, которые под руководством Фрасибула в 403—402 годах разгромили олигархов.

24

Р.Даль. Демократия и ее критики

Природа полиса³

Мы, конечно, знаем, начал бы наш афинянин, что только в сообществе с другими у нас есть надежда стать полноценными людьми и, конечно же, проявить наши человеческие достоинства. Наиболее важным окружением, в котором каждый из нас живет, растет, взрослеет, естественно, является наш город, наш полис. Это относится ко всем, ибо такова наша природа как существ общественных. Хотя я уже слышал раз или два, как кто-то говорил — возможно, лишь для того, чтобы вызвать спор, — что хороший человек может существовать и вне полиса, совершенно очевидно, что без участия в жизни полиса человек никогда

не сможет развить те свои качества и добродетели, которые отличают его от животного.

Однако хорошему человеку нужен не просто полис, а полис хороший. Оценивать значение города следует, исходя из тех добродетелей, которые он воспитывает в своих гражданах. Само собой разумеется, что хорош тот город, который воспитывает хороших граждан, обеспечивает их счастье и поддерживает их стремления действовать правильно. К нашей удаче эти цели находятся в согласии друг с другом. Добродетельный человек будет счастливым человеком, и никто, я думаю, не будет по-настоящему счастлив, если он не обладает добродетелью.

То же можно сказать и о справедливости. Добродетель, справедливость и счастье не враги, а друзья. Так как справедливость — это то, что обеспечивает общие интересы. Хороший полис должен быть справедливым. Ему необходимо воспитывать в гражданах стремление следовать общему благу. Тот, кто преследует только свои интересы, не может быть хорошим гражданином. Хороший гражданин — это тот, кто в общих делах стремится к общему благу. Я знаю, что, говоря это, я призываю действовать сообразно невозможно высоким стандартам, которых мы не найдем ни в Афинах, ни во всех других городах. Однако не существует лучшего определения для добродетельного гражданина, чем следующее: в общественных делах он всегда руководствуется благом полиса.

Так как одной из задач города является формирование хороших граждан, мы не можем оставить процесс воспитания лишь на волю случая или только их семьям. Наше бытие в полисе — это воспитание. Сама жизнь в нашем городе должна привить нам внутреннюю предрасположенность к общественным благам. Таким образом, пове-

Часть первая. Истоки современной демократии 25

дение отражает нашу внутреннюю суть. Гражданские добродетели должны также поддерживаться силой закона, конституцией города и социальным порядком, который делает справедливость достижимой. Было бы очень плохо, если пришлось бы действовать неправильно, чтобы быть хорошим гражданином или для того, чтобы поступать верно, нужно было бы быть плохим гражданином.

Я полагаю, что в наилучшем полисе граждане одновременно добродетельны, справедливы и счастливы. Поскольку каждый стремится к благу всех, а город не разделен на малые «города» богатых и бедных или приверженцев разных богов, все граждане могут совместно жить в полном согласии.

Я отнюдь не утверждаю, будто все, что я сказал, верно по отношению к Афинам или какому-то другому городу. Напротив, я имею в виду образец, который всегда находится перед нашим мысленным взором, когда мы превозносим наш город за добродетели или осуждаем за изьяны.

То, о чем я говорил, не более, конечно, чем наше убеждение. Даже молодой Платон не будет с ним спорить. Конечно, слышал я порой его мудреные рассуждения — якобы от имени Сократа — о том, как глупо ожидать от обычного люда искусственного правления и насколько выиграли бы Афины, правь ими мудрые философы — думаю такие, каким он считает себя. Но даже тот, кому демократия немила, как ему, согласится со всем, что я сказал. А вот с тем, что я добавлю, он станет спорить. И присоединится к нему, без сомнения, те, кто всегда ругал демократию за ее упущения. Такие, как Аристофан, не говоря уж обо всех тех афинянах, которые поддержали Тридцать Тиранов.

Природа демократии

Полис, которого мы, демократы, чаем — мог бы продолжить наш афинский демократ, — должен прежде всего быть хорошим полисом. А чтобы быть хорошим, он должен, как мы все считаем, обладать качествами, которые я только что описал. Для того же чтобы быть лучшим полисом, он обязан быть, как Афины, полисом демократическим.

Чтобы следовать общему благу, гражданам не обязательно быть подобными друг другу и не иметь собственных интересов, посвящая всю свою жизнь только полису. Чем же тогда является полис, как ни местом, где граждане могут жить полной жизнью и не склоняться

26

Р.Даль. Демократия и ее критики

ежечасно перед необходимостью выполнения своего гражданского долга. Это путь спартанцев, не наш.

Город нуждается в сапожниках и кораблестроителях, плотниках и скульпторах, крестьянах, ухаживающих за своими оливковыми рощами, и врачах, заботящихся о своих пациентах. Что благо для одного, вовсе не обязательно благо для другого.

При всем этом наши расхождения не должны быть столь велики, чтобы мы не могли бы согласиться с тем, что лучшее для города то, что является лучшим для всех, а не только для некоторых. Поэтому, как любой хороший полис, он не должен быть расщеплен на два города — город богатых и бедных, когда бы каждый из этих городов преследовал свои особые интересы. Не так давно я слышал, как Платон предупреждал об этой опасности, и, хотя он не является другом нашей афинской демократии, в этом я с ним согласен. Такой город был бы обречен на конфликты, и борьба граждан сокрушила бы общее благо. Возможно, именно из-за того, что два подобных города возникли внутри Афин и немногие богачи стали ненавидеть город множества или бедноты, город богачей привел к власти Тридцать Тиранов.

Демократия должна также быть соразмерной. Не только для того, чтобы все граждане могли встречаться на собрании и таким образом действовать как правители города, но и для того, чтобы все граждане знали друг друга. Преследуя общие блага, граждане должны знать, что нужно каждому, и быть в состоянии понять общие интересы. Но как могут граждане понять, кто они такие, если их город настолько велик, а его демос

так многочислен, что они не знают друг друга или никогда не могут охватить взглядом весь свой город? Персидская империя столь отвратительна не только потому, что является деспотией, но и потому, что своей громадой подавляет человека. Ничем иным, кроме деспотии, она не может оказаться.

Боюсь, что даже Афины стали слишком велики. Говорят, народ наш насчитывает сейчас сорок тысяч граждан⁴. Как же мы узнаем друг друга, если нас так много? Граждане, которые пренебрегают собранием, как сейчас поступают многие, не блюдут свои обязанности гражданина. Когда каждый придет на собрание, нас окажется бы слишком много. Холм Пникс не вместил бы всех, но даже если бы смог, то сорок тысяч не способны выступить, за исключением нескольких ораторов, хотя какой оратор обладает таким громовым голосом, чтобы все это

Часть первая. Истоки современной демократии 27

множество его услышало. Как толстеющий атлет теряет свою ловкость и скорость и не может больше участвовать в играх, так и многочисленность нашего демоса делает его непригодным для демократии. Может ли город называться демократией, когда далеко не все граждане способны часто собираться для того, чтобы осуществлять свое суверенное право управления городом? Я слышал, как некоторые граждане жаловались, что «таскаться» на Пникс сорок раз в год — это слишком большая обуза, особенно для тех, кому необходимо пускаться в путь за ночь до того и возвращаться днем позже. Но мы должны так поступать, начиная наши собрания ранним утром и оставаясь до темноты. И я не представляю, каким образом мы могли бы решать наши дела, собираясь реже, ведь иногда нам нужны даже дополнительные сессии.

Но мы управляем Афинами не только при помощи Народного собрания*. Мы также принимаем участие в административной работе города — в Совете⁵, который готовит повестку дня собрания, в гражданских судах, в почти неисчислимых сборах магистратов. Для нас демократия — это не просто способ и процесс принятия решений и законов на собрании, но также отправление различных должностей.

Таким образом, полис не был бы настоящим полисом и никогда не стал полисом демократическим, если его граждане и территория были бы больше нашей, — лучше, если бы они не были такими большими. Я хорошо представляю опасность: мы слишком уязвимы в случае войны с большим государством. Я не имею в виду другие города-государства, такие, как Спарта, — а ужасные империи, вроде Персии. Но мы должны рискнуть, так как персы хорошо знают, что в союзе с другими греками мы можем им противостоять и побеждать.

Несмотря на то что нам необходимы союзники в войне, мы даже в этом случае не должны отказываться от своей независимости. Некоторые полагают, что нам и нашим союзникам необходимо образовать постоянный

Народное собрание — принятый в отечественной науке термин, сами афиняне называли его экклезия, а Даль пользуется словом Assembly.

В отечественной науке наряду с данным термином пользуются греческим буле, а Даль называет этот институт Council.

28

Р. Даль. Демократия и ее критики

Союз* и для этого мы должны выбрать нескольких граждан, чтобы они представляли нас в своего рода Совете, решающем вопросы войны и мира. Но я не понимаю, каким образом мы можем подчиниться воле Совета и при этом остаться демократией или даже настоящим полисом. В результате мы не воспользуемся верховной властью на нашем собрании в собственном городе.

Тридцать лет назад мой отец был среди тех, кто присутствовал на похоронах павших в войне со Спартой, и там он слышал Перикла, избранного воздать почести павшим героям. Он так часто повторял мне то, что сказал Перикл, что я даже сейчас все помню, как будто я сам там присутствовал.

Наш строй, говорил Перикл, не скопирован с законов соседних государств; мы скорее даем пример для других, чем подражаем кому-либо. Правление склонно учитывать волю множества, а не немногих. Вот почему его именуют демократией. Если мы обратимся к законам, они гарантируют одинаковую справедливость для всех, несмотря на различия в частных делах. Если взглянем на социальное положение, то успехи в общественных делах зависят исключительно от личных достоинств. Даже бедность также не может закрыть дорогу человеку, способному послужить государству. Не мешает ему и затруднительность его положения.

Принцип свободы, которому мы следуем в управлении, распространяется на все сферы нашей жизни. Мы далеки от того, чтобы ревниво следить друг за другом и злиться на соседа только потому, что он делает то, что ему нравится, или бросать разящие осуждающие взгляды. Но эта свобода в частной сфере не превращает нас в менее законопослушных граждан. От беззакония нас удерживает уважение законов, особенно тех, которые направлены на защиту обижаемых, — будь то законы начертанные или же изустные, но невозможно их нарушить и при этом избежать позора.

Наши должностные лица, как говорил Перикл, помимо политики, могут заниматься и частными делами, а наши граждане, хотя и заняты повседневными хлопотами, остаются справедливыми судьями в общественных делах. Вместо того чтобы воспринимать дискуссии как препят-

Данный институт в отечественной литературе именуется Союзом (Афинский морской союз), греки называли его симма-хией — «со-моществом», а Даль — League.

ствии на пути к активным действиям, мы считаем их необходимым вступлением к любым мудрым действиям.

В общем, по мнению Перикла, наш город — это школа Эллады (Фукидид. История, II, 34—46).

Обобщенный взгляд

Демократический идеал, описанный нашим гипотетическим афинянином, является настолько возвышенным и чарующим, что не может не вызывать симпатии нынешних демократов. В греческом видении демократии гражданин предстает целостным человеком, для которого политика является естественным проявлением общественной деятельности, неотделяемой от других сфер его жизни. Для него управление и государство — или, скорее, полис — не отдалены и не отчуждены от человека. Напротив, политическая жизнь — это развитие его собственного существования. Основные ценности здесь созвучны: счастье объединяется с добродетелью, добродетель — со справедливостью и справедливость — со счастьем.

Необходимо отметить два момента этого представления о демократии. Во-первых, представление об идеальном порядке не должно восприниматься как действительность политической жизни Греции, как это иногда бывает. Как и положено, в прославлении павших в великой войне героев, — а именно этому посвящена знаменитая надгробная речь Перикла, как и Геттисбергское обращение Линкольна, — рисуется идеализированная картина. О действительности я скажу позднее. Во-вторых, мы не способны оценить важность этих представлений для современного (modern) или постсовременного (postmodern) мира, пока у нас нет четкого представления, насколько они отличаются от демократических идей и практик, которые сформировались начиная с XVIII столетия.

В понимании грека демократический порядок должен удовлетворять, по меньшей мере, шести требованиям:

1. Интересы граждан должны быть достаточно сходны, для того чтобы можно было действовать согласно устойчивому принципу всеобщего блага, который не противоречит личным целям и интересам.
2. За первым требованием следует второе. Сообщество граждан должно быть практически однородным по тем признакам, которые могут привести к политическим конфликтам и острым разногласиям по поводу общественного блага. Исходя из этого, никакое государство не может

30

Р.Даль. Демократия и ее критики

быть хорошим полисом, если его граждане не равны в своих экономических возможностях и не обладают равным запасом свободного времени либо существуют серьезные религиозные, языковые, образовательные отличия и, конечно, если они являются представителями различных рас, культур или, как бы мы сказали сейчас, этнических групп.

3. Число граждан должно быть достаточно малым, в идеальном варианте даже меньше чем сорок— пятьдесят тысяч. Это необходимо по трем причинам: чтобы избежать неоднородности и дисгармонии, которые могут возникнуть в результате расширения границ и включения, как в Персии, людей, говорящих на различных языках, с разной религией, историей и этнической принадлежностью, практически не имеющих ничего общего. Нужно это и для того, чтобы граждане могли изучить свой город и сограждан при помощи наблюдения, опыта и непосредственного общения, чтобы определить суть общего блага, отделяя его от частных или личных интересов. Наконец, малочисленность необходима для того, чтобы граждане могли собраться вместе для суверенного правления городом.

4. Граждане должны участвовать в собрании и непосредственно одобрять законы и принимать политические решения. Данная точка зрения настолько проникла в сознание греков, что им было сложно помыслить возможность представительного правления и тем более признать его как законную альтернативу прямой демократии. Время от времени создавались объединения городов-государств. Но все же федеральная система с представительным правлением не укоренилась — частично из-за того, что идея представительства не могла успешно конкурировать с глубокой верой в необходимость и законность прямого правления при помощи первичных собраний.

5. Политическое участие граждан тем не менее не было ограничено лишь народным собранием. Оно также включало работу по отправлению управленческих функций в городе. Было подсчитано, что в Афинах существовало более тысячи должностей, которые заполнялись — иногда посредством выборов, но большинство по жребию, — и почти все должности занимались сроком на один год, и случаться это могло раз в жизни. Даже при относительно большом афинском демосе каждый гражданин, наверняка занимал определенный пост в течение года, а значительное число граждан становилось членами

Часть первая. Истоки современной демократии 31

достаточно важного Совета Пятисот*, который определял повестку дня работы народного собранияб.

6. Наконец, город-государство в идеале должен быть полностью независимым. Лиги, конфедерации, союзы** в некоторых случаях могут быть необходимы для защиты или войны, но они не должны уменьшать безусловное самоуправление (ultimate autonomy) государства, ущемляя верховенство (sovereignty) народного собрания. В принципе, каждому городу следует быть самодостаточным*** не только политически, но также экономически и в военной области. Действительно, ему необходимо обладать всеми необходимыми для жизни ресурсами. Но для того чтобы избежать сильной зависимости от внешней торговли, добродетельная жизнь должна была быть скромной. В этом случае демократия больше сочетается с добродетелями бережливости, нежели с изобилием.

Каждое из приведенных положений явно противоречит реалиям современной демократии в нации-государстве или стране, чем в городе-государстве: вместо крошечного демоса и территории, предполагаемых греками, страна, даже маленькая, включает гигантское количество граждан, расселенных на огромной, по греческим меркам, территории. Как следствие, народ более неоднороден, чем это допустимо в греческом понимании. Действительно, в некоторых странах он чрезвычайно разнообразен в религиозных, образовательных, культурных, этнических, расовых, языковых и экономических аспектах. Это разнообразие непременно разрушит гармонию, присутствующую в греческой модели. Политический конфликт, а не гармония является признаком современного демократического государства. И конечно, число граждан слишком велико для участия в собраниях: как известно, Созданный в результате реформ Клисфена Совет пятисот образовался делегированием 50 представителей от 10 новообразованных фил. Эти представители, или булевты (советники), формировали притании (секции). Каждая притания одну десятую года вела все дела Совета, а председатель притании, сменявшийся каждый день, неотлучно дежурил в Совете. В функции Совета входила подготовка вопросов для рассмотрения на Народном собрании, а также принятие прочих решений.

Формы объединения полисов, которые Даль именует *leagues, confederacies, and a alliances*, разделялись самими греками на (1) амфикионии, (2) симмахии, (3) архэ.

Даль пишет о самодостаточном (*self-sufficient*) полисе, а сами греки пользовались категорией автаркии.

32

Р. Даль, Демократия и ее критики

не только на национальном уровне, но и на региональном, провинциальном, государственном и муниципальном преобладает представительное правление, однако не прямая демократия. В целом административные посты заняты не гражданами, а, что более актуально в наше время, находятся в руках профессиональных управленцев, делающих карьеру в сфере общественного управления. Наконец, во всех демократических странах считается само собой разумеющимся то, что отдельные единицы управления слишком малы, чтобы быть автономными, и напротив, они являются зависимыми элементами в системе. Не определяя обсуждаемые проблемы, граждане в этих маленьких единицах превосходно контролируют не-большой спектр конкретных дел, пределы которых устанавливаются вышестоящими органами. Эти различия настолько существенны, что, если бы наш гипотетический афинянин смог пожить в наши дни, он пришел бы к выводу, что современная демократия не является демократией вообще. Как бы то ни было, в столкновении с совершенно иным миром, предлагающим решительно иной набор ограничений и возможностей, нам следовало бы задуматься, насколько греческое видение демократии отвечает нашим временам или мыслимому будущему. Я коснусь этих вопросов в последующих главах.

ПРЕДЕЛЫ

Можно сделать вывод о том, что правление, политика и политическая жизнь в Афинах и, возможно, во множестве таких же демократических городов-государств, даже с высоты современной демократии, были существенно совершеннее, чем бесчисленные недемократические режимы, под властью которых жило большинство людей на протяжении всей писаной истории человечества. Но даже будучи лишь крошечными островками в огромном море человеческого опыта, античные демократические города-государства тем не менее показали, насколько человеческие возможности превосходят жалкие примеры, продемонстрированные большинством политических систем.

Но мы не можем позволить, чтобы эти впечатляющие достижения скрыли от нас пределы своих возможностей. Не вызывает сомнения, что зачастую идеальные конструкции не совпадают с действительной политикой из-за непрерывного влияния людских слабостей. Какой же

Часть первая. Истоки современной демократии 33

была действительность полиса? Увы, по большому счету, мы этого не знаем и, вероятно, никогда не узнаем. Существуют лишь отрывочные сведения⁷. Чаще всего они дают информацию об Афинах, которые были, хотя и наиболее важным, но только одним из нескольких сотен демократических городов-государств. Так как ученым приходится восстанавливать греческую демократию на основе скудных источников, действуя, порой, как антропологи, воссоздающие целого примата лишь по одной челюстной кости, их интерпретации и оценки отличаются крайней субъективностью.

Существует достаточно доказательств, что политическая жизнь Греции, как и других народов, тогда и позднее оказывалась значительно скромнее идеалов. Об этом не стоило бы говорить, если бы не заявления некоторых ученых о том, что приверженность афинского гражданина общественному благу является непревзойденным примером на все времена⁸.

Насколько можно понять из обрывочных сведений, политика в Афинах и других городах была жесткой, сложной игрой, исход которой часто зависел от частных притязаний и амбиций. Хотя политические партии в современном смысле этого слова еще не существовали, образованные на основе семейных и дружеских связей факции* играли, несомненно, серьезную роль. Предполагаемые заботы об общем благе на деле уступали более мощным притязаниям семьи или друзей⁹. Лидеры факций были не прочь воспользоваться практикой остракизма, для того чтобы избавиться на десять лет от своих политических соперников¹⁰. Прямая государственная измена политических вождей не была чем-то неслыханным, пример чему — история Алкивиада (Фукидид, VIII).

Несмотря на то что (по крайней мере в Афинах) гражданское участие в общественном управлении было

чрезвычайно высоким, невозможно определить общий уровень политической заинтересованности и участия Факций — транслитерация английского слова faction, происходящего от латинского factio со значениями «действие, восстание, группа действия, в частности, политическая или же актерская труппа, театральные кланеры, шайка разбойников». Естественно, что в англоязычной политической литературе под факцией понимается группировка, поступающая исключительно в эгоистических интересах и, как правило, за счет других. Факций превращаются в партии, когда начинают действовать согласованно, на основе общих правил, образуя партийную систему.

2 Демократия и ее критики

34

Р.Даль. Демократия и ее критики

среди граждан и степень изменчивости этих показателей в разных слоях. Есть веские причины предполагать, что лишь незначительное меньшинство посещало Народное собрание¹¹. Насколько представительным было это меньшинство, сказать невозможно. Несомненные лидеры старались гарантировать себе присутствие своих последователей, и часто собрание в основной массе состояло из подобных групп. На протяжении практически всего V века до н.э. основная масса подобных последователей состояла из объединений, основанных на родственных или дружеских связях, а потому встречи Народного собрания не склонны были привлекать основную часть менее состоятельных или не обладавших связями граждан¹². Вероятно, большинство речей в собрании произносилось относительно небольшим числом политических вождей — людей с известной репутацией, блестящих ораторов, признанных предводителей демоса, поэтому обладающих правом быть услышанными¹³.

Было бы ошибкой предполагать, что в демократических городах-государствах греки меньше думали о своих частных интересах и были более преданы общественным, чем граждане нынешних демократических стран. Можно верить в их преданность общему благу, но это не подтверждается фактами.

Тем не менее все эти обстоятельства не просто свидетельствуют о человеческом несовершенстве в политической жизни. Мне представляется важным, что они являют присущие греческой демократической теории и практике ограничения. Именно за эти пределы, к неудовольствию авторов, прославляющих образцы греческой демократии на все времена, современной демократической теории и практике удалось вырваться. Можно не согласиться с правомерностью оценок греческой демократии по меркам, не характерным для того времени. Но, к сожалению, мы не можем определить, насколько соотносится этот опыт с современной действительностью, не используя стандарты нашего времени.

С высоты современной демократической практики чрезвычайно важным ограничением греческой демократии, и в теории и на практике, является тот факт, что греческое гражданство было скорее ограниченным, «исключающим» (exclusive), чем всеобщим, «включающим» (inclusive), как в современных демократиях. Нет спора, греческая демократия была более «включающей», чем другие современные ей режимы.

Демократы, рассматривая ее в сравнительном отношении, справедливо верили в

Часть первая. Истоки современной демократии 35

ее относительно включающий характер. Они судили на основании общепринятого разделения всех режимов на правление одного, нескольких и множества. Тем не менее на практике демос «множества» отторгает солидное число людей. Но можно сказать, что греческие демократы не видели в этом серьезного недостатка. Действительно, так как для них альтернативой было правление одного или нескольких, демократы не замечали, сколько людей на деле исключалось из «множества».

Теоретически и практически греческая демократия была ограничена в двух аспектах: внутреннем и внешнем. В рамках города-государства большая часть взрослых людей была лишена полного гражданства: права участвовать в политической жизни, посещать верховластное Народное собрание, служить в органах управления. Поскольку общая численность населения Афин вызывает споры, оценки его состава в процентах ненадежны и слишком сильно различаются. Исключались не только женщины, как это было во всех демократиях до XX века, но также давно прижившиеся пришлые люди (метеки), а также рабы. С 451 года до н.э. необходимым условием для получения гражданства было наличие гражданства у обоих родителей, и, таким образом, оно стало наследственной привилегией, основанной на исконных родственных связях, хотя полное гражданство было привилегией, наследуемой лишь мужчинами. Следовательно, ни один метек или его потомок не мог получить гражданство, несмотря на то что многие метекские семейства жили в Афинах несколько поколений и внесли большой вклад в развитие экономики и интеллектуального потенциала в течение V и IV столетий до н.э. [Fine 1983: 434]. Но, невзирая на то что метеки были лишены гражданства и им было запрещено, по крайней мере в Афинах, владеть землей или домом, у них было много гражданских обязанностей [4J5]¹⁴. Они участвовали в экономической, общественной и культурной жизни в качестве ремесленников, торговцев и ученых людей. Их права защищались в суде, они были обеспеченными и, несомненно, пользовавшимися уважением людьми.

Этого нельзя сказать о рабах, которые не только лишались гражданских прав, но вообще никаких прав не имели. Юридически рабы были не более чем собственностью их хозяев. Размеры и особенности рабства в классической Греции являются предметом серьезной дискуссии [Finley 1980; Ste. Croix 1981], однако можно сказать, что демократические города-государства были типичны-

36

Р.Даль. Демократия и ее критики

ми рабовладельческими обществами. И даже если бедные граждане были защищены от произвола своими гражданскими правами, а метеки могли избежать преследования, попросту переехав в другое место, то рабы оставались полностью беззащитными. Хотя некоторые из них становились вольноотпущенниками посредством манумиссии¹, в Греции, в отличие от Рима, они превращались в метеков, но не в граждан¹⁵. Во внешнем плане греческая демократия была также больше исключающей, чем включающей.

Действительно, для эллинов в целом демократии не было: она существовала и могла существовать, с точки зрения греков, лишь только для граждан одного полиса. Учитывая глубину этих убеждений, практически невозможно представить какие-либо объединения городов в большие союзы.

То, что демократия была исключающей скорее, чем включающей, соответствует другому важному теоретическому и практическому ограничению: греки не были знакомы с универсальными понятиями свободы, равенства или прав, будь то политические или более широкие права человека. Свобода — это атрибут положения человека, но не принадлежности к человеческому роду, а принадлежности к некоему городу, то есть гражданства¹. «Греческое понимание свободы не преодолевало рамок общины: свобода ее членов не подразумевала юридической свободы для всех других жителей общины и политической свободы членов других общин, подчиненных первой» [Finley 1972: 53]. Даже в демократическом полисе «свобода обозначала верховенство закона, участие в процессе принятия решений, но не обладание неотъемлемыми правами» [7<?|17.

В-третьих, и как следствие двух первых обстоятельств, греческая демократия была неизбежно ограничена малыми системами. Несмотря на то что малый масштаб греческой демократии обеспечивает некоторые преимущества, особенно в отношении участия, для нее практически недостижимы достоинства более сложных политических систем. Так как у греков не было демократических средств для распространения принципа верховенства за-

Лат. *manumissio*, дословно «выпускание из руки», — сложная юридическая процедура, аналогичная эмансипации (в основе тот же образ отпускания от рук), то есть обретение гражданских прав подростком, но противоположная *mancipatio* («схватыванию рукой») — акту приобретения, купли.

Часть первая. Истоки современной демократии 37

кона за узкие пределы маленького города-государства, в своих внешних сношениях эти города-государства народились в описанном Гоббсом естественном состоянии, где насилие, а не закон являло собой порядок вещей. Им сложно было объединиться даже для защиты от внешнего врага. Несмотря на их воинскую доблесть на суше и море, которая помогла им отразить превосходящие силы персов, соединить свои оборонительные силы им удалось лишь отчасти и на время. В результате эллинский мир окончательно объединили не сами греки, а их завоеватели — македоняне и римляне.

Две тысячи лет спустя, после того как средоточие основополагающего подчинения и политического порядка оказалось перенесено на сложную систему нации-государства, ограничения демократии прежних систем стали восприниматься как непоправимые недостатки. Теория и практика демократии должны были вырваться за узкие рамки полиса. И хотя греческое понимание демократии не было полностью утрачено, оно уступило место новым представлениям о более широкой демократии, распростершейся теперь до гигантских размеров нации-государства.

к '

Глава 2.

КО ВТОРОМУ ПРЕОБРАЗОВАНИЮ:

РЕСПУБЛИКАНИЗМ, ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО

И ПРИНЦИП РАВЕНСТВА

Несмотря на огромное влияние классической Греции на развитие демократии, современные демократические идеи и институты также формировались под влиянием многих иных факторов, из которых тремя наиболее важными были: республиканская традиция, развитие представительного правления и ряд выводов, вытекающих из логики политического равенства.

РЕСПУБЛИКАНСКАЯ ТРАДИЦИЯ

Под республиканской традицией я понимаю набор идей, далекий от систематичности и отчетливости. Их происхождение в меньшей степени связано с классической греческой демократической теорией и практикой, описанной в предыдущей главе, чем с учением знаменитого критика греческой демократии Аристотеля. Более того, как воплощение своих политических идеалов республиканизм рассматривает скорее не Афины, а их соперницу, Спарту, и даже в большей мере Рим и Венецию. Основанная на идеях Аристотеля, сформированная многовековым опытом республиканского Рима и Венецианской республики, получавшая самые различные, зачастую взаимоисключающие трактовки у таких флорентийских авторов позднего Возрождения, как Франческо Гвичардини и Никколо Макиавелли, республиканская традиция была переосмыслена, переоформлена и провозглашена заново в XVII и XVIII веках в Англии и Америке. В ходе данного процесса некоторые важные аспекты классического республиканизма утратили свое центральное место или вообще были отвергнуты, тогда как другие сохранили свою жизнеспособность¹.

Хотя республиканская традиция в некотором роде расходится с греческой демократической мыслью и в определенных вопросах противоречит ей, республиканизм тем не менее разделяет некоторые из ее посылок.

Начнем с того, что республиканизм воспринял общую для греческой политической мысли (как демократической, так и

недемократической) идею о том, что человек по своей природе — это животное общественное и политическое. Чтобы реализовать свой потенциал, человеческие существа должны жить вместе в политическом сообществе. Хороший человек должен быть и хорошим гражданином. Хорошая политика — это сообщество хороших граждан. Хороший гражданин обладает гражданскими добродетелями, добродетель же состоит в склонности искать общее для всех благо в общественных делах. В силу этого хорошая политика не только отражает, но и приумножает добродетели своих граждан.

Говоря конкретнее, республиканцы, как и греческие демократы, соглашались, что лучшей политикой является та, чьи граждане в наиболее важных аспектах равны: например, равны перед законом или в том, что отсутствует зависимость одного гражданина от другого, вроде зависимости слуги от хозяина. Республиканская доктрина настаивает на том, что политическая система не может быть легитимной, желанной или благой, если она лишает людей права участия в управлении.

Несмотря на некоторое сходство, республиканизм был больше, чем простым подкреплением идеалов и практики греческой демократии. Подобно Аристотелю, в некоторых отношениях он предлагал альтернативы демократии, как она понималась греками. Хотя республиканская доктрина всячески подчеркивала фундаментальную роль гражданской добродетели, она столь же, если не больше, была озабочена ее хрупкостью, опасностью того, что народ и его предводители окажутся совращены (*corrupted*). Отсюда обсуждение вероятности того, что гражданская добродетель извратится до такой степени, что республика станет невозможна. С точки зрения республиканцев, главная угроза гражданской добродетели исходит от политических факций и конфликтов. А они в свою очередь порождаются всеобщими свойствами гражданского общества: «народ» не является полностью однородным, объединенным одинаковыми интересами. Он обычно разделен на аристократические, или олигархические, элементы и демократический, или народный, компонент — немногие и множество, — каждый со своими отличающимися друг от друга интересами. Вслед за Аристотелем можно добавить и третий элемент к немногим и множеству: монархический или монархический элемент, властитель, стремящийся укрепить собственные позиции, статус и власть. Задача республиканцев в том, чтобы создать конституцию, которая смогла бы отразить

40

Р. Даль. Демократия и ее критики

и каким-то образом уравновесить интересы одного, немногих и множества, создавая смешанное из демократии, аристократии и монархии правление, чтобы эти три составляющих в конечном счете соединились в общем для всех благом (*good of all*)*.

Наиболее яркой конституционной моделью подобного устройства был республиканский Рим с его системой консулов, Сенатом и народными трибунами". Рим также явился выразительным примером упадка гражданской добродетели и ее разращения: усиление гражданского противоборства и превращение республики в империю показали, каким образом даже великая республика может быть разрушена. В XVIII веке еще один веский пример дополнил римскую модель: Британская конституция со своим удивительно отточенным соединением Монархии, Лордов и Общин казалась некоторым республиканским теоретикам — например барону де Монтескье — образцом прекрасно сбалансированной системы правления.

Благодаря событиям в Британии и Америке XVIII век породил оттенок радикального республиканизма, который в некоторых аспектах оспаривал прежнюю традицию. Если старый республиканизм можно назвать аристократическим, то новый гораздо определеннее — и чем дальше, тем больше, — настаивал на фундаментальной необходимости демократической составляющей в республиканской конституции. Более аристократическую или консервативную струю республиканизма можно обнаружить в работах Аристотеля, Гвиччардини и флорентийских оптиматов***, а в Америке — у Джона Адамса***. Де-Даль пользуется понятиями общее благо (*common good*) и благо всех (*good of all*), порой их различая и даже противопоставляя, а порой отождествляя, как в данном контексте.

Детальная проработка данной конституционной модели и наиболее авторитетное обоснование республиканской идеи осуществлены Полибием.

Оптиматы — принятая в отечественной исторической традиции транслитерация латинского слова *optimal!* — «лучшие» — как эквивалент используемого здесь Далем итальянского термина *ottimati*, служившего в целом для обозначения аристократов, а в данном, более узком смысле — интеллектуальной элиты Флоренции. Наиболее яркими представителями оптиматов, помимо упомянутого Ф.Гвиччардини, были Д.Джаннотти, Л.Аламани, П.Веттори, В.Руцеллаи, а также другие участники кружка Орти Орицеллари. Второй президент США, курпный политический мыслитель, автор «Защиты конституций Соединенных Штатов».

Часть первая. Истоки современной демократии 41

мократичнее были взгляды Макиавелли, радикальных виггов* XVIII века и Томаса Джефферсона**.

С точки зрения аристократических республиканцев, даже если народ, то есть множество, должен играть важную роль в управлении, ее следует ограничить, поскольку множество вызывает скорее опасения, чем заслуживает доверия. Для республиканцев-аристократов наиболее сложной конституциональной проблемой было создание системы, пригодной для сдерживания порывов множества. Истинным назначением народа было не само управление, как в Афинах, а выбор руководителей, пригодных для выполнения непростой функции управления всей политикой. Ясно, что, поскольку руководители обязаны управлять в интересах

всего сообщества, а народ вполне естественно является его важной составной частью, должным образом подготовленные политики будут действовать в интересах народа, но не только данной составляющей, сколь бы важной она ни была. Исходя из признания правомерности интересов множества и немногих, республиканцы-аристократы утверждали, что общественное благо*** требует уравнивания этих интересов. У появившегося в XVIII веке демократического республиканства прямо противоположным образом вызывает опасения не множество, а немногие, не народ, а аристократические или олигархические круги. На деле убежденность республиканцев в возможности благого правления зиждется на качествах народа. Более того, общественное благо отнюдь не состоит в том, чтобы согласовывать интересы народа и интересы немногих: общественное благо как раз и является — не больше и не меньше — благополучием народа. В силу этого задача конституции состоит в создании системы, способной каким-то образом преодолеть неизбежную тенденцию к доминированию немногих или же одного деспота и его приспешников. При всем согласии республиканцев — и аристократов, и демократов — в том, что концентрация власти всегда

Радикальные виги — течение в политике и в политической мысли Британии, к которому принадлежали Уильям Этвуд, Джошуа Таккер, а также целый ряд «республиканцев» (common-wealtumen). Подробнее см. [Росок 1985].

Третий президент США, выдающийся политический мыслитель, основной составитель и один из авторов Конституции США.

Категория общественного блага (public good).

42

Р.Даль. Демократия и ее критики

опасна и поэтому не может быть допущена, пути решения этой проблемы расходятся. Аристократы, или консервативные республиканцы, продолжали настаивать на смешанном правлении, которое согласует интересы одного, немногих и многих, и усматривали отражение данных интересов в монархии, в аристократической верхней палате и в нижней палате общин. Для демократов идея представительства различных интересов разными институтами кажется все более сомнительной и неприемлемой. Проблематичность старой теории смешанного правления стала наиболее очевидна в Америке. Кто является наиболее достойными немногими в условиях отсутствия наследственной аристократии? Можно предположить, что они образуют «естественную аристократию». Эта мысль мила даже демократическим республиканцам типа Джеф-ферсона. Но каким образом можно определить подлинных аристократов? И как гарантировать избрание именно тех, кто способен осуществлять должное правление? Например, должны ли они формировать верхнюю законодательную палату из круга равных себе и тем самым образовывать в демократической республике функциональную копию палаты лордов Великобритании? Как обнаружили в 1787 году создатели американской конституции, этот вопрос не находит решения в практическом плане. В демократических республиках, был сделан вывод, отдельные интересы немногих не дают им права формировать собственную палату. Однако в еще большей мере неприемлемо защищать «монарший интерес» путем соединения его с исполнительной властью. И конечно, главного магистрата республики едва ли правомерно считать законным носителем отдельного и специфического интереса внутри сообщества. Требования высокой степени изоциренности в формировании смешанного правления в демократической республике вынудили республиканцев, довольно туманно выступавших по этому поводу, заменить старую идею смешанного правления новой. Это была получившая известность благодаря Монтескье идея конституционального и институционального разделения власти на три главные ветви: законодательную, исполнительную и судебную. В республиканской теории стало аксиомой утверждение, что концентрация трех видов власти в одном центре является сутью тирании, а поэтому они должны принадлежать разным институтам, контролирующим друг друга (Монтескье кн. II, гл. 6; Федералист № 46). Хотя принцип согласования конфликтующих интересов нико-

Часть первая. Истоки современной демократии 43

им образом не исчез (он, например, проходит красной нитью через все творчество Джеймса Мэдисона), задача конституции состоит в обеспечении соответствующего баланса между тремя главными функциями правления или «властями».

Подобно древнегреческой мысли и практике, республиканская традиция поставила перед сторонниками демократии ряд нерешенных проблем. Среди них четыре наиболее тесно связаны.

Первое. Ортодоксальное понимание интереса или интересов республиканцами, как стало ясно демократам XVIII века, оказывается слишком упрощенным. Если даже некоторые общества некогда и делились на страты согласно интересам одного, немногих и множества, теперь это уже не так. Каким образом тогда могут быть поняты интересы в сложных системах и, если это необходимо, представлены или сбалансированы?

Второе. Как должна быть построена республика дабы избежать конфликтов, неизбежно вызываемых разнообразием интересов в обществе? Кроме того, вопреки всем высокопарным рассуждениям о гражданской добродетели и балансе интересов, на практике конфликт является ярко выраженной, можно сказать обычной, характеристикой политической жизни в ранних республиках. Не следовало бы ради обеспечения политического спокойствия каким-то образом исключить из общественной жизни политические партии, которые появились в зачаточной и более-менее устойчивой форме в Британии XVIII

века? Если так, то как этого добиться, не разрушая самой сути республиканского правления? Третье. Если республиканское правление зависит от нравственных качеств граждан и если добродетель состоит из преданности общественным интересам в большей мере, чем собственным или интересам определенной части «публики», тогда возможна ли республика вообще, особенно в таких больших и разнородных обществах, как Британия, Франция и Америка? Ответ ортодоксальных республиканцев достаточно прост: республики могут существовать лишь в маленьких государствах (Монтескье, кн. 8, гл. 16). Если так, то республиканская традиция не подходит для решения главной задачи демократических республиканцев — демократизации больших наций-государств в современном мире. Четвертое. Могут ли республиканская теория и демократические идеи в целом оказаться применимыми в масштабе нации-государства? Как в случае с греческими

44

Р. Даль. Демократия и ее критики

идеалами и институтами, республиканская традиция признает, что попытка применения демократического республианизма в больших обществах требует далеко идущих преобразований. Демократические республиканцы открыли в XVIII веке, что часть ответа на вопрос о масштабах заключена в институтах, которым до сих пор уделялось мало внимания в демократической или республиканской мысли и едва ли больше в практике, а именно в институтах представительного правления.

Представительное правление

Как мы видели, греки считали, что политические системы высокого уровня нежелательны, и не создали стабильной системы представительного правления. То же можно сказать и о римлянах, несмотря на их республиканскую территориальную и гражданскую экспансию [Larsen 1955: 159—160]. Как бы далеко от Рима ни оказался гражданин, единственными демократическими институтами, доступными для него, были собрания, созываемые в Риме для принятия законов и избрания магистратов. Как же римлянин мог являться хорошим гражданином, если из-за житейских проблем он не был в состоянии посещать собрания в Риме и поэтому не мог полностью участвовать в политической жизни? Так как все больше граждан стали проживать далеко от Рима, собрания были постепенно преобразованы — скорее на деле, чем в теории, — в «представительные» учреждения. Используя позднейшее выражение, для большинства граждан представительство было более «виртуальным», чем действительным. В результате представительство было сильно, хотя и довольно случайным образом, искажено в пользу тех, кто мог регулярно присутствовать на собраниях² (подробнее см. [Taylor 1961: 50—75; Taylor 1966: 64—70]). Представительство не было проблемой для республиканских мыслителей итальянского Возрождения. Они в основном игнорировали вопрос, каким образом гражданин такой большой республики, как Рим, мог эффективно участвовать в управлении на равных правах с другими гражданами. Во всяком случае, они оставили эту проблему нерешенной.

Таким образом, со времен классической Греции вплоть до XVII века возможность того, что корпус законодателей может состоять не из всего состава граждан, а только из определенного числа его представителей, осталась вне поля зрения теории и практики демократическо-

Часть первая. Истоки современной демократии 45

го или республиканского правления, как бы ни трудно было понять это современным демократам. Важный отход от преобладающей ортодоксальной традиции произошел во время Гражданской войны в Англии, когда пуритане в поисках республиканской альтернативы монархическому правлению были вынуждены поставить многие важнейшие вопросы демократической (или республиканской) теории и практики. По мере углубления своих требований расширить право голоса и сделать правительство ответственным перед обширным электоратом левеллеры, в частности, предвосхитили будущее демократической мысли, например правомочность, а фактически — необходимость представительства. Тем не менее полное включение представительства в демократическую теорию и практику произошло веком позже. Даже Локк, который утверждал во «Втором трактате», что согласие большинства (особенно в отношении налогов) должно достигаться «или между всеми или между представителями, выбранными ими», крайне скупо писал о представительстве и его месте в демократической или республиканской теории³. А утверждение Руссо в «Общественном договоре» о недопустимости представительства (кн. 3, гл. 15) полностью соответствовало традиционному взгляду.

На деле представительство не было изобретено демократами, а развилось как средневековый институт монархического и аристократического правления⁴ (см. [Mansfield 1968]). Его истоки можно обнаружить, прежде всего, в Англии и Швеции в виде собраний, которые созывались монархами, а иногда и самой знатью, для решения важных государственных проблем: сбора налогов, войны, королевского наследования и т.п. Обычно на собрания призывались лица из числа сословий и для их представительства. Представители каждого сословия собирались отдельно. Со временем число сословий сократилось до двух — лордов и общин. Они, естественно, образовали разные палаты. Данный порядок озадачил, как мы уже отмечали, радикальных вивгов XVIII века, так и не сумевших обосновать необходимость второй палаты в демократической республике.

Многие авторы XVIII века стали замечать то, что левеллеры увидели еще раньше: соединение демократических принципов народного правления и недемократической практики представительства

позволяет демократии приобрести новую форму и измерения. В «Духе законов» Монтескье писал, восхищаясь английской конституцией: поскольку в большом государстве народ не может со-

46

Р.Даль. Демократия и ее критики

браться и сформировать законодательное собрание, он должен выбрать представителей, для того чтобы они совершали то, что народ осуществить не в состоянии. Как я только что заметил, Руссо впоследствии отвергал подобную точку зрения в «Общественном договоре». Однако его позиция в данной работе не соответствовала предыдущим и последующим его трудам, где он допускал представительство [Fralin 1978: 75—76, 181]. Уже через несколько поколений после Монтескье и Руссо представительство было широко признано демократами и республиканцами как решение, которое сняло старые ограничения демократического государства и преобразовало демократию из учения, приемлемого лишь для маленьких и нестабильных городов-государств, в концепцию, широко применимую к современным большим нациям-государствам.

Мыслителям, погруженным в традицию, соединение демократии и представительства иногда казалось чудесным, эпохальным событием. Так, например, к началу XIX века восхищавшийся Джефферсоном французский теоретик Дестют де Траси утверждал, что и Монтескье, и Руссо устарели: «Представительство или представительное правление можно оценить как новое изобретение, неизвестное во времена Монтескье... Представительная демократия... это демократия, пригодная для длительных времен и для протяженных территорий» [De Tracy 1811: 19]. В 1820 году Джеймс Милль провозгласил «систему представительства... главным открытием современной эпохи», в результате которого «решение всех проблем, и теоретических, и практических, будет найдено» [Sabine 1964: 695]. Через считанные годы оцененное де Траси, Джеймсом Миллем и Джеймсом Мэдисоном как революционное преобразование демократии воспринималось как само собой разумеющееся: очевидным и бесспорным было то, что демократия должна быть представительной⁵. Преобразование демократической теории и практики, которое стало результатом их слияния с представительством, имело серьезные последствия. На них мы подробнее остановимся в последующих главах, но будет нелишним упомянуть здесь некоторые из них. Наиболее важным следствием, известным каждому, было то, что народное правление более не лимитировалось маленькими государствами, а было в состоянии охватить неограниченное число граждан. Таким образом, идея демократии, которая, казалось, могла исчезнуть с разрушением городов-государств, стала применяться к современной системе наций-государств. В рамках более обширной системы наций-государств новая

Часть первая. Истоки современной демократии 47

концепция частного права, индивидуальной свободы и автономии личности получила возможность развиваться. Более того, важные проблемы, не решаемые в тесных рамках города-государства, могут разрешиться при помощи правительства, способного принимать законы и другие нормативные акты на большей территории. В такой степени возросла способность граждан к самоуправлению.

Тем не менее изменения в демократической теории, вызванные их объединением с представительством, привели к возникновению ряда внутренних сложностей. Совершенно новое и чрезвычайно сложное созвездие политических институтов было непривычным для суверенного собрания, центрального элемента старой демократической концепции. Институты представительной демократии так далеко отодвинули правительство от демоса, что вполне уместным становится вопрос некоторых критиков, может ли вообще новая система называть себя демократией. В дальнейшем старая идея монистической демократии, где автономные политические образования рассматривались как ненужные и неправомерные, была преобразована в плюралистическую политическую систему, где относительно независимые политические организации были не только законными, но и действительно необходимыми для демократии больших измерений. В крупномасштабной политической системе, или в нации-государстве, существует множество интересов и групп интересов. И эти разнообразные группы были бесспорным благом. Там, где ранее факционализм* и политические конфликты считались деструктивными, сейчас они признаются нормальной, неизбежной и даже необходимой частью демократического порядка. Соответственно, объяснить старое представление о том, что граждане могут и должны преследовать общественные блага более, чем собственные, становится все труднее, а порой невозможно, так как «общественное благо» распадается на индивидуальные и групповые интересы.

Таким образом, мы подошли к конфликту между теорией и практикой представительной демократии и более ранними концепциями демократии и республиканского правления, которые никогда полностью не были утрачены. К этому вопросу необходимо вернуться в последующих главах.

Факционализм — установка на достижение целей путем борьбы факций (см. сноску на с. 33).

48

Р.Даль. Демократия и ее критики

ЛОГИКА ПОЛИТИЧЕСКОГО РАВЕНСТВА

Современные демократические правительства не создавались философами или историками, знакомыми с греческой демократией, республиканской традицией или концепцией представительства. Какое бы самостоятельное влияние ни оказывали эти идеи, существует взаимодействие идей и действий, и мы знаем, что демократическая теория не обладает свойством самореализации.

Очевидно, что возникновение и устойчивое развитие демократического правления внутри некого

человеческого сообщества в определенной степени зависит от его убеждений. Так, если значительное большинство либо даже заметное меньшинство противятся демократической идее и предпочитают ее альтернативу — монархическое правление или аристократию, маловероятно, что такое сообщество будет управляться демократическим образом. Напротив, в сообществе, члены которого верят, что все они практически в равной мере способны (qualified) участвовать в принятии решений, вероятность использования для управления демократического процесса будет значительно выше. Я не готов объяснить, каким образом такие убеждения могут возникать у членов сообщества. Однако в определенное время и в определенном месте складываются три обстоятельства, действующие в пользу демократических убеждений. Некоторые люди образуют четко очерченные группы или ассоциации. Группа, как уверены ее члены, относительно независима от внешнего контроля. Наконец, члены группы воспринимают себя как равно способных участвовать в управлении, по крайней мере в наиболее грубой форме и по готовым сценариям (ready sort of fashion). Последний аспект их убеждений может быть описан в общих чертах следующим образом. Члены группы удостоверены в том, что не существует лучше подготовленного гражданина или меньшинства, которые имели бы больше прав управлять всей группой. Они уверены, что все члены ассоциации одинаково хорошо подготовлены для равного участия в процессе управления ассоциацией. Я называю это убеждение Строгим Принципом Равенства (Strong Principle of Equality)⁶. В главах 6 и 7 я постараюсь показать, каким образом можно подтвердить этот принцип. Здесь важно то, что если члены группы верят в действенность этого принципа, значит, у них складываются дальнейшие представления, производные от предыдущего. Эти представления касаются проблемы

Часть первая. Истоки современной демократии 49

вида правления, которое соответствовало бы Строгому Принципу. Как мы увидим в главе 8, демократическое правление будет наиболее подходящим. Я не настаиваю на том, что большинство людей логически последовательны в политических вопросах. Но, как показал богатый человеческий опыт, выработка общих положений этого принципа не противоречит убеждениям обыкновенных людей. Раз за разом на протяжении всей человеческой истории люди старались построить такой политический порядок, который бы более или менее соответствовал данному принципу.

Этот исторический опыт обнаружил две особенные черты Строгого Принципа. Прежде всего, вера в нечто, напоминающее данный принцип, и развитие, по крайней мере, примитивных демократических процедур свойственны людям, мало или совсем не знакомым с греческой демократией или республиканской традицией либо открытием понятия представительства в XVIII веке. Бесчисленное количество племенных ассоциаций выработали примитивные формы демократии, даже не подозревая об этих западных идеях. Местные торговые клубы или союзы, которые появились в Англии в XVIII веке, восприняли практику прямой, простой демократии, позднее преобразованную в представительную систему тоже без помощи какого-либо теоретического знания⁷.

Да и в 500 году до н.э. у греков также не было какого-либо примера для подражания. Практически одновременно римляне начали переход от царской власти к аристократической республике, независимо от греческого влияния. Дальнейшая демократизация республики произошла потому, что плебс и его вожди настояли на том, что они достаточно подготовлены для участия в правлении и потребовали своего включения, поскольку Строгий Принцип касался плебса, равно как и патрициев.

Происхождение тинга викингов, судебного и законодательного собрания свободных людей, теряется в глубинах веков, однако очевидно, что оно было независимым от внешнего влияния. Создание альтинга в Исландии в 930 году и развитие этой уникальной для Европы того времени квазидемократической конституционной системы было начинанием самих норвежских викингов-переселенцев, которые, можно с уверенностью сказать, ничего не знали о греческой демократии, римском республиканизме или о политической теории и философии в точном смысле этого слова. Они знали и верили в то, что они все равны в своих возможностях участия в правле-

50

Р. Даль. Демократия и ее критики

ним. То же самое происходило в демократиях отдельных альпийских общин, которые начали процесс формирования Швейцарской конфедерации.

Не думаю, что свергавшие монархию и создававшие республику английские пуритане XVII века, левеллеры и республиканцы находились под более сильным воздействием Греции, Рима или республиканской традиции — хотя, конечно, они знали и использовали институты представительства, — чем под влиянием христианских убеждений, согласно которым все люди не только равны в глазах Бога, но и способны понимать Слово Божие, участвовать в церковном правлении и, как следствие, управлять общественным достоянием (Commonwealth*)⁸. В 1646 году левеллер Ричард Овертон писал в трактате под названием «Стрела против всех тиранов»:

«Все люди рождаются равными... и так как нас Господь рукою природы вверг в этот мир, каждого со всею врожденной свободой и пристойностью... так и должны мы жить, каждый... пользуясь своими прирожденными правами и привилегиями, да и все, коих Бог по природе сделал свободными... Каждый по своей природе король, священник, пророк соответственно своему природному пути и направлению, и никто другой не может к тому приобщиться, кроме как при помощи поручительства, доверенности и свободного согласия от того, кому принадлежит это право» [Woodhouse 1938: 69].

Подобные мысли владели и пуританами, когда они бежали в Новый Свет.

Эти и другие исторические примеры открывают еще одну особенность Строгого Принципа. Его вовсе не обязательно понимать слишком уж расширительно. Напротив, он часто признавался лишь весьма эксклюзивно. Как мы уже упомянули, в Афинах не считали его применимым к большинству взрослых жителей — к женщинам, метекам и рабам. В Венеции, так превозносимой республиканскими теоретиками от Гвичардини до Руссо, аристократы распространяли этот принцип сугубо на самих себя, крошечное меньшинство населения города. Действительно, ибо Строгий Принцип не определял своих пределов применимости, его положения были актуальными

Общим достоянием — *commonwealth* — именовалась первая британская республика, что было дословным переводом римского *res publica*, а республиканцы XVII и даже XVIII века назывались в Британии *commonwealthmen*.

Часть первая. Истоки современной демократии 51

как для аристократов, так и для простых людей. Он может одинаково легко применяться к демократии с широким избирательным правом и в таких аристократических институтах, как палата лордов или коллегия кардиналов.

Таким образом, как только члены группы или ассоциации признали то, что Строгий Принцип вполне для них подходит, логические императивы и практические знания приводили их к принятию более или менее демократического процесса в своей среде. Мы должны рассматривать «демократию» как становящуюся демократической относительно своего демоса, а не обязательно демократической относительно всех людей, подчиненных коллективным решениям данного демоса.

Вновь мы сталкиваемся с проблемой, которая не была успешно решена ни в одном из существенных источников демократической теории и практики, описанных в этой главе. Даже при признании того, что всем людям, в соответствующей мере подготовленным к участию в процессе принятия решений, нужно по праву включаться в демос, а демосу следует принимать коллективные решения при помощи демократического процесса, остается неясным, какие именно люди имеют необходимую подготовку и поэтому должны войти в демос? Как мы далее увидим, убедительного ответа на этот вопрос не только не дала едва зарождающаяся демократия, но и равным образом основные оправдания включения, предложенные современной демократией, далеки от удовлетворительных. Очевидно, что основной задачей, которой мы займемся в главе 9, будет поиск надлежащего ответа.

Часть II.

ПРОТИВОБОРСТВУЮЩИЕ КРИТИКИ

Глава 3. АНАРХИЗМ

Два вида возражений против демократии являются настолько значимыми, что без их должного рассмотрения любое дальнейшее исследование демократической идеи было бы пустой тратой времени и сил. Оба эти вида диаметрально противоположны: один принадлежит адептам анархизма, чьи воззрения я собираюсь рассматривать в данной главе; другой — сторонникам попечительства, которым я посвящу следующие две главы.

Можно вообразить некое общество (*a society*) без государства, состоящее только из сугубо добровольных ассоциаций. Таково чаяние (*vision*) анархизма. Подобный идеал в каком-то виде бытовал, вероятно, на всем протяжении существования государств.

Философское обоснование анархизма предполагает, что раз государства имеют принудительный характер — а принуждение как таковое порочно (*bad*), — то они являются врожденным злом (*inherent evil*)*. Отсюда следует, что государства можно и даже должно — как зло ненадобное (*unnecessary*) — уничтожить путем их замены добровольными ассоциациями. В силу того что демократия могла бы быть наиболее приемлемым способом управления этими ассоциациями, она способна также быть преобладающей формой правления в анархическом обществе. Однако, с анархистской точки зрения, демократия не может исправить государство (*a state*). Даже если бы принуждение явилось результатом чисто демократического процесса (*the product of a perfectly democratic process*)**, оно неизбежно осталось бы укорененным злом, а потому

В данной главе и принуждение, и государство равнозначно характеризуется вслед за анархистами как *bad* и *evil*, что позволяет в основном переводить оба фактических синонима словом порочный, хотя в отдельных случаях *bad* переводится также как плохой.

В данном случае демократия отождествляется с особым способом принятия решений и достижения согласия. В этом отношении презумпции анархизма вполне соответствуют тому подходу, который предпочитает сам Даль (см. «Введение») и который последовательно разрабатывается известным российским политологом [Сергеев 1999].

56

Р.Даль. Демократия и ее критики

и демократически управляемое государство есть зло. И будучи таковым, демократическое государство, как и всякое другое вообще, не имеет никаких законных оснований требовать от нас лояльности, поддержки или обязательства следовать своим законам.

Так упрощенно выглядят основные доводы анархизма. Хотя их часто и повсеместно отвергают без долгих размышлений как безрассудные или необоснованные, они заслуживают серьезного внимания, ибо данные аргументы обнажают одну из центральных проблем демократической теории. Сторонники

демократического процесса всегда считали его применимым в условиях государственной организации (the state). Однако использование демократии в государстве (the state) с необходимостью предполагает ее соединение с принуждением. Но если — и большинство людей с этим бы согласилось — принуждение само по себе зло, то в силах ли демократический процесс обратить его в добро?

ПОЛЕМИКА

Хотя я только что представил сжатую версию анархистской аргументации, какой-нибудь сторонник этого учения мог бы возразить, что я извратил анархистские идеи. Сложность состоит в том, что анархизм представляет собой еще менее связный и цельный комплекс идей, чем демократия, которую, как мы уже видели, трудно счесть образцом философской ясности и последовательности. Для анархистов характерны не только большие расхождения во взглядах; зачастую они демонстрируют такой сумбур в воззрениях, что как будто бы они даже отвергают принуждающую силу логического мышления. Анархистские взгляды развивали Уильям Годвин, Петр Кропоткин, Михаил Бакунин, Пьер Жозеф Прудон, Эмма Гольдман и др. Иногда у них, например, у Бакунина и Гольдман, было больше эмоций, чем логики. Порой, они, например Кропоткин и Прудон, излагали свои взгляды с восхитительной ясностью и отчетливостью, но получали резко расходящиеся выводы. И совсем недавний пример. В 1976 году американский политический философ Роберт Пол Уолфф написал небольшое, построенное на дедуктивном рассуждении сочинение, в котором он с исключительной твердостью защищает анархизм [Wolff 1976]. Однако предлагаемое им обоснование, к рассмотрению которого мы еще вернемся, лежит явно вне основного русла анархистской мысли. Множество различных представле-

Часть вторая. Противоборствующие критики

57

ний об анархистском обществе никоим образом не согласуются между собой: так, некоторые анархисты ратовали за совершенный индивидуализм, немногие проповедовали некую разновидность анархокапитализма, значительная часть выступала за последовательный коммунизм. Хотя многие возражали против рынка, некоторые, подобно Прудону, включали его в систему договорных отношений, заменяющих государство¹.

Однако несмотря на все эти различия, в анархистском мышлении можно обнаружить общие идеи. Наиболее отличительная идея содержится уже в самом названии: an + archos, то есть «безначалие, безвластие». Как я уже сказал, анархисты в основном сходятся в том, что государства*, будучи принуждающими, неприемлемы и поэтому их следует — и, что важнее, их можно — полностью (entirely) заменить добровольными ассоциациями, существующими на основе постоянного согласия. Слово полностью и есть то, что отличает настоящего анархиста (в том смысле, в каком я употребляю здесь этот термин) от прочих авторов, которые, подобно Роберту Нозик, близки к анархизму, но избегают безусловного отрицания государства и соглашаются на его сохранение в некоем урезанном виде.

Отрицание государства отличает также анархизм от гражданского неповиновения или отказа подчиняться закону по принципиальным соображениям. Хотя обе позиции иногда смешиваются, они вытекают из рассмотрения двух совершенно различных вопросов. Первый. Рационально ли и разумно смириться (consent) с государством? С ним явно разнится второй вопрос. Если я смирился с государством, всегда ли я должен ему подчиняться? Поскольку анархисты на первый вопрос отвечают отрицательно, то второй теряет для них смысл. Однако те, кто положительно отвечает на первый вопрос, могут, как мы это еще увидим, вполне обоснованно ответить отрицательно на второй вопрос.

Хотя не существует канонических текстов, мы можем, исходя из широкого набора анархистских идей, сконстру-

Здесь и далее в оригинале используется слово a state, что следует переводить не государство — данный политологический термин в английском языке всегда употребляется с определенным артиклем the state, — а некое фактически существующее государство. Поэтому в переводе данной фразы речь идет о государствах, а не о государстве как институте. Далее слово государство обычно обозначает не политический институт как таковой, а некие возможные, желаемые или нежеланные государства.

58

Р. Даль. Демократия и ее критики

ировать логическую аргументацию, состоящую из четырех исходных посылок и пяти выводов. В споре с демократом анархист, знакомый с теорией анархизма, может предложить следующую аргументацию.

Четыре исходные посылки

О подчинении плохому государству

Демо (Demo)*: Я как-то слышал, что Вы утверждаете, будто именно Вы являетесь подлинным защитником демократических идей. Однако Вы критикуете таких, как я, демократов, когда мы утверждаем, что самое главное в демократии — это демократическое управление государством (the state).

Анарх (Anarch): Да, разумеется. Вам не удастся сделать какое-нибудь государство (a state) хорошим, превратив его в демократическое, не с большим успехом, чем превратить испорченную рыбу в свежую, полив ее каким-либо необыкновенным соусом.

Демо: Если позволите, дорогой друг, Ваша метафора сама пахнет. Вы, видимо, верите, что государства (a state) плохи по самой своей сути. Но без государств мы не могли бы жить благопристойно.

Анарх. Думаю, что когда Вы выслушаете мои аргументы, вы сможете в конце концов принять мою

метафору. Я совершенно уверен, что Вы разделяете мои исходные идеи. А коли это так, то я не вижу, каким образом Вы сможете не согласиться с моими выводами.

Демо: Давайте разберемся.

Анарх: Моя первая исходная посылка: никто не обязан поддерживать плохое государство или подчиняться ему.

Силу этой исходной посылке придает то, что ее выдвигают не только анархисты: она относится к самой сути убеждений, распространенных сегодня в Западном мире. И хотя в западном мышлении эта посылка уже имеет давнюю и сложную историю, в настоящее время — Вы не можете с этим не согласиться — она получила широкое признание.

Здесь и в некоторых последующих разделах Даль предлагает диалоги между воображаемыми участниками, чьи имена являются значащими, либо выходя как акроним идейной характеристики, либо намекая на того или иного теоретика. Английская версия имени при первом употреблении дается в скобках.

Часть вторая. Противоборствующие критики

59

Демо: Я этого не отрицаю. Но широкому признанию на Западе, о котором вы говорите, положили начало преимущественно христиане, а не анархисты.

Анарх: Действительно так! Убедительность нашей аргументации состоит в том, что она покоится на разделяемых большинством из нас предпосылках. Обратите внимание на роль христианства в содействии становлению нашего учения. Христиан заставляли — и зачастую в буквальном смысле этого слова — отвечать на вопрос: «Что я должен делать, если введенные государством правила противоречат правилам, установленным для меня Господом или моей совестью?»

Я не собираюсь углубляться в обширную и сложную историю христианских ответов на этот вопрос. Можно, пожалуй, вспомнить, что еще в XIII веке Фома Аквинский настаивал, что при определенных обстоятельствах христианин не только имеет право, но и должен сопротивляться тирании. В XVI веке Лютер утверждал, что христиане должны повиноваться даже несправедливому правительству. В то же время религиозные конфликты XVI и XVII веков, которым положил начало Лютер, исключали для многих христиан возможность повиноваться приказам государства без отступления от своих католических или протестантских убеждений. И как следствие, христианская мысль вернулась к позиции Фомы Аквинского, иногда формулируя ее в гораздо более резких выражениях.

К XVIII веку утвердилось мнение: дабы конституции и созданные людьми законы могли быть легитимированы и одобрены, они не должны нарушать «высшие законы», предписанные природой и естественными правами. Американская и Французская революции помогли придать легитимность идее, будто народ обладает естественным правом ниспровергнуть угнетающее государство. Таким образом, к тому времени, как анархизм в XIX веке приобрел современное обличье, убежденность в моральном праве на восстание против порочного режима уже разделялась многими и, уж конечно, большинством либералов и демократов. В XX веке практика систематического террора, зверств и угнетения тоталитарными режимами превратила то, что некогда могло считаться спорным утверждением, в практически неоспоримую исходную посылку.

Демократы, либералы, консерваторы, радикалы, революционеры, христиане, евреи, мусульмане, атеисты и агностики — все они согласны с нами в том, что никто не обязан поддерживать порочное государство или повиноваться ему.

60

Р.Даль. Демократия и ее критики

О природе государств

Демо: Однако дело в том, что демократическое государство не является порочным.

Анарх: Пожалуйста, не делайте поспешных выводов, пока вы не выслушаете мои аргументы до конца. Моя вторая исходная посылка: все государства являются принудительными.

И в этом случае анархисты принимают широко распространенную исходную посылку. Действительно, в настоящее время общепризнанно: принуждение является одной из главных характеристик самого определения того, что можно считать государством. К существенным характеристикам, которые отличают государство от других объединений, относится его способность навязать или, во всяком случае, регулировать насаждение суровых либо даже насильственных санкций против лиц, находящихся на его территории и нарушающих его нормы (rules), законы. Эти санкции, даже если они недостаточны, чтобы принудить любого, кто мог бы при удобном случае предпочесть неподчинение закону, применяются принудительно с целью наказать того, кто совершил проступок и в результате был арестован и осужден².

Демо: Я вряд ли буду оспаривать столь элементарное утверждение. Как и любое государство, государство демократическое в случае необходимости будет использовать принуждение, чтобы провести в жизнь демократически принятые законы.

О порочности принуждения

Анарх: Меня радует, что мы продолжаем достигать согласия, и я совершенно уверен, что Вы также согласитесь с моей следующей исходной посылкой. Она просто-напросто состоит в том, что принуждение плохо по самой своей сути (intrinsically bad).

И здесь мы, анархисты, соглашаемся с посылкой, которую пожелали бы оспорить лишь немногие из тех, кто

думал об этой проблеме. Я представляю, что Вы и я можем отличать вещи, которые мы считаем внутренне (intrinsicly) хорошими или плохими (то есть вещи, которые, по нашему мнению, являются хорошими или плохими в себе), от вещей, которые способны быть внешне (ex-trinsicly) или инструментально хорошими или плохими при определенных обстоятельствах. Уверен, что большин-

Часть вторая. Противоборствующие критики

61

ство из нас сделает вывод, что принуждение является внутренне плохим.

Демо: Однако могут существовать плохие по своей сути вещи, но инструментально позволительные.

Анарх: Вы считаете, что цель оправдывает средства?

Демо: Я понимаю, к чему Вы клоните. Заметьте, что я еще вернусь к этому различию между тем, что внутренне хорошо или плохо и что может быть инструментально оправдано как неотъемлемая принадлежность доброго намерения.

Анарх: Позвольте мне подробнее остановиться на рассмотрении того, что же это такое — внутренняя порочность (intrinsic evil) принуждения. Как правило, принуждение есть попытка заставить кого-либо подчиниться какому-нибудь требованию путем использования вероятной угрозы нанесения серьезного физического или морального ущерба тем, кто откажется это сделать. Чтобы сделать угрозу убедительной, она, как правило, должна быть осуществлена в отношении значительного числа заявивших об отказе. Когда угроза принуждения достигает своей цели и от людей добиваются повиновения законам, против которых они выступают, покоренные люди лишаются своей свободы — и, в том числе не последней по важности, свободы самоопределения, — эти люди могут страдать от непоправимого ущерба самым различным образом. Если угроза не достигает своей цели, неподчинившийся человек подлежит наказанию, которое обычно связано с физическими страданиями типа тюремного заключения или с еще более жестокими мерами. Утверждения, что подобные последствия являются хорошими в себе или хотя бы нейтральными, являются в корне неверными. Если бы мы могли достичь наших целей без применения принуждения либо наказания, то разве большинство из нас не отказалось бы с радостью от таких методов. То, что мы склонны именно к этому, является, возможно, наилучшим свидетельством внутренней, неприемлемости принуждения.

Демо: Я не собираюсь спорить с вашей третьей исходной посылкой. Наоборот, мы, демократы, доказывали, что одной из причин, по которым некое государство должно быть демократическим, является как раз то, что оно не чисто добровольная ассоциация. Соответствующее государство — потенциально опасно, поскольку обладает способностью принуждать. Для обеспечения использования огромного принудительного потенциала государства (the state) во благо, а не во вред общества, гораздо важ-

62

Р. Даль. Демократия и ее критики

нее, чтобы демократическим было скорее государство, чем какая-либо частная или негосударственная организация.

Об альтернативах

Анарх. А вот сейчас наши пути расходятся. Если мои прежние послышки являются общим местом современной философии, то моя четвертая резко от них отличается: Общества без государств (a society without a state) являются достижимой альтернативой обществам с государствами (a society with a state).

Демо: Ваша четвертая посылка — это самое, что ни на есть, главное. Без нее анархизм представлял бы собой одну из философских проблем, не имеющих решения.

Анарх.: Разумеется, я с этим согласен. Именно эта последняя посылка вместе с первым из выводов, которые я теперь хочу предложить Вашему вниманию, составляют сущность анархистского взгляда на общество (a society), в котором всю деятельность, необходимую для благой жизни, осуществляют автономные индивиды и их строго добровольные объединения. Мы, анархисты, против всех форм иерархии и принуждения не только в государстве (the state), но и в любой ассоциации.

Пять выводов

Демо: Я намереваюсь оспорить обоснованность Вашей четвертой посылки; однако вначале я хочу выслушать всю Вашу аргументацию.

Анарх: Я не могу отвечать за других анархистов. И никто этого не может. Однако я убежден, что из подобных посылок (вероятно, гораздо чаще подразумеваемых, чем формулируемых) мы, анархисты, склонны делать ясные выводы. Я изложу их столь схематично, что большинство анархистов вряд ли сочтут это приемлемым. Я даже освобожу свою аргументацию от горькой обиды на несправедливость и оскорбление, от гуманности, которые придают такую силу многим анархистским сочинениям. Позвольте мне кратко суммировать некоторые предложения, с которыми согласилось бы большинство анархистов.

Так как все государства неизбежно принудительны, все они неизбежно плохи.

Так как все государства неизбежно плохи, никто не обязан повиноваться любым государствам или поддерживать их.

Часть вторая. Противоборствующие критики

63

Так как все государства плохи и поскольку никто не обязан повиноваться или поддерживать любое из них, а также в силу того, что общества без государств являются мыслимой альтернативой, все они должны быть

уничтожены.

Из этого следует, что даже демократический процесс не может быть оправдан, если он преимущественно устанавливает процедуры типа принципа большинства, для того чтобы делать то, что по сути порочно: позволять одним людям принуждать других. Отдельное демократическое государство продолжает оставаться государством (a state) столь же насильственным, столь же плохим.

В силу того что требование единогласия могло бы воспрепятствовать принуждению, ассоциации могут быть оправданы, если решения в них будут приниматься единогласно. Равным образом демократический процесс может быть оправдан, если он подразумевает единогласие. Однако если единогласие является гарантией того, что никто не будет подвергнут принуждению, ассоциация, где решения принимаются единогласно, не будет государством (a state).

ЗАЩИТА АНАРХИЗМА УОЛФФОМ

Защита анархизма Робертом Полом Уолффом не имеет значительных разногласий с аргументацией вымышленного анархиста из приведенного выше диалога; однако она заслуживает специального внимания в силу того, что у нее другая логика и, кроме того, она исключительно компактна и понятна. Его аргументацию можно обобщить следующим образом.

Государство (The State)

Отличительной особенностью государства (the state) является высший властный авторитет (supreme authority). Авторитет — это право приказывать и право добиваться послушания*.

* Уолфф, а вслед за ним и Даль сужают понимание авторитета, трактуют этот концепт односторонне.

Концептологический анализ показывает, что авторитет создается делегированием права повелевать и вменением соответствующей обязанности подвластными. В силу этого обстоятельства авторитет как бы «порождает» власть [Бенвенист 329—330], выступая в качестве локуса сосредоточения или перераспределительного узла циркуляции власти в политике [Ильин 1997: 203—211].

64

Р. Даль. Демократия и ее критики

Властный авторитет в данном смысле (authority) следует отличать от власти (power) как способности добиваться выполнения требований путем применения или угрозы применения силы (force). Поэтому следует также отличать повиновение авторитету (authority) от подчинения приказу по причине страха перед последствиями непослушания, благоразумия, надежды на вознаграждение или даже признания силы довода или правоты распоряжения. Авторитет предполагает право командовать и соответствующее обязательство повиноваться лицу, отдавшему соответствующий приказ. Это требование делать то, что оно вам велит делать, потому что оно велит вам делать это.

Государство (the state), скорее в прескриптивном, чем дескриптивном смысле, является группой лиц, которая имеет право выступать в качестве высшего авторитета в пределах определенной территории. И повиновение авторитету некоего государства (a state) в прескриптивном смысле означает делать то, что велят вам должностные лица этого государства (the state), делать просто-напросто и только потому, что они вам велели это делать.

Ответственность и моральная автономия

Взрослые индивиды (а) метафизически свободны, или обладают свободной волей, поэтому они, в определенном смысле, способны выбирать, как они будут действовать, и (б) они обладают способностью мыслить. Следовательно, они ответственны за свои действия. Взятие на себя ответственности предполагает определение того, что индивид должен делать, а это требует приобретения знаний, осмысления мотивов, предвидения последствий, умения критически мыслить и т.д. и т.п.

Так как ответственная личность приходит к моральным решениям, которые она формулирует для себя в форме императивов, мы можем сказать, что она создает для себя законы, то есть она самозаконотворит (или самодетерминируется). Короче говоря, это автономная личность.

Автономный индивид не подчиняется воле другого индивида. Он может делать то, что велит ему другой, но не потому, что тот повелел ему это сделать.

Данное заключение возможно в силу того, что автономия буквально означает «само-законие».

Часть вторая. Противоборствующие критики

65

Ответственность и автономия различаются именно в этом принципиальном моменте: автономия может быть усилена, тогда как ответственность — нет. Так как ответственность является следствием способности человека делать выбор, индивиды не могут уступить или утратить ответственность за свои действия. Однако они могут отказываться признавать либо брать на себя ответственность за свои действия. Значит, поскольку моральная автономия является просто условием принятия индивидом на себя всей полноты ответственности за собственные действия, то из этого следует, что люди могут по собственному усмотрению лишиться своей автономии. То есть человек может принять решение исполнять приказы другого лица безо всякой попытки определить для себя, является ли приказ оправданным или разумным.

Существует много форм и уровней утраты автономии. Однако до тех пор пока мы признаем свою ответственность за наши действия и чувствуем силу разума внутри нас, мы должны также сознавать и постоянную обязанность быть самими авторами (authors, то есть авторитетом для себя самого. — М.И.) таких приказов, которые мы можем исполнять.

Автономия против государства (the State)

Определяющий признак государства (the state) — власть, то есть право управлять. А первостепенной обязанностью человека является автономия, то есть отказ быть управляемым. По этой причине не существует решения конфликта между автономией индивида и предполагаемым авторитетом государства*.

Намеченный Уолффом конфликт является не сущностным, а порожденным искусственным столкновением двух концептных редукций. Односторонняя трактовка авторитета как самоутвердившейся властной инстанции, что уже отмечалось в примечании 5, дополняется не менее односторонней трактовкой автономии как чисто индивидуального самоволия только в себе и для себя. Возможности автономной личности оказываются редуцированными. Она не может установить для себя и тем самым для других сверхличный императив, например некое моральное требование, или непреложное правило политического поведения, или делегировать право повелевать какой-то инстанции, вменив ей также соответствующую обязанность.

3 Демократия и ее критики

66

Р. Даль. Демократия и ее критики

Если бы у всех людей была постоянная обязанность достижения как можно более высокой степени автономии, то тогда не появилось бы государство, субъекты которого имеют моральное обязательство подчиняться его приказам. Следовательно, философский анархизм, видимо, является единственным разумным политическим убеждением просвещенного человека.

КРИТИКА АНАРХИЗМА

Анархизм представляет собой — подобно идее демократии в начальный период Древней Греции и в Европе и Америке в XVII и XVIII веках — новый взгляд на человеческие возможности, на особое общество (a society), в котором более не существует главных институтов организованного принуждения. Было бы легко и удобно покончить с этим представлением, объявив его совершенно бесполезным, если бы отсутствовал общеизвестный факт: непрактичные идеи одной эпохи иногда становились ортодоксальными в следующую. Демократам в особенности нет нужды напоминать, что демократия часто отвергалась ее критиками как безнадежно нереалистичная и абсурдная. Чуть более двухсот лет тому назад большинство демократов утверждали — и многие говорят это до сих пор, — что применить демократию в нации-государстве невозможно.

Несмотря на нашу несовершенную способность предвидеть изменения человеческого общества, при оценке анархизма мы не можем уклониться от суждений о его тенденциях и возможностях. Прежде всего, анархистское мировоззрение вызывает четыре вопроса.

Даже если принуждение по самой своей сути порочно, может ли быть, при определенных обстоятельствах, мотивированно оправдано его применение?

Даже если это так, то насколько разумно создание государства (a state)?

Даже если это так, то всегда ли мы обязаны выступать за существование государства (a state)?

И даже если предположить, что мы живем в хорошем или достаточно приемлемом государстве, должны ли мы всегда подчиняться его законам?

Хотя, строго говоря, человек способен решить, принять или отвергнуть анархизм, не отвечая на последние два вопроса, их рассмотрение поможет завершить наш анализ проблем, которые анархизм ставит перед теорией и практикой демократии.

Часть вторая. Противоборствующие критики 67

Об оправдываемости насилия

Как я уже сказал, двумя самыми главными положениями анархистского мировоззрения являются посылка о существовании альтернативы государству (the state) и вывод о том, что все государства обязательно плохи в силу присущего им принуждения. Позвольте мне рассмотреть эти положения в обратном порядке.

Является ли принуждение, даже будучи само по себе порочным, в некоторых случаях оправданным? Ответ на этот вопрос зависит как от моральных, так и от эмпирических суждений. Мы должны четко разделить два различных набора суждений, хотя зачастую они в известной мере оказываются взаимозависимыми.

Во-первых, нам необходимо определить, насколько вероятно проявление насилия даже без государства (a state), то есть если бы люди существовали в тех условиях, которые политические философы XVII и XVIII веков, рассматривавшие эту проблему, предпочитали называть «естественным состоянием». Например, предположим, что люди в этом естественном состоянии обнаруживают, что некто, проживающий по соседству, является злодеем (wrongdoer), который просто не станет воздерживаться от нанесения серьезного ущерба другим. Несмотря на все возможные усилия окружающих, несмотря на доводы, аргументы, убеждения, общественное мнение, на принятые в конце концов санкции общественного остракизма, он продолжает вредить. Окружающие его лица в итоге приходят к выводу, что он будет продолжать в том же духе до тех пор, пока его не заставят прекратить такие действия силой или угрозой применения жестоких мер, то есть под угрозой насилия. В крайнем случае этот упорствующий злодей может использовать оружие для захвата чужого имущества, изнасиловать, поработить другого человека, прибегнуть к пыткам и т.д. Но если такого рода упорствующие злодеи существуют в обществе без государства, то тогда перед всеми теми, кто верит в невозможность применения отвратительного по самой своей сути насилия, возникает дилемма: независимо от того, будут или нет нарушители принудительно обузданы, принуждение будет использовано либо злодеями, либо теми, кто их усмирил.

Дилемма станет еще более насущной, если несколько упорствующих злодеев накопят достаточно средств, которые им позволят, путем умелого использования, вознаграждений и наказаний, установить контроль над други-

68

Р.Даль. Демократия и ее критики

ми людьми. Таким образом, небольшая банда злодеев сможет подчинить себе часть живущих поблизости людей. Вначале они покорят небольшое число людей, но затем они расширят круг подвластных и в конце концов они установят свою власть над всем обществом. В действительности злодеи применяют принуждение, чтобы создать, если хотите, гангстерское государство⁴.

Анархисты настаивают, что если бы государств не было, то принуждение вскоре исчезло бы либо снизилось до приемлемого уровня. Очевидно, что решающую роль в обоснованности этого довода играет эмпирическая оценка. Если анархисты ошибаются, если принуждение, напротив, скорее всего сохранится даже без того или иного государства (a state) и если наиболее отличительная черта анархизма — искоренение государства как такового (the state) — является приемлемым средством устранения принуждения, то тогда их дилемма неразрешима, и, можно сказать без преувеличения, доводы в пользу анархизма оказываются крайне ослаблены. И наоборот, если анархисты ошибаются относительно вероятности принуждения при отсутствии государств, то тогда значительно усиливаются доводы в пользу попыток создать хорошее или удовлетворительное государство с целью ограничения или регулирования принуждения. Если при этом делается вывод, что соотношение выгод от создания государства превышает затраты, то тогда, с утилитарной точки зрения, было бы разумно сделать вывод в пользу государства. Нам нужно сформулировать и другой тип суждений — преимущественно морального порядка. Хотя не все желают оценивать принуждение в утилитарной перспективе, но если кто-либо приходит к заключению, что, вероятнее всего, применение силы будет существовать даже при отсутствии государства, то тогда он обязан задать вопрос, может ли быть — и при каких обстоятельствах — оправдано использование принуждения. Даже анархисты расходятся в ответе на этот вопрос. Согласно одним, в том числе Бакунину, насильственные методы принуждения оправданы и необходимы ради высшей цели — ниспровержения государства (the state). Однако другие анархисты, подобно Льву Толстому, считают, что насилие и принуждение вообще не имеют оправданий. С этой точки зрения для анархиста единственно правильной позицией является жесткое следование доктрине ненасилия [Carter 1978].

Проблема сторонников первой точки зрения состоит в том, что если насилие как средство ниспровержения го-

Часть вторая. Противоборствующие критики

69

сударства оправдано, то из этого необходимо следует, что принуждение допустимо при условии его применения для достижения достаточно хороших или важных целей. Но если это так, применение принуждения может быть, без сомнения, оправдано при обуздании отъявленных злодеев, особенно когда их целью является создание гангстерского государства. Более того, если основанием ниспровержения государства является не только уничтожение принуждения, но также и — как считало большинство анархистов — достижение других целей, таких, как свобода, равенство, безопасность и справедливость, то позволительно ли оправдывать принуждение ради достижения большей свободы, большего равенства, большей безопасности или справедливости? Короче говоря, если неприятие насилия как средства является не абсолютным, а зависит от обстоятельств, то можно ли на законных основаниях предпринимать попытки создать демократическое государство и содействовать его сохранению с целью максимизации свободы и справедливости, минимизации нерегулируемого негосударственного принуждения и даже предотвращения появления гангстерского государства?

Альтернативная точка зрения, согласно которой насилие и принуждение абсолютно неприемлемы для достижения любых целей, влечет, по крайней мере, две проблемы. Во-первых, если насилие скорее всего всегда применяется злодеями, то тогда эта позиция является внутренне противоречивой. Поэтому его либо следует принимать как данное и тем самым позволить злодею принуждать других, либо позволить применение насилия с целью упредить злодеев с помощью применения принуждения. Однако моральная позиция, которая настолько внутренне противоречива, что ее нельзя использовать как ориентир, чтобы сделать какой-нибудь самый элементарный выбор, является никак не обоснованной. Во-вторых, с какой стати аннулирование принуждения является высшей целью, доминирующей над всеми прочими? Что ставит принуждение выше справедливости, равенства, свободы, безопасности, счастья и других ценностей? Если любая из этих целей стоит выше насилия, то не будет ли принуждение оправданным, если в некоторых ситуациях оно было единственным средством достижения высшей ценности? И наоборот, если принять, что в мире ценностей не доминирует какая-либо одна абсолютная цель, а он представляет собой, по выражению Уильяма Джеймса, плюралистический универсум, то следует разобраться, как соотносятся принуждение и другие ценности.

70

Р.Даль. Демократия и ее критики

Относительно потребности в государстве

Выше я высказал мысль, что в силу явного сохранения определенного уровня принуждения и при отсутствии государства можно сделать выбор в пользу создания государства, исходя из того, что преимущества регулируемого государственного принуждения способны перевесить недостатки. Мне могут, однако, возразить, что совсем необязательно преимущества перевесят недостатки и что даже если и бывали случаи насилия и принуждения, безгосударственное общество, состоящее исключительно из добровольных ассоциаций, в целом предпочтительнее принудительных действий со стороны государства. Многие анархисты полагают, что социопатическое поведение не неизбежно; оно возникает потому, что люди социализируют свое поведение в соответствии с требованиями государств и принятыми ими социоэкономическими системами. Исходя из этого, они подчеркивают, что, как только государства будут уничтожены и будут реализованы соответствующие социальные и экономические меры, публичные осуждения, предостережения и ostracism снизят правонарушения до приемлемого уровня. Таким образом, внутреннее равновесие безгосударственного общества окажется более устойчивым, чем у общества с государством.

Действительно, иногда люди достигали без государства приемлемого существования, возможно, даже вполне удовлетворительных условий жизни. Судя по исследованиям этнографов, это удалось многим не имевшим письменности племенам. Благодаря поразительной способности человека к адаптации к суровому и опасному окружению, инуиты (эскимосское племя) в северной Канаде в течение многих веков — вплоть до нескольких последних поколений — существовали без государства. Обычно они жили очень маленькими группами, примерно с дюжину семей, объединенных многими родственными и культурными узами, религией, мифами и общей судьбой. Нарушения важных правил были позором, вызывали насмешки и даже ostracism. Хотя отдельные акты насилия были редкими, но все же они случались. Общественные узы инуитов и использование ими общественных санкций были причиной высокой степени подчиненности основным правилам и нормам; отношения между ними были, видимо, гораздо более упорядоченными и мирными, чем те, которых когда-либо удавалось достичь обществам с государствами.

Часть вторая. Противоборствующие критики 71

Хотя некоторые анархисты-романтики могут пофантазировать о возвращении к маленьким автономным группам некоторых дописьменных сообществ, все же, если не случится какой-либо катаклизм, которого ни один разумный человек не желает, возврат в детство человеческого рода выглядит не только невозможным, но и в высшей степени нежелательным. Так как я хочу вновь обсудить эти темы в главе 13, где мы будем рассматривать проблему размеров нации-государства, то позвольте мне лишь упомянуть три причины. Во-первых, земной шар так густо заселен, что для автономии уже нет достаточного места; ведь инуиты были малочисленны и обитали на гигантских пространствах, которые всем остальным казались непригодными для жизни. Во-вторых, множественность взаимозависимостей не может быть создана иначе, чем ценой огромных усилий, на которые пойдут немного людей.

В-третьих, сейчас фактически уже весь земной шар охвачен государствами. На протяжении всей известной нам истории мелкие автономные группы людей были чрезвычайно уязвимы перед завоеванием и поглощением большими государствами. Данный феномен сохраняется и в наши дни. Поэтому либо возврат к жизни мелких автономных групп без государства должен случиться почти одновременно во всем мире, либо некоторые государства будут продолжать существовать и сохранять свою исключительную способность и предрасположенность к завоеванию и поглощению. Если анархисты ратуют за первое, то анархизм следует отвергнуть как, в лучшем случае, заманчивую фантазию. Если это не так, то он должен показать, почему государства должны позволить любой маленькой и независимой группе существовать где-либо на земном шаре, кроме разве что нескольких наиболее отдаленных и запретных мест, где почти никто и даже, вероятно, считанные последователи анархизма не захотел бы жить.

В целом мне кажутся обоснованными следующие утверждения:

1. При отсутствии государства, по-видимому, сохраняются в высшей степени нежелательные формы принуждения.
2. В безгосударственном обществе некоторые члены ассоциации, во всяком случае, смогут обеспечить себе достаточные ресурсы для создания сверхдеспотического государства.

72

Р.Даль. Демократия и ее критики

Часть вторая. Противоборствующие критики

73

3. Степень общественного контроля, достаточного для воспрепятствования образованию государства, видимо, требует, чтобы ассоциация была очень автономной, крайне маленькой и объединенной множеством связей.
4. Создание такого рода ассоциации на значительных пространствах земного шара сегодня, видимо, либо невозможно, либо неприемлемо.

Эти утверждения служат доказательством обоснованности вывода, что было бы лучше попытаться сформировать удовлетворительное государство, чем стараться существовать в обществе без государства.

Возражения против аргументации Уолффа

Хотя доводы Уолффа отклоняются от основного направления анархистской философии, они тем не менее сталкиваются с аналогичными трудностями в обосновании. Позвольте мне упомянуть о пяти недостатках

его аргументации⁵.

1. По схеме Уолфа, противоречие между моральной автономией и государством существует по определению. Поэтому его поиск решения был обречен на провал с самого начала лишь потому, что проблема в том виде, в каком он ее ставит, не может иметь решения с точки зрения логики. Его аргументация, будучи следствием его определения авторитета, захватывает гораздо более широкую сферу, чем он рассчитывал. Насколько можно судить по его изложению, не только государство несовместимо с моральной автономией, но и любой властный авторитет. Определяя авторитет как право требовать бессмысленного, нерассуждающего, роботообразного повиновения, Уолфф естественно столкнулся с выбором между миром подчиненных власти роботов, с одной стороны, а с другой — миром людей, не просто не подчиняющихся какому-либо авторитету, но ответственно реализующих свою моральную автономию.

2. Уолффу не удается, да и не могла удасться, попытка показать, что в государстве, управляемом прямой консенсусной демократией (*unanimous direct democracy*), можно было бы примирить властный авторитет и автономию.

«При прямой консенсусной демократии каждый член общества свободно может согласиться с любым законом, который в настоящее время еще нуждается в утверждении. Следовательно, как гражданин он имеет дело только с законами, которые он уже сам принял. И с этих пор человек, принуждаемый повелением собственной воли, яв-

ляется автономным; из этого следует, что при наличии прямой консенсусной демократии люди смогут гармонизировать верность автономии с указаниями властного авторитета» [Wolff 1976: 23].

Но здесь «властный авторитет» (*authority*) — это не «авторитет» его более раннего определения: исполнять то, что кто-нибудь вам велит, потому, поскольку он велит вам это делать. Либо чье-то желание подчиниться есть не что иное, как его собственная воля, и тогда не происходит никакого проявления властного авторитета. Либо этот кто-то подчиняется просто потому, что его окружающие велют ему подчиниться, но в этом случае он не в состоянии действовать автономно. Хотя Уолфф делает все, чтобы ускользнуть от этой дилеммы, но так и не может достичь желаемого, ибо он уже заблокировал все возможные выходы из создавшегося положения⁶. В конечном счете Уолфф отвергает прямую консенсусную демократию как пригодную, но, возможно, действующую только при крайне маловероятных обстоятельствах. Таким образом, у него не остается никакого реального решения. Он не может понять, что прямая консенсусная демократия, даже если бы она была вероятной, не явилась бы решением проблемы в том виде, в каком он ее поставил.

3. Если действительно верно, что властный авторитет и государство несовместимы с автономией, то почему тогда не поступиться некоторой моральной автономией? Уолфф считает автономию абсолютной ценностью, перед которой меркнут другие цели. Но почему счастье, справедливость, личная свобода, равенство, безопасность и все другие ценности уступают автономии как высшей ценности? Является ли автономия сама по себе благом или же она есть благо, как минимум, в определенной степени, в какой она реализуется в выборе благих целей? Если, однако, доказано, что власть и государство являются необходимыми средствами максимизации этих целей, то может ли индивид разумно реализовать свою автономию в выборе в пользу создания максимально наилучшего государства? Уолфф серьезно не рассматривает данную возможность, потому что с самого начала он от этого уклоняется.

4. Однако, отстраняясь от такой возможности, Уолфф ставит ложную проблему. Утверждает ли серьезно кто-либо, что авторитет или государство требует слепого повиновения?

Моральное действие всегда происходит внутри определенных границ, многие из которых — и, вероятно, 74

Р.Даль. Демократия и ее критики

Часть вторая. Противоборствующие критики

75

большая их часть — находятся вне контроля действующего лица.

Уолфф признает, что автономия невозможна в виде абсолютной и безграничной свободы. Моральная автономия является не константой, а переменной; она не есть все или ничто — или 0, или 1; моральная автономия — это свойство или благо, которые, так сказать, индивид может попытаться максимизировать в разумных пределах. Например, при неполадках со здоровьем индивид вполне логично может лишиться некоторой своей автономии в пользу автономии врача. «Из примера с врачом следует, что бывают такие исключительные ситуации, в которых было бы разумно отказаться от своей автономии» [J5]7. Но не будет ли отсутствие государства именно такого рода ситуацией, в которой индивиду было бы целесообразно пожертвовать частью автономии? Но если случится так, что внутри рамок, определенных обстоятельствами, в которых я существую, я смогу максимизировать мою автономию, сделав выбор в пользу создания и поддержки государства, то не будет ли вполне разумно это сделать? В самом деле, не будут ли эти обстоятельства такими, при которых я как человек разумный должен это сделать?

5. Ясно, что, если я должен действовать ответственно, я обязан рассмотреть доступные мне альтернативы и вынести суждение относительно условий, при которых я смогу максимизировать мою моральную автономию или же, если угодно, условия, которые минимизируют ограничения моей способности

осуществления моральной автономии. Исходя из опыта человечества, я буду способен обоснованно сделать вывод, что в безгосударственном обществе ограничения моей моральной автономии, как и моей способности достигать иные цели, были бы гораздо большими, чем в демократическом государстве. Помимо всего прочего, я оказался бы зависимым от произвольного волеизъявления других, ибо закоренелые нарушители могут не поддаться на мои убеждения, а мои посулы — не понравиться окружающим. Если я прихожу к выводу, что действия других в безгосударственном обществе в большей мере сократят мою автономию, чем демократическое государство, тогда — поскольку я считаю моральную автономию желанной — я могу разумно и ответственно сделать выбор в пользу демократического государства⁸. Уолфф, пытаясь построить здание анархизма на фундаменте ответственности и моральной автономии, в конечном счете противоречит сам себе. Поэтому мы можем с полным основанием сделать вывод, что, за

исключением чрезвычайных обстоятельств, которые редко случаются в нашем мире, у нас есть только один разумный и ответственный выбор (если, конечно, мы желаем максимизировать автономию): стремиться к наилучшему по возможности государству. Если демократическое государство является лучшим из мыслимых (вероятно, немногие анархисты будут это отрицать), то наиболее надежным путем реализации нашей моральной автономии является выбор в пользу демократического государства.

О ПОДЧИНЕНИИ

Анархист может предлагать нам отказаться от любого, даже демократического, государства, ибо его наличие хуже, чем его отсутствие, тогда как некоторые противники анархизма советуют нам принять любое, даже авторитарное, государство: уж лучше пусть будет такое, чем вообще никакого. Однако демократ, отвергая первое, совершенно необязательно должен соглашаться со вторым. Веление демократии (democratic claim) состоит единственно в следующем: лучше выбрать демократическое, чем любое другое государство или же отсутствие государства. Веление демократии оставляет открытым вопрос, каким образом должен действовать индивид, который живет под властью недемократического государства. Принятие решений предполагает оценку альтернативы с позиций благоразумия, принципов и вероятностей. Однако в их числе следует учесть и тот принцип, что никто не обязан поддерживать или повиноваться плохому государству.

Если индивид делает выбор в пользу поддержки демократического государства как наилучшей альтернативы, то означает ли это, что он обязательно будет подчиняться его законам? Возможно, что кто-нибудь выбирает демократическое государство, исходя из благоразумия или благоприятного стечения обстоятельств без каких-либо намерений вообще подчиняться его законам, если только это не будет продиктовано расчетом или возможным удобством. Однако было бы крайне неразумно выбирать демократическое государство, не беря на себя никаких обязательств повиноваться любым его законам. Существование демократического процесса предполагает наличие не только набора правовых и моральных прав, но и соответствующего перечня обязанностей, то есть обязательств защищать права. С логической точки зрения это было бы противоречием — выбор в пользу демократичес-

I

76

Р. Даль. Демократия и ее критики

кого процесса управления и, одновременно, отказ от поддержки основных требований демократического процесса. Так как мы вернемся к этому вопросу в главе 10, то я на этом прекращаю его рассмотрение. Обязан ли индивид с моральной точки зрения подчиняться любому закону, принятому с помощью демократического процесса? Я не думаю, что по причине моего выбора демократического процесса и смысла его основных требований я обязан подчиняться каждому закону, введенному в действие с помощью этого процесса. В ином, несхожем обществе, где я окажусь в меньшинстве по ряду проблем, большинство — даже квалифицированное большинство — может ввести в действие закон, требующий, чтобы я совершал некие действия или воздержался от них, оскорбляя тем самым мои глубочайшие моральные установки. В таком случае у меня возникает конфликт между моими обязательствами. Чтобы действовать ответственно, мне нужно рассмотреть альтернативы и их последствия и самым тщательным образом взвесить последствия подчинения и неподчинения, включая влияние на соблюдение закона. Хотя проблема гражданского неповиновения сложна и требует больше внимания, чем я готов уделить ей здесь, для меня в такого рода ситуации было бы разумно выбрать непослушание закону⁹.

Сделаем обобщение. Если у меня есть возможность выбора и я верю, что демократическое государство выше, чем безгосударственность или любое другое государство, то я делаю выбор в пользу государства, управляемого с помощью демократического процесса. Однако при этом я против превращения самого себя в послушного робота. Я могу согласиться с моральным «авторитетом» и моральной «законностью» демократического государства, однако это никоим образом не лишает меня обязательства действовать ответственно, когда принятый закон серьезно нарушает мои моральные принципы. И временами эта ответственность может привести меня к неподчинению закону, даже если он введен с помощью демократического процесса.

Хотя анархическая критика демократии неубедительна, все же важно признать и ее сильную сторону. Как мы уже видели, ряд ее исходных положений широко распространен, в том числе и среди сторонников демократии.

Более того, анархизм, выступая за общество без государства, напоминает нам, что принуждение с помощью закона маргинально в большинстве случаев, а в большинстве обществ при демократических порядках — всегда. Анархистская критика привлекает внимание к важным и зачастую полускрытым смысловым моментам демократической теории и практики. Что касается управления государством, то демократический процесс способен уменьшить, но не искоренить принудительный характер государства. До тех пор пока превалирует единогласие, демократия в государстве может — и на практике обычно это делает — требовать принуждения тех, кто иначе не будет повиноваться. Анархистская критика также напоминает нам, что трудно — на практике, вполне вероятно, невозможно — управлять с согласия всех. Ибо подлинное согласие будет постоянным при живом исполнении законов, а не при следовании их букве. Разумный и ответственный индивид всегда будет рассматривать согласие не как нечто абсолютное и неизменное, но как некую случайность. Однако ни в прошлом, ни в настоящем еще не было государства, полностью достигшего постоянного согласия.

Таким образом, анархистская критика нам говорит, что все государства были, есть и, вероятно, всегда будут несовершенными. Лучшие государства существуют не в мире платоновских совершенных форм, а в мире наиболее достижимого. И анархизм предлагает критерии оценки государств. Утверждая, что все государства являются в равной мере абсолютно плохими, анархизм выступает не столько как политическая философия, а как моральное учение, которое утверждает, что общества могут считаться относительно хорошими или плохими в зависимости от того, насколько им удастся максимизировать согласие и минимизировать принуждение. В конечном счете в совершенном обществе принуждение перестанет существовать, и решения будут приниматься с согласия всех.

Однако разве это не является частью демократических представлений? И в споре с думающим анархистом демократ может добавить примерно следующее.

Если вы утверждаете, что принуждения не будет в совершенном или идеальном обществе, я не могу с этим спорить. Но мы не живем и вряд ли будем жить в безупречном обществе. Скорее наоборот, мы будем продолжать жить в несовершенном мире, населенном несовершенными существами, то есть людьми.

Поэтому только

Р.Даль. Демократия и ее критики

после того, как ваше общество появится, наилучшее из возможных обществ будет наилучшим из возможных государств. С моей точки зрения, оптимальным из государств будет то, которое минимизирует принуждение и максимизирует согласие в рамках, определенных историческими условиями, и будет стремиться к реализации других ценностей, включая счастье, свободу и справедливость. Я полагаю, что лучшее государство, если исходить из подобных целей, будет государством демократическим.

Глава 4. ПОПЕЧИТЕЛЬСТВО

Извечной альтернативой демократии является правление попечителей. Согласно этой позиции, представление о том, что простые люди могут прийти к пониманию и защите собственных интересов, которые гораздо уже, чем интересы большого общества, противоречит здравому смыслу. Такие критики утверждают, что простые люди явно не пригодны для того, чтобы управлять собой. Они говорят, что предположение демократов об их пригодности к этому следует заменить на противоположное утверждение: управление должно быть возложено на меньшинство, которое способно управлять благодаря своему превосходящему знанию и добродетели.

Идея попечительства, наилучшим образом представленная еще много веков назад Платоном в «Политии»^{*1}, оказалась исключительно влиятельной на протяжении истории человечества. Хотя рудиментарная демократия вполне могла существовать тысячи лет назад у наших предков — охотников и собирателей, согласно письменной истории, иерархия² появилась раньше демократии. В письменной истории иерархия — и как идея, и как практика, была правилом, а демократия — исключением. Хотя в конце XX века, когда всеми и повсеместно лицемерно утверждалась легитимность «правления народа», только меньшинство народов мира управлялось режимами, которые можно назвать «демократическими» в современном смысле. На деле же иерархия — самый грозный противник демократии, и так как притязания на попечительство являются стандартным оправданием иерархического правления, идея попечительства есть опаснейший недруг демократии.

Еще один момент. Хотя идея попечительства зачастую используется в ее самой вульгарной форме — как рационализация коррумпированных, грубых и бессмыс-

Название платоновского диалога «Полития» (Politeia) переводится с греческого как «полисный строй»; в распространенном русском переводе А.Н.Егунова он называется «Государство», а во многих английских текстах, включая книгу Даля, — «Республика» («Republic»).

Р.Даль. Демократия и ее критики

ленных авторитарных режимов различного рода, — аргументы в ее пользу не опровергаются тем, что этой идеей беззастенчиво злоупотребляли. И если применять тот же самый грубый тест к демократическим

идеям, то они также часто признаются непригодными на практике. Как для демократии, так и для иерархии наихудшие провалы связаны с суждениями относительно обеих альтернатив. Однако то же можно сказать и о более успешных сторонах каждой из них, как и об осуществимости и желательности идеальных стандартов демократии и попечительства.

ПРЕДСТАВЛЕНИЯ О ПОПЕЧИТЕЛЬСТВЕ

На протяжении большей части письменной истории идея попечительства интересовала очень многих и самых различных политических мыслителей и руководителей и в самых разных уголках земного шара. Платон является наиболее известным из них, однако практический идеал Конфуция, который родился на век раньше Платона, оказал и продолжает оказывать гораздо более глубокое влияние и на значительно большее число людей. Идеал Конфуция глубоко укоренился в культуре ряда стран, включая Китай, где он мощно, хотя и не всегда открыто, соперничает с марксизмом и ленинизмом в сфере политического сознания. Упоминание Карла Маркса и Николая Ленина* приводит нас к одной, возможно, самой поразительной версии попечительства — ленинскому учению об авангардной роли партии, обладающей специальным знанием законов истории, и, следовательно, о ее особой и уникальной претензии на управление. И наконец, существует еще один малопонятный пример, который не оказал большого влияния на мир, но тем не менее он интересен как свидетельство разнообразия форм, которые может принять увлечение попечительством. Я имею в виду утопию, в общих чертах описанную в «Уолден-два» знаменитым психологом Б.Ф.Скиннером. Для Платона политическое знание было царской наукой, высшим искусством: «Забота же о человеческом сообществе и искусство управления всеми людьми в первую

В данном случае Даль весьма точно использует важнейший из псевдонимов В.И.Ульянова. Устоявшаяся в советское время традиция соединяет данный псевдоним с настоящим именем и отчеством вождя Октябрьской революции.

Часть вторая. Противоборствующие критики

81

очередь и преимущественно принадлежит царю» (276е)*. Сущностью искусства и науки политики, разумеется, является знание о благе сообщества, то есть полиса. Как все люди не обладают мастерством врача или кормчего, точно так же некоторые индивиды превосходят других в знании политического искусства. И как мастерство врача или кормчего требует профессиональной подготовки, точно так же следует тщательно отбирать и готовить мужчин и женщин, с тем чтобы они достигли мастерства в искусстве и науке политики. Попечители должны не только, подобно настоящим философам, быть полностью занятыми поиском истины и, как подлинные философы, более четко, чем все другие, различать, что является лучшим для сообщества; им следует полностью посвятить себя достижению этой цели; тем самым у них не должно быть никаких собственных интересов, несомнимых с благом полиса. Таким образом, они соединяют поиск истины и знание настоящего философа с преданностью истого царя или подлинной аристократии — если таковая может существовать — благу сообщества, которым они управляют. Очевидно, что правление философов-царей вряд ли наступит случайно. Создание такого рода республики и класса попечителей потребовало бы исключительных усилий, включая, естественно, их внимательный отбор и подготовку. И если такая республика все же возникнет, ее граждане, признавая превосходство правителей и их непоколебимую приверженность обеспечению блага общества, окажут ей свою поддержку и лояльность. В этом смысле, используя не язык Платона, а язык современных демократических идей, мы могли бы сказать, что правительство попечителей пользовалось бы согласием управляемых.

Прыжок через две тысячи лет — от Платона к Ленину — представляет собой погружение в мир и в представления о мире, столь отличающиеся от платоновского, что это может показаться совсем уж немислимой натяжкой. И все-таки, даже если ленинское воплощение (incarnation) этой идеи и обречено на исчезновение, я считаю, что сама идея, несомненно, вновь появится в новом обличье, которое может показаться гораздо более привлекательным людям, которые отвергли ее воплощение в ленинизме.

Здесь и далее в квадратных скобках приводятся отсылки к переводу на русский язык [Платон, т. 3, ч. 2: 36].

82

Р.Даль. Демократия и ее критики

Ленин первоначально сформулировал и обосновал доводы в пользу создания революционной партии нового типа в своей работе «Что делать?». Его аргументация могла бы быть — и была перенесена — в послереволюционное общество; однако инструментом этого переноса стала сама партия. Затем она получила более полное обоснование в трудах венгерского философа и литературного критика Дьёрдя Лукача. Ее развитие можно найти и в недавних сочинениях, например у мексиканского марксиста Адольфо Санчеса Васкеса [Sanchez Vazques 1977].

Их рассуждения можно обобщить примерно следующим образом. Рабочий класс занимает особое историческое место. Для его освобождения необходимо создать общество без разделения на классы, основанное на владении или невладении средствами производства. В такого рода бесклассовом обществе, где средства производства принадлежат обществу и контролируются совместно, любой индивид будет освобожден от бремени экономической эксплуатации и угнетения, станет пользоваться такой степенью свободы и возможностями своего развития, которых не существовало на протяжении всей предшествующей истории. Однако было бы совершенно нереалистично полагать, что рабочий класс, сформировавшийся в условиях эксплуатации, угнетения и господства капиталистической культуры, способен в достаточной

мере понимать свои интересы, потребности и потенциальные возможности, и стратегия его освобождения требует революционной трансформации капитализма в социализм, а затем в его последнюю стадию — коммунизм, на которой исчезнет само государство со всеми формами коллективного принуждения. Для этого необходима посвятившая себя достижению данной задачи организованная группа честных революционеров — авангард, обладающий соответствующими знаниями и приверженностью. Этим революционерам нужно знание законов исторического развития. Это знание содержится в единственном наборе научных воззрений, которые способны распахнуть дверь к свободе — в марксизме, который теперь, в силу нового понимания, называется наукой марксизма-ленинизма. Подобно платоновским попечителям, члены передовой партии должны быть тщательно подобраны, хорошо подготовлены, проверены на предмет знания марксизма-ленинизма и распределены для выполнения своего предназначения — освобождения рабочего класса и тем самым всего человечества. Так как исторический период может оказаться затяжным и изнурительным, то

Часть вторая. Противоборствующие критики 83

руководство этих попечителей пролетариата будет необходимым еще некоторое время после революционного свержения капиталистического государства. Как и в случае с платоновскими попечителями, сам рабочий класс — а с ним и подавляющая часть народа — прямо или, по крайней мере, косвенно должен быть согласен с руководящей ролью партии.

От умозрительной философии и революционного действия обратимся теперь к Б.Ф.Скиннеру, выдающемуся современному психологу, известному своим вкладом в теорию познания и бихевиористскую психологию, а также глубокой приверженностью эмпирической науке. Как можно судить по его работам «Уолден-два» и «По ту сторону свободы и достоинства», знание попечителей оказывается современной бихевиористской психологией. Царь-психолог заменяет царя-философа из платоновской «Политии». Подобно последнему, он обладает научным знанием, что является необходимым и достаточным для реализации человеческого потенциала. Как только какая-либо группа людей испытает на себе благотворное правление подобного попечителя, эти люди прекратят свои глупые, пустые и безуспешные попытки самостоятельно управлять собой, откажутся от иллюзий демократии и охотно — а то и с энтузиазмом — согласятся на благородное и просвещенное властвование царя-психолога.

Несмотря на все огромные различия, поражает, сколько же общего имеют эти три точки зрения. Каждая из них на свой манер выдвигает альтернативу демократии и ставит под сомнение посылку, что люди способны сами управлять собой.

Хотя нереально в одном истолковании дать должную оценку всему разнообразию точек зрения на попечительство, можно, я думаю, сконструировать положение, полностью охватывающее суть аргументации. В дискуссии с современным демократом нынешний сторонник попечительства может выдвигать следующие доводы.

ТРИ РАЗДЕЛЯЕМЫХ ПОСЫЛКИ

Аристос (Aristos): Вы очень сильно ошибаетесь, если думаете, что мы — то есть Вы и я — начнем с диаметрально противоположных посылок. Отнюдь нет. Подобно Вам и вообще любому, кто не является анархистом от философии, я начну с предположения, что для блага или благосостояния граждан требуется, чтобы они подчинялись некоторой совокупности коллективных решений

84

Р.Даль. Демократия и ее критики

либо законов. По крайней мере в некоторых случаях исполнение законов обеспечивается государством.

Короче говоря, мы, сторонники попечительства, согласны с вами, демократами, относительно необходимости государства.

Во-вторых, я очень охотно соглашусь с посылкой, которую, как полагаю, демократы, подобные Вам, считают важной для дела Демократии: интересы всех людей должны рассматриваться одинаково.

Возможно, некоторые сторонники попечительства отвергнут этот принцип. Думаю, что это сделал бы Платон. Вы можете вспомнить его предложение в «Политии» относительно «благородной выдумки» или, правильнее было сказать, лжи, используемой для того, чтобы сделать правителей приемлемыми для других граждан. Доверчивых граждан его республики следует убедить в том, что Бог, который вылепил людей на земле, примешал золото в естество тех, кто был способен к управлению, серебро — воинам и бронзу — крестьянам и прочим труженикам физического труда. Это полная бессмыслица. Ни одного современного Платону афинянина нельзя было убедить в подобной чепухе. Если судьба попечительства зависела от подобного абсурда, я первым бы отверг эту идею. Но я не вижу оснований, почему я не могу, подобно Вам, согласиться с идеей равного подхода к интересам всех людей в качестве базовой моральной аксиомы.

Действительно, я хочу доказать, что можно справедливо полагать, что только группа высококвалифицированных людей — если угодно, попечителей — владеет знанием и добродетелью, необходимыми для служения благу каждого в согласии с законами.

Демо (Demo): Я начинаю понимать, где наши пути разойдутся.

Аристос: Но до того, как я покажу Вам, почему Вы действительно должны присоединиться ко мне на этом пути, я хочу привлечь ваше внимание к совершенно другой посылке, с которой мы оба согласны. Хотя это может вызвать у Вас удивление, Вы реально согласитесь со мной, что процессом управления государством должны заниматься лишь те, кто компетентен в данном деле. Я знаю, что большинство демократов

испытывает отвращение к подобной идее. Вы боитесь, что, открыто согласившись с этой посылкой, Вы сразу капитулируете перед сторонниками попечительства. Конечно, в Вашей демократической теории, философии и аргументации эта опасная посылка редко высказывается открыто, именно потому что она столь опасна Вашему делу. Я даже не

Часть вторая. Противоборствующие критики

85

думаю, что какой-либо значительный политический философ в демократической традиции, например Джон Локк, Жан Жак Руссо, Иеремия Бентам, Джеймс Милль, когда-либо отвергал эту посылку, хотя, впрочем, только Джон Стюарт Милль сформулировал ее совершенно явным образом³. Вы знаете так же хорошо, как и я, что Ваши великие заступники демократии всегда считали, что значительная часть людей не пригодна для участия в управлении. Продвигаясь дальше к намеченной цели, я мог бы напомнить, как Ваши предшественники-демократы лишали пользования всеми гражданскими правами женщин, рабов, лиц без собственности, неграмотных и прочих. В силу того, что эти люди были исключены, их интересы игнорировались или, еще хуже, ими злоупотребляли самым отвратительным образом, хотя эти люди составляли большинство взрослого населения в некоторых первых демократиях, которыми вы так восхищаетесь. И все же, раз постыдная и убогая часть истории демократических идей и практики уже в прошлом, я согласен не обращать внимания на нее.

Вместо этого я напому о детях во всех демократических странах. До сих пор дети не обладают всеми гражданскими правами. Почему? Да потому, что каждый взрослый знает, что они не способны управлять.

Разумеется, Вы согласны, что за детьми отрицают право на весь объем гражданских прав просто-напросто и единственно потому, что они не имеют соответствующей подготовки. Их исключение убедительно демонстрирует, что демократическая теория и практика разделяют с теорией и практикой попечительства посылку, что управление должно быть ограничено кругом лиц, которые способны управлять⁴.

Таким образом, мой любезный друг, решение спора между нами находится в ответе на вопрос, поставленный еще Платоном: кто наилучшим образом пригоден управлять? Будут ли интересы простых людей вернее обеспечиваться ими самими, если они будут действовать, насколько это позволяет демократический процесс, или же группой достойных лидеров, обладающих особым знанием и добродетелью?

ПОПЕЧИТЕЛЬСТВО И МЕРИТОКРАТИЯ

Демо: Я решительно протестую против вашего предположения, будто демократический процесс исключает эрудицию. Что бы там ни было в Древней Греции, в со-

86

Р.Даль. Демократия и ее критики

временных демократиях специальное знание имеет огромное значение в осуществлении политики. На деле ни один разумный демократ не считает, что граждане — или хотя бы их специальные представители — должны лично проводить в жизнь каждый закон или предписание правительства. Еще Руссо утверждал, что демократии в ее узком и абсурдном смысле никогда не было и не будет. И к настоящему времени мы ушли далеко от представлений Руссо (по крайней мере изложенных в «Общественном договоре»), что все люди должны собраться вместе и принимать законы, управлять собой без представителей. Всем известно, что в современных демократических странах большая часть законов и политических решений не принимается на городских митингах, плебисцитах, референдумах или с помощью иных форм прямой демократии. Политика даже не является прямым следствием выборов. Вместо этого предложения фильтруются через специализированные комитеты в законодательных органах и через исполнительные и административные органы, персонал которых зачастую состоит из высококвалифицированных и очень компетентных людей. В реальной жизни компетентность настолько важна, что иногда наши системы управления называли смесью демократии и меритократии.

Аристос: А вот сейчас я должен спросить, насколько эффективно избранные лидеры контролируют бюрократию. Хотя обычно у бюрократов отсутствуют качества, необходимые для подлинного попечительства, я думаю, что они зачастую осуществляют некоторым образом де-факто управление, которое ускользает от контроля со стороны народа или парламента. Однако сосредоточенность на этой теме может увести нас в сторону от главных вопросов. Я хотел бы снова вернуться к моим аргументам относительно попечительства, поэтому давайте предположим, что Ваше изображение того, каким образом демократии используют компетентность, является в общих чертах правильным.

Под попечительством я понимаю не просто демократию или меритократию. Возможно, мы могли бы избежать путаницы, если бы Вы мне позволили провести различие между тем, что я считаю попечительством, и тем, что Вы называете меритократией. Меритократия — совсем недавно появившийся термин, и, как Вы полагаете, им обычно называют группу должностных лиц, отобранных исключительно по заслугам и компетенции и, по крайней мере номинально, подчиняющихся другим

Часть вторая. Противоборствующие критики

87

лицам — кабинету министров, премьер-министру, президенту, законодательной власти и т.д. Меритократия в этом смысле может быть в принципе полностью совместима с Вашей идеей демократического процесса

при условии, однако, что власти, контролирующие бюрократию, сами зависят от этого процесса. В данном случае экспертов из бюрократии можно вообразить в качестве не прямых агентов демоса, точно так же, как избранных представителей можно назвать прямыми агентами. Я думаю, что эта интерпретация скорее является искусственной картинкой реального мира, но давайте еще раз примем ее в виде некоей теоретической модели. Тогда «Меритократия» может считаться базирующейся на заслугах бюрократией, которая действует в рамках демократического строя под полным контролем избираемых руководителей. Но Меритократия в этом смысле — совсем не то, что я подразумеваю под попечительством.

Попечительство — не просто одна из модификаций демократического режима; это альтернатива демократии, фундаментально другая разновидность строя. Под попечительством я понимаю строй, при котором государство управляется заслуженными властителями, которые представляют собой очень небольшую группу зрелых людей, которые не зависят от демократического процесса. Вот почему я предпочитаю называть платоновских правителей более соответствующим термином попечители.

ОЦЕНКИ КОМПЕТЕНТНОСТИ

Демо: Я полагаю, что расхождения между нами зависят от того, что Вы имеете в виду под словом «компетентный».

Аристос: Нет, я думаю, что мы могли бы найти согласие в том, что мы понимаем под словом «компетентный». Наши разногласия начнутся по поводу того, кого считать компетентным. Вы, вероятно, согласитесь со мной, что, для того чтобы быть компетентными в деле правления, то есть быть политически компетентными, люди должны обладать тремя качествами. Люди, которые правят, обязаны иметь адекватное понимание надлежащих итогов, целей или результатов, к которым стремится правительство. Позвольте мне назвать это качеством морального понимания или моральной способностью. Вы исключаете детей из демоса ввиду отсутствия у них моральной способности управлять: они не знают, что правительство должно делать все нужное для защиты их интересов как детей.

Р.Даль. Демократия и ее критики

Таким же образом, если простые люди не понимают своих собственных интересов, Вам следует признать, что они, подобно детям, морально некомпетентны сами управлять собой.

Демо: Я, однако, считаю, что большинство людей понимает собственные интересы лучше, чем Ваши попечители.

Аристос: Это низкая (base) и необоснованная (baseless) догма. Если Вы мне позволите, то я бы хотел продолжить. Даже если простые люди адекватно понимают свои интересы, они все же недостаточно компетентны, чтобы управлять. Поэтому совершенно бесполезно, если бы людям были известны должные устремления — будь то их собственные интересы или иное благо, — но они потерпели бы неудачу в реализации этих устремлений, тогда как те, кто правит, еще и всерьез предрасположены отдаваться достижению благих целей. Недостаточно знать, что есть благо, или, подобно большинству современных философов и прочих академических ученых, преимущественно о нем рассуждать. Чтобы быть компетентными в управлении, правители — будь то попечители или демос — должны активно стремиться его осуществить. Это качество или склонность, или предрасположенность я бы назвал добродетелью. Когда в ком-то моральное понимание соединяется с добродетелью, появляется морально компетентный правитель. Однако даже моральной компетентности еще недостаточно: мы все осведомлены, чем вымощена дорога в ад. Правителям следует знать самые лучшие, самые реальные и самые подходящие средства для достижения желаемых целей. Короче говоря, они должны обладать адекватным техническим или инструментальным знанием⁵.

Однако только одного или даже любых двух из этих качеств недостаточно. Необходимо и обязательно наличие всех трех. Я считаю: для того чтобы индивид был надлежащим образом компетентен в управлении, он должен быть компетентен и морально, и инструментально. Тогда все вместе три качества составят политическую компетентность. Я не могу не думать, что Вы действительно согласитесь со мной относительно необходимости политической компетентности как одного из условий управления, независимо от того, кто правит — мои попечители или Ваш демос.

Демо: Не торопитесь! Если я найду так далеко в принятии Вашей посылки, то не окажусь ли я в положении человека, согласившегося с идеей попечительства?

Часть вторая. Противоборствующие критики

89

Аристос. Вполне возможно. По каким, однако, причинам Вы можете обоснованно отвергнуть эти предпосылки? Сможете ли Вы — или кто-либо еще — доказать, что люди, совершенно не обладающие политической компетентностью — как, например, дети, — тем не менее имеют право на неограниченное участие в управлении этой страной? Вы, демократы, должны признать следствия того неоспоримого факта, что умышленно исключили детей из демоса. Если Вы заключите, что дети не обладают компетенцией для управления, даже если когда-нибудь они смогут стать осведомленными, то тогда, независимо от того, насколько неудобным может оказаться это признание, Вы уже согласились с посылкой, что полностью некомпетентным людям не должно быть позволено в полной мере участвовать в управлении.

Демо: Вы слишком увлекаетесь примером с детьми. В конце концов дети — это уникальная категория населения. И, как вы только что сказали, они находятся на начальных стадиях превращения во взрослых.

Повзрослев, они станут компетентными, достигнув совершеннолетия.

Аристос: Теперь уж Вы слишком торопитесь. Раз Вы согласились с ограничениями, которые позволяют ис-

ключать некоторых людей, то обязаны оправдывать установление именно таких ограничений, а не каких-нибудь еще. Четкого определения не существует даже среди демократов. Например, хотели бы Вы включить в Ваш демос умственно отсталых или лиц, которые страдают психическими заболеваниями и юридически признаны неспособными защищать свои фундаментальные интересы и поэтому находятся под контролем законного опекуна, патерналистской власти, схожей с властью родительской? А как быть с людьми, приговоренными к наказанию за тяжкие преступления? Не лишены ли они права голоса по причине того, что сами проявили свою моральную некомпетентность?

Разве не является чрезвычайно важным вопрос о том, где проходит разделительная линия между политической компетентностью и некомпетентностью? Те из нас, кто со времен Платона до наших дней был сторонником попечительства, отвечают на этот вопрос так: обычный человек откровенно некомпетентен в управлении. Строгий Принцип Равенства, которого, как я слышал, Вы придерживаетесь и который состоит в том, что все взрослые люди почти одинаково хорошо знают дело управления, столь же абсурден, сколь и платоновская царская ложь. Разумеется, можно найти действительно более компе-

90

Р. Даль. Демократия и ее критики

тентное меньшинство взрослых людей, или, если понадобится, эти люди могут быть подготовлены с помощью образования. Разумеется, это меньшинство — потенциальные попечители — и должно править.

Демо: Но не временно или на промежуточном этапе, а неограниченно долго?

Аристотель: Ничто не длится вечно, и менее всего — политические режимы. Уже Платон считал, что его республику ждет неизбежный упадок, разложение и в конечном счете превращение в некий совершенно другой режим. Некоторые из тех, кто использует идею патернализма для объяснения какого-либо специфического режима, могут сказать, что их иерархическая система задумана только как переходная. Однако утверждение переходного — хотя, возможно, довольно длительного — периода попечительства, в сути своей очень схоже с защитой попечительства как идеала и более прочного и длительного режима.

Демо: Не пора ли Вам раскрыть мне аргументы, составляющие суть этой защиты?

Аристотель: Я прежде всего хочу быть уверенным в том, что Вы поняли мои послышки. Сейчас я указал бы на основные направления аргументации. Мои утверждения в споре о том, что попечительство лучше демократии, являются одновременно и негативными, и позитивными. Мое негативное утверждение состоит в том, что простым людям не хватает необходимой компетентности, для того чтобы управлять. Мое позитивное утверждение не сводится к тому, что меньшинство, обладающее высшим знанием и добродетелью, — элита, «авангард», аристократия в первоначальном и этимологическом смысле этого слова — может быть обнаружено и создано. В противоположность подавляющему большинству народа такое компетентное меньшинство располагает одновременно и моральной, и инструментальной компетентностью, необходимой для оправдания притязаний на управление.

МОРАЛЬНАЯ КОМПЕТЕНТНОСТЬ

Демо: Сомневаюсь, что Вы сможете доказать негативные или позитивные аспекты Вашей аргументации. Я считаю верным совершенно противоположное. Среди индивидов часто встречается некий адекватный уровень моральной компетентности, и в любом случае невозможно вычленив высшую моральную элиту и без колебаний

Часть вторая. Противоборствующие критики

91

вручить ей власть править народом. Я думаю, что Джефферсон и философы шотландского Просвещения обоснованно утверждали, что большинство индивидов обладает одним из фундаментальных чувств: что справедливо и что несправедливо. Это чувство не является значительно сильнее в одних группах, чем в других. Если хотите, обычные люди зачастую могут иметь более ясное суждение по простым моральным проблемам, чем кажется высшим представителям общества. Джефферсон однажды написал: «Государство — это моральная проблема и для пахаря, и для профессора. И первый будет решать ее столь же хорошо и зачастую лучше, чем второй, так как его не сбивают с толку придуманные правила» (цит. по: [Willis 1978: 203]). В более позднее время Джон Ролз основал всю свою концепцию системы правосудия на послышке, что люди в общем и целом равны друг другу как моральные личности, то есть способны прийти к разумному пониманию справедливости [Rawls 1971: 505 ff.]. Эти оценки людей, с моей точки зрения, обоснованы. Если отвлечься от особых случаев действительно нездоровых людей, то любой взрослый человек с нормальным интеллектом способен дать адекватную моральную оценку.

Аристотель: Но не слишком ли Вы преувеличиваете моральные способности среднего человека? Начнем с того, что многим людям явно не хватает глубокого понимания собственных основных потребностей, интересов или, если угодно, своего блага. Разве это не факт, что лишь очень мало людей дает себе за труд настоящего глубоко осмыслить — или хотя бы просто подумать, — что же составляет благую жизнь?

Много ли людей углубленно занимается самоанализом? Многие ли из нас пытались достичь чего-либо сверх довольно поверхностного понимания самих себя? Дельфийский оракул сказал: «Познай себя». Сократ потратил на это всю свою жизнь. Однако редко кто из нас готов посвятить этому жизнь. Приведу выразительный пример. Еврейские пророки, Христос, старинные индуистские тексты, Будда и даже такой современный философ, как Берtrand Рассел, — все они порицали крайне бесполезные поиски счастья путем

бесконечного удовлетворения желаний, и прежде всего приобретением и потреблением вещей. Но разве не американцы сделали потребление бесконечного и все более увеличивающегося потока материальных благ одной из главных целей нашей жизни и ориентировали общество на

92

Р.Даль. Демократия и ее критики

Часть вторая. Противоборствующие критики

93

достижение этих целей? Разве большинство остальных народов современного мира, будь они индуистами, буддистами, иудеями, христианами или марксистами, не мчатся сломя голову к той же цели? Посмотрим дальше: в течение трех веков американцы упорно трудились над уничтожением своей окружающей среды и в целом безразлично относились к важности природы для их благосостояния. Всего лишь небольшая интроспекция могла бы открыть большинству людей, какую высокую цену в конечном итоге придется заплатить за это безразличие. Однако лишь немногие оказались достаточно просвещенными, чтобы предугадать последствия.

Я мог бы приводить примеры еще и еще. Собственно, как и Вы. И все же, станете ли Вы отрицать, что очень много людей — не детей, как Вы утверждали, а взрослых — не способно или не расположено делать хоть что-нибудь, что может оказаться необходимым для обретения элементарного осознания своих потребностей, интересов, собственного блага? Если они даже не понимают свои интересы, то разве они не являются, подобно детям, некомпетентными, чтобы управлять собой?

Но если они некомпетентны управлять собой, то, естественно, они еще менее компетентны управлять другими. Разве большинство людей не считает трудным или даже вообще невозможным при принятии решений учитывать благо других, во всяком случае очень многих из числа других. Причина их несовершенства отчасти в недостатке их знания, отчасти в изъянах добродетели. Небу известно, насколько бывает зачастую трудно в таком сложном мире, как наш, знать достаточно, чтобы точно оценить, в чем же ваши собственные интересы. Однако бесконечно тяжелее приобрести адекватное понимание блага других людей в своем обществе. Проблема стоит даже более остро в современных демократических странах, потому что наши соотечественники столь многочисленны, что любой из нас может знать только малую их толику.

Следовательно, мы должны выносить суждения о благе людей, которых мы лично не знаем и можем знать что-либо о них только косвенно. В социальных науках, при приобретении понимания интересов наших сограждан, информационные затраты для большинства из нас слишком велики. Я думаю, что было бы просто бесчеловечно требовать этого от множества людей.

Болез того, большинство людей явно не желает придавать интересам постороннего или вообще того, кто им неизвестен, такое же значение, как своим собственным. Это стремление пренебречь интересами отдаленных от вас людей особенно сильно, если их интересы оказываются в конфликте с вашими собственными, вашей семьи, ваших друзей или людей из вашего непосредственного окружения. Даже в такой маленькой стране, как Дания, — что уж говорить о такой большой, как Соединенные Штаты, — большинство других людей находится далеко за пределами Вашего интимного круга семьи и друзей или более широкого круга Ваших знакомых. В этом смысле большинство из нас эгоисты, а не альтруисты. Но эгоизм несовместим с потребностью в добродетели как одним из качеств, необходимых для правления. Я только что сказал: согласен с Вами относительно принципа равного учета интересов. Однако сейчас я говорю, что в настоящее время немногие хотят действовать, исходя из этого принципа. В политической жизни большинству из нас не хватает качества, которое я назвал добродетелью: мы не очень-то предрасположены действовать ради общего блага. Вот почему в демократических странах индивидуальные и групповые интересы обычно преобладают над общими.

Поэтому проблема состоит в следующем: если знание и добродетель необходимы для моральной компетентности, а последняя — для компетенции политической, то оправдана ли на деле наша вера в то, что очень многие люди политически осведомлены? А если это не так, то компетентны ли они для управления? Очевидно, что ответ будет отрицательным.

Демо: Даже если бы я и был готов согласиться с тем, что утверждаете Вы — заметьте, не я, — мне трудно было бы склониться к выводу, будто попечительство лучше демократии, до тех пор, пока Вы мне не сможете показать, что, кем бы ни были предлагаемые вами попечители, они определенно обладают как знанием, так и добродетелью, которых, как Вы утверждаете, не хватает большинству людей. И к этому я отношусь глубоко скептически.

ИНСТРУМЕНТАЛЬНАЯ КОМПЕТЕНТНОСТЬ

Аристос: Любой, кто провозглашает свою убежденность в том, что люди почти одинаково компетентны в управлении, не может быть большим скептиком. Однако я, может быть, попробую преодолеть ваши сомнения с

1

94

Р.Даль. Демократия и ее критики

помощью нескольких последующих замечаний. Обратимся к рассмотрению технического знания*. Если утверждения о том, что очень много людей обладает моральной компетентностью управлять, звучат, по крайней мере, проблематично, то утверждение о нехватке у них инструментальной компетентности мне

кажется неоспоримым. В настоящее время решение большей части проблем государственной политики связано с техническими вопросами. Я полагаю, что к проблемам такого рода относятся ядерное оружие и ядерные стратегии, ядерные отходы, регулирование исследований ДНК, космические программы с участием людей. Можно приводить все новые и новые примеры. Но я также имею в виду и проблемы, близкие к повседневной жизни: здравоохранение и деторождение, социальное страхование, безработица, инфляция, налоговая реформа, преступность, благотворительные программы

Мы, не будучи специалистами по этим вопросам, трактовали бы их с большим пониманием, если бы эксперты пришли к соглашению по техническим решениям или, в случае их неудачи, если бы мы смогли сопоставить и оценить экспертизы специалистов. Однако эксперты не приходят к согласию, а мы не знаем, как оценить компетентность экспертов.

Демо: Разве не в этом фатальный порок Вашей аргументации? Если наиболее квалифицированные эксперты не могут прийти к согласию, то зачем нам делать из них попечителей? Кстати, каким образом Ваши попечители будут улаживать свои разногласия — не путем ли волеизъявления большинства?

Аристос: Это прекрасная тема для дискуссии. Однако Вам не следует предполагать, будто технические эксперты достаточно компетентны, чтобы стать попечителями. Вероятно, большая их часть к этому не пригодна. Попечители должны быть тщательно подготовлены и отобраны по их отличительным качествам — знанию и добродетели. Платон в «Политии» уделяет необычайно большое

Даль пользуется выражениями *technical knowledge* и *technical issues*, которые гораздо шире по значению, чем формальные русские эквиваленты — техническое знание и технические вопросы. По сути дела, подразумеваются знания того, как осуществить нечто задуманное, вопросы о способах решения проблем. В большинстве случаев слова технический и т.п. заменены на инструментальный по образцу названия всего раздела — *instrumental competence*.

Часть вторая. Противоборствующие критики

95

внимание образованию попечителей, и с той поры каждый серьезный сторонник попечительства поступает аналогичным образом. В отличие от бессистемного процесса отбора лидеров в демократической системе, рекрутирование и обучение будущих попечителей является одним из центральных элементов теории попечительства.

Демо: Однако каким образом Вы это сделаете? Ваше решение становится все более и более проблематичным. И совсем не случайно «Политая» Платона повсеместно считается утопией и не обсуждается.

НЕОБХОДИМОСТЬ В СПЕЦИАЛИЗАЦИИ

Аристос: Я не думаю, что было бы полезно создавать детальные схемы, как это любят делать утописты. Ваши демократические системы не были созданы из утопических схем. Они были построены путем применения общих принципов и идей к конкретным историческим ситуациям. Попечители, конечно же, будут определенного рода экспертами в искусстве управления. Они должны быть специалистами, чья квалификация обеспечит им превосходство как правителям не только по отношению к простым людям, но и к другим различным экспертам: экономистам, физикам, инженерам и т.д. Как утверждал Платон, недостаточная моральная и инструментальная компетентность простых людей может быть преодолена только путем развития специализации до такого уровня, который большинство людей вряд ли достигнет. Нам не следует соглашаться с его мифом о происхождении попечителей, для того чтобы согласиться с преимуществами, которыми они должны обладать в силу специализации в искусстве и науке управления. Даже если вы верите, что большинство людей потенциально способно приобрести квалификацию, необходимую для управления, — а я такую возможность полностью не отвергаю, — у них для этого не хватит времени. В конце концов общество нуждается в самых различных видах деятельности. Управление — всего лишь один из многих специализированных видов деятельности. Нам нужны водопроводчики, плотники, механики, врачи, учителя, физики, математики, художники, танцоры... В современном обществе нам требуются тысячи и тысячи разных специалистов. Их разнообразие бесконечно больше того, что Платон мог бы себе представить. Приобретение умения, необходимого для этих профессий, а затем и профессиональная деятельность не позволяют очень многим людям тратить время,

96

Р.Даль. Демократия и ее критики

нужное для достижения моральной и инструментальной компетенции, которая надобна для управления. Разумеется, это относится и к большинству экспертов.

Не так уж и легко научиться искусству и науке управления. Думаю, что легче стать прекрасным математиком, чем отличным правителем. Конечно, хороших математиков больше, чем хороших правителей. Предположение, что у многих людей есть способность приобрести и как следует использовать множество различных специальных навыков, скорее отдает романтикой. Сколько Вам известно настоящих математиков, одинаково сильных во всех отраслях этой науки? Может быть, один или два? Будете ли Вы с доверием относиться к врачу, который одновременно серьезно пытается стать балетным танцором, оперным певцом, архитектором, бухгалтером и биржевым брокером?

Итак, я бы ответил на Ваш вопрос следующим образом: в хорошо организованном обществе точно так же, как одни индивиды получают капитальную подготовку и проходят жесткий профессиональный отбор,

требуемые искусством и наукой врачевания, другие индивиды проходят тщательную подготовку и селекцию для выполнения функции правителя. Так как управление имеет в наши дни доселе небывалое важнейшее значение, ничто не может иметь большей значимости, чем воспитание и образование наших правителей, будь они простыми гражданами в Вашей демократии или же профессиональными руководителями в моей системе попечительства.

ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ

Демо: Должен сказать, что, вопреки Вашему стремлению уклониться от изображения утопии, Вы, подобно Платону, начинаете все больше и больше выглядеть утопистом. Демократии, несмотря на все их несовершенство, реально существуют. Идея попечительства может быть прекрасной как утопическая фантазия, но ее применение в реальном мире выглядит несколько иначе. Можете ли Вы мне хоть как-нибудь доказать, что идеал попечительства имеет какую-либо практическую применимость? Если Ваша идея попечительства реализована в Советском Союзе, в (Градо) Аргентине периода военного правления, в Северной или Южной Корее и в десятках других стран, я в любое время выберу даже самую заурядную демократию.

Аристос: Я признаю, что идеалом зачастую злоупотребляли для оправдания ада или некомпетентного авто-

Часть вторая. Противоборствующие критики

97
ритарного режима. Даже самые порочные и деспотические монархии, олигархии и диктатуры пытались представлять себя как подлинных защитников коллективных интересов. В этом веке фашизм, нацизм, ленинизм, сталинизм, маоизм, военные режимы в Аргентине, Бразилии, Чили, Уругвае и многих других странах — все они старались легитимизировать свое правление ссылками на то, что их лидеры обладают высшим знанием общего блага и искренне посвятили себя его осуществлению. Неудивительно, что Вы, демократы, с легкостью это использовали для дискредитации идеи попечительства, тем более что Вы никогда не сталкивались с аргументами в ее защиту. Но Вы же не можете отрицать, что все политические идеалы очень сильно искажались. И было бы ошибкой отвергнуть какой-нибудь идеал потому, что судят о его возможностях, только исходя из самого плохого примера. А не хотели бы Вы оценить демократию, лишь судя по ее неудачам или же практике гнусных и коррумпированных режимов, которые время от времени натягивают на себя мантию демократии?

Демо: Я согласен с тем, что мы должны рассматривать и наилучшие образцы. Но существуют ли хоть какие-то хорошие примеры попечительства?

Аристос: Я ожидал, что Вы это спросите. Наиболее ярким примером является Венецианская республика. Она прожила около восьми веков и, конечно, изменялась. По срокам своего существования она достойна книги рекордов Гиннесса. Но она не только выдержала испытание временем. По сравнению с другими режимами в истории человечества этот следует считать исключительно успешным. Не отрицаю, он имел свои недостатки. Однако в целом он обеспечил своим гражданам мир и процветание, имел замечательную правовую систему, разработанную, тщательно сконструированную и строго соблюдающую конституцию. Венеция была центром, поражающим своими творческими достижениями в искусстве, архитектуре, городском планировании, музыке; республика сравнительно мало пострадала от взрывов народного недовольства, и, видимо, режим пользовался широкой поддержкой граждан республики. С конца XIII века республикой легально управляли всего 2% населения, то есть менее чем две тысячи граждан. Хотя ее правители не отбирались и не готовились так строго, как это предписывалось в «Политии», каждый мужчина из аристократической семьи, имевший право на участие в управлении, с детства знал, что участие в руководстве Венецией являет-

4 Демократия и ее критики

98

Р.Даль. Демократия и ее критики

ся его привилегией и его обязанностью. Конституционная система была самым тщательным образом отлажена, чтобы крупные чиновники, и особенно дожи, действовали не в своих интересах ради увеличения мощи и благосостояния себя лично или своей семьи, а в гораздо более широких интересах всей республики. Я могу привести и другие примеры: Флорентийскую республику при Медичи в XV веке и даже стабильный и процветающий Китай в периоды правления императора и бюрократии, находившихся под воздействием конфуцианских идей меритократического правления.

Таким образом, Вы ошибетесь, если заявите, будто идеала попечительства невозможно достичь, по крайней мере в удовлетворительном приближении, но это самое большее, что мы можем требовать от политических идеалов.

Демо: Я не думаю, что Ваши исторические примеры подходят для современного мира.

Аристос. Что же, я попытался помочь Вам посмотреть на вещи иначе, чем сквозь призму демократии. Я сторонник квалифицированного меньшинства, которое я называю попечителями, экспертами в искусстве и науке управления, руководящими остальными в интересах всех, полностью соблюдающими принцип равного учета интересов и защищающими его гораздо лучше, чем это сделали бы люди, сами управляющие собой. Как это ни парадоксально, но в настоящее время подобная система в ее лучшем виде может базироваться на согласии всех. Таким образом, система попечительства способна достичь кардинальных целей и анархизма, и демократии, но с помощью совершенно других средств.

Демо: Я согласен, что это убедительная теория и она всегда была наиболее сильным соперником демократических представлений и продолжает оставаться таковой в настоящее время, когда столь большое количество недемократических режимов — левых, правых, революционных, консервативных, традиционных — пытается изыскать себе оправдание, обращаясь к демократии с целью своей легитимации. Если демократия придет в упадок или даже, возможно, исчезнет из истории человечества в ближайшие века, то ее место займут иерархические режимы, притязающие на легитимность в силу того, что они управляются людьми, пекущимися о добродетели и знании.

Глава 5. КРИТИКА ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА

Сколь бы возвышенным ни казался идеал попечительства, на деле его чрезвычайные требования к уровню знаний и добродетели попечителей практически невозможно удовлетворить. Вопреки примерам Венецианской республики и нескольких других политий, которые сторонник попечительства предложил бы как доказательство его действительной исторической осуществимости, я убежден, что невозможно рационально отстоять преимущества попечительства перед демократией ни как идеала, ни как практически воплощенной системы.

Убедительность этой идеи, по большей части, проистекает из негативной оценки и моральной, и интеллектуальной компетентности простых людей. Но даже если согласиться с данной точкой зрения (в следующих главах я изложу доводы, ее опровергающие), из этого не следует, что потенциальные хранители безусловного высшего знания и добродетели существуют или могут быть сотворены и им было бы доверено правление в интересах общественного блага. Как бы ни оценивать негативные доводы в пользу попечительства, позитивные доводы в его пользу не выдерживают критики.

ЗНАНИЕ

Я уже говорил: Платон считал, что попечители должны обладать знанием «царственной науки» управления. И в дальнейшем, как бы сильно ни расходились с Платоном в философии его последователи, все они соглашались с ним в том, что к правлению единственно способен особый класс попечителей благодаря своему превосходящему знанию некоего набора моральных, философских, исторических, психологических и прочих истин. Подобно Платону, они также — эксплицитно или имплицитно — полагали, что эти истины являются «объективными», а знание их представляет собой «науку».

Далеко не всегда, однако, в достаточной мере отмечается, что такого рода обоснование попечительства состоит из двух с логической точки зрения независимых утверждений¹. Во-первых, знание общественного блага и лучших средств его достижения — это «наука», состоящая

100

Р. Даль. Демократия и ее критики

из объективных, общепризнанных и доказанных истин, как, например, законы физики или математические доказательства, которые обычно считаются «объективными». Во-вторых, такое знание может быть приобретено только меньшинством взрослых людей, вернее, их очень незначительным меньшинством. Вы должны заметить, что даже если первое утверждение справедливо, то второе может быть ложным. При этом если одно из утверждений ошибочно, тогда доказательство утрачивает силу. Например, предположим, что мы убеждены: моральное знание состоит из объективно подтверждаемых суждений. Если это так, то разве не способно большинство взрослых людей благодаря соответствующему образованию приобрести достаточное знание истин, обеспечивающее возможность их участия в управлении своими делами? Даже самому Платону не удалось убедительно объяснить, почему его «царственная наука» может быть изучена только меньшинством². Последующие сторонники идеи попечительства тоже зачастую не считали нужным показать, почему их «наука» управления доступна только меньшинству. Но если мы не убедились, что это так, — доводы в пользу попечительства неубедительны.

Основная часть доказательства приходится обычно на первое утверждение. Когда защитники попечительства заявляют, что «наука управления» существует и состоит из рационально бесспорных и объективно детерминированных истин, то некоторые из них представляют эти основные истины главным образом или исключительно как моральные утверждения, тогда как другие считают их утверждениями эмпирическими, подобно законам физики, химии, биологии и т.д. Порою, сравнительно реже, наука управления представляется в виде комбинации объективных истин обоих видов — моральных и эмпирических. И все же ни одно из этих утверждений не может быть подтверждено.

Моральное знание

Что касается моральных утверждений, то немногие философы-моралисты и, вероятно, считанное число мыслящих и образованных людей в настоящее время верят в то, что мы можем достичь абсолютных, признаваемых людьми и объективно истинных моральных суждений в том же смысле, в каком мы понимаем утверждения, являющиеся «объективно истинными» в естественных науках и математике³. Хотя некоторые философы-моралис-

Часть вторая. Противоборствующие критики 101

ты и выступают с такого рода притязаниями, им явно не удалось продемонстрировать абсолютный и объективный статус хоть какого-либо морального суждения, которое они могли бы предъявить. Наоборот,

их «объективные моральные истины» неизменно очень спорны; их претензии на интересубъектную пригодность беспочвенны; их заявления об обладании объективными истинами, подобными тем, которые имеются в естественных науках, чистой логике и математике, оказываются бездоказательными⁴. Эта сфера уже настолько хорошо разработана, что не стоит на ней останавливаться; возможно, полезно сделать одно простое сравнение. Если моральное знание по своей объективности было бы действительно сравнимо с объективностью в математике или физике, то тогда интересубъектная пригодность этого знания могла бы быть доказана тем же образом и с той же достоверностью, с какой удовлетворяют нас многие объективно истинные утверждения математики или физики. Вероятно, мы могли бы быть убеждены, что моральное знание является «объективным», если бы мы могли показать, что точно так же, как в математике или естественных науках, эксперты в данной области используют четко определенные, воспроизводимые процедуры, которые, с их согласия, подходят для оценки обоснованности их утверждений; более того, что те, кто использует соответствующие процедуры, приближаются к соглашению относительно истинности некоторых законов или общих констатации; наконец, «законы», относительно которых достигнуто согласие, составляют значительную, нетривиальную совокупность утверждений: при моральном знании нравственные нормы четко ограничивают область нашего этического выбора. Однако в случае моральных требований эти индикаторы объективности, как известно, отсутствуют.

Очевидность того, что исследование морали не приведет нас к открытию ее объективных и абсолютных законов, не означает необходимость броситься в другую крайность, то есть считать, что моральные высказывания совершенно «субъективны», произвольны, являются скорее делом вкуса, областью, где нет места разуму или опыту. Между этими двумя крайностями существует ряд альтернатив, которые позволяют использовать аргументацию, опирающуюся на человеческий разум и опыт [Fishkin 1984]. Из самой сути этой книги должно быть очевидно, что, даже если мы не можем обосновать демократию путем наглядного вывода из «объективной истины» моральных абсолютов, мы способны, я думаю, обосновать

102

Р. Даль. Демократия и ее критики

ее доводами, которые выдерживают проверку разумом и опытом.

Позволительно сказать: даже если попечители действительно не могут обладать знаниями некоей «науки управления», их моральные суждения настолько выше суждений обычных людей, что управление все же должно быть им поручено. Допущение того, что попечители не владеют некоей объективной «наукой управления», хотя и не является совершенно фатальным для идеи попечительства, но в значительной мере обостряет практические проблемы выявления и назначения попечителей, а также удаления тех, кто продемонстрировал свою непригодность. Однако, прежде чем перейти к этим проблемам, нам необходимо рассмотреть другую разновидность «науки» и тем самым обосновать систему попечительства. Речь пойдет, разумеется, не о платоновских попечителях, а о других, которые претендуют на знание науки управления.

Инструментальное знание

Мне могли бы возразить, что собственно управление не требует морального знания. Поэтому моя критика притязаний на такое знание беспредметна. Ведь управление нуждается только в инструментальном знании, то есть правильном понимании наиболее эффективных средств достижения широко, даже во всем мире, одобренных целей — таких, как человеческое счастье или благосостояние. Инструментальное знание — это прежде всего (и, вероятно, исключительно) эмпирическое знание о человечестве, обществе, природе, поведении человека и общества, о законах, процессах, структурах и т.п. В принципе инструментальное знание, необходимое для того, чтобы управлять, могло бы быть наукой, подобной другим эмпирическим наукам.

В определенной мере подобные высказывания подкрепляют утверждения, что попечителей следует брать из рядов ученых, инженеров, специалистов, экспертов в области государственной администрации, опытных чиновников или из среды других подготовленных лиц, которые, как считается, имеют специализированные эмпирические знания. В утопии психолога Б.Ф.Скиннера «Уол-ден-два», попечители — естественно, ученые-бихевиористы (очевидно, последователи автора). Ленинцы считали, что в течение переходного периода к подлинной демократии попечителями должны быть те, кто единственно и понимает законы истории и экономики, а таковыми

Часть вторая. Противоборствующие критики 103

могут быть только марксисты-ленинцы. Специалисты по естественным наукам склонны утверждать, что политики были бы более компетентны, если бы они пользовались естественно-научными методами.

Примером может послужить редакционная статья Д.И.Кошланда «Инженеры предпочли бы... инженеров», опубликованная в журнале «Science» 25 октября 1985 года. И т.д. В основе всего этого лежит убеждение, что выбор наилучшей государственной политики преимущественно зависит от эмпирического знания; если это так, то необходимое знание есть — или может быть — некая теоретическая или практическая эмпирическая наука.

В качестве примера можно привести принятие решений об американской ядерной стратегии. Можно сказать, что они были чисто инструментальными, поскольку в Соединенных Штатах фактически все согласны с приоритетом некоторых целей: выживание рода человеческого, выживание цивилизованного мира, выживание Соединенных Штатов и т.д. Но выбор средств, как привычно утверждалось, был не морален, а строго инструментален; вопрос был в том, как наилучшим образом достичь этих целей и

добиться, чтобы все с этим согласилось. Необходимые для принятия этих решений знания были техническими, научными, инструментальными, эмпирическими. Так как эти знания были чрезвычайно сложными, а значительная их часть — разумеется, секретными, решения оказались далеко за пределами разума простых граждан. Соответственно, решения, касающиеся ядерной стратегии, следовало бы принимать не на основе общественного мнения и не с помощью демократического процесса. Это дело экспертов, которые обладают специальными знаниями в области ядерной стратегии. И как это ни печально для демократии, очевидно, что экспертами является незначительное меньшинство американских граждан.

Данный довод мог бы показаться вполне состоятельным, однако это совершенно не так. Возьмем хотя бы историю с ядерным оружием: было бы глубоко ошибочно считать, что решения по нему являются чисто инструментальными и свободны от важнейших и очень противоречивых моральных проблем. Рассмотрим хотя бы некоторые из них. Оправдана ли ядерная война с точки зрения морали? Если нет, то допустима ли стратегия устрашения? Если это так, то при каких обстоятельствах ядерное оружие вообще может быть использовано? Выбор каких мишеней позволителен с точки зрения морали?

104

Р. Даль. Демократия и ее критики

Например, станут ли мишенями города и другие населенные пункты? Если нет, то каким образом могут быть уничтожены командные пункты и центры управления противника и вообще его промышленность, транспорт, экономические центры и вооруженные силы? И в конце концов при каких обстоятельствах отказ от «победы» будет лучшим способом покончить с войной, или же, в крайнем случае, при каких условиях признание поражения предпочтительнее уничтожения?

Очевидно, что решения этих и аналогичных проблем отнюдь не только инструментальны. Они также включают в себя и моральные альтернативы (*moral choices*), и некоторые из них чрезвычайно сложны и затруднительны. Хотя в течение десятилетий стратегические решения принимались как ведущими политиками, так и общественностью без особого учета их моральной стороны [Bracken 1983: 239], в 1983 году в пасторском послании американских католических епископов [«The Challenge of Peace» 1983] перед обществом было поставлено много проблем нравственного характера. Впоследствии появились другие исследования этических аспектов стратегических решений, уже с иных, иногда конфликтных, точек зрения [Russett 1984; MacLean 1986]. Какими бы ни были суждения о моральных проблемах, тот факт, что стратегические решения должны зависеть от моральных суждений, полностью подрывает утверждение, якобы эти решения являются чисто инструментальными и могут быть взвешенно приняты на основании соображений чисто эмпирического, научного или технического порядка.

Но стратегические решения не являются уникальными. Решения, затрагивающие важнейшие аспекты государственной политики, очень редко — если вообще такое случается — принимаются на основе знания только технической наиболее эффективных средств достижения целей, которые могут быть выбраны потому, что они самоочевидно правильны или повсеместно признаны. Так как «научное» знание эмпирического мира не способно служить исчерпывающим обоснованием для управления, эмпирическая «наука» не является — и не может быть — достаточной для того, чтобы считаться «царственной наукой» правления.

Эксперты как политики

Безусловно верно следующее соображение. Хотя моральные суждения всегда необходимы для принятия ра-

Часть вторая. Противоборствующие критики 105

зумных решений, например, в случае ядерных сил, они никогда не являются достаточными. Можно также высказывать суждения об эмпирическом мире, о том, как он управляется, какие альтернативы при этом существуют, каковы вероятные последствия каждой из них и т.д. По крайней мере некоторые из этих суждений требуют специального, инструментального знания, которым, как мы обоснованно полагаем, большинство людей не владеет. Возможно, что политика в области ядерных вооружений непоказательна в силу чрезвычайной сложности связанных с ней моральных альтернатив, но она не столь уж и нетипична в отношении требований технического знания. Хотя принятие решений по ядерным вооружениям связано с техническими проблемами, они, очевидно, не сложнее, чем при решении многих других замысловатых комплексных проблем.

Так как для политических суждений всегда необходимы понимание морали и инструментальное знание, и то, и другое по отдельности никогда не может быть достаточным. И именно в этом причина несостоятельности любых доводов о правлении чисто технократической элиты. В случае с ядерными силами технократы оказываются не более квалифицированными, чем другие в формулировании основных моральных суждений. Они даже могут быть и менее квалифицированными в этом деле, чем другие. У технократов есть, по крайней мере, еще три недостатка, которые, вероятно, непоправимы в мире, где знания столь сложны, как и в нашем. В первую очередь специализация, которая необходима для получения высокого уровня экспертного знания, в настоящее время неизбежно ограничивает: человек становится специалистом в чем-либо, то есть в чем-либо одном, и, неминуемо, не сведущим в других вещах.

Второе обстоятельство. «Царственная наука» Платона просто не существует, а посему отсутствуют и практикующие ее политики. Таким образом, — Платон, прости — нет какого-либо одного искусства или одной науки, которая могла бы удовлетворительно продемонстрировать, что в ней соединены моральное понимание с инструментальным, необходимые для проведения разумной политики в современном мире. Вряд ли найдется много философов, специалистов в социальных науках или даже ученых-естественников,

которые заявляли бы подобные притязания в отношении своей науки. Ибо, как я считаю, простой тест выявит несостоятельность подобной претензии: давайте подвергнем тех, кто выступает с такого рода притязаниям, экзамену экспертов в каждой области и потом уже дадим оценки их достижениям.

Р.Даль. Демократия и ее критики

занимами, экзамену экспертов в каждой области и потом уже дадим оценки их достижениям.

Третий недостаток технократов как политиков состоит в том, что в подавляющем большинстве проблем политики инструментальное суждение зависит от посылок, которые не являются строго техническими, научными или даже очень точными. Зачастую эти послышки — отражение одной из разновидностей онтологического суждения: мир подобен этому, а не тому, он строится таким образом, а не таким.

Например, касательно ядерного оружия, то простые люди, как подчеркивает Бреккен [Bracken 1983: 50], предпочитают верить в известный закон Мерфи: если дела могут пойти плохо, то, вероятно, так и произойдет. Хотя этот закон и сформулирован на основе большого опыта (на деле, видимо, он столь же опирается на опыт, сколь и большинство обобщений в социальных науках), он, конечно же, не является хорошо обоснованным эмпирическим законом в строгом смысле. Это общераспространенное суждение о некоей тенденции, об онтологическом взгляде на природу мира.

В силу наличия этих недостатков в специализированном знании, эксперты зачастую совершенно не в состоянии понять, каким образом реальный мир может упорно отказываться играть по их правилам⁵. Хотя ошибки специалистов по планированию ядерных вооружений, как правило, скрываются от широкой публики и о них можно ничего не знать до тех пор, пока не станет слишком поздно, уже известно достаточно, чтобы утверждать: эти специалисты не представляют собой исключения из общего опыта. Так, сейчас мы понимаем, что решение об увеличении разрушительной силы пусковых установок путем оснащения их множеством независимо нацеленных ракет с разделяющимися ядерными боеголовками (МИРВ) было ошибкой. Естественно, русские также установили свои ракеты МИРВ, и проблема ядерного контроля стала еще более сложной. Гораздо позднее Пентагон предложил, чтобы установки, снабженные МИРВ, были заменены у обеих сторон меньшими установками с одной боеголовкой, что облегчило бы процесс проверки. Но еще в то время, когда было принято решение о МИРВ, многие критики, выступая с позиций здравого смысла — и онтологического суждения о функционировании мира, — утверждали: случилось то, что несомненно должно было случиться. Отнюдь не укрепилось доверие людей к скрытым действиям политиков, когда стало известно, что в

Часть вторая. Противоборствующие критики 107

1982 году центр предупреждения Управления космической защиты Северной Америки (НОРАД) не имел надежного аварийного обеспечения электроэнергией. Каким-то образом эта простая проблема «проскочила сквозь щель» [Bracken 1983: 113].

Практика принятия решений лишь придает дополнительную убедительность распространенному общественному выводу о том, что технократы должны быть не управителями, а управляемыми. Этот вывод содержится в знаменитом афоризме Жоржа Клемансо о том, что война является слишком важным делом, чтобы доверить ее генералам. Данный принцип в достаточной мере подтвердился массовой бойней, которую удалось организовать высококвалифицированным генеральным штабам воюющих стран в Первую мировую войну. Опыт человечества, обобщенный в изречении Клемансо и законе Мерфи, дает мало оснований рассчитывать, что эксперты обладают способностью управлять, как нам это обещает теория попечительства⁶.

ЗНАНИЕ: ОБЩЕЕ БЛАГО

Доводы в пользу попечительства иногда зависят от представлений, что же такое общее благо (или общенародное благо, коллективное благо, общий интерес и т.д.) и каким образом может быть приобретено знание о составляющих общего блага.

Ради пояснения задачи я хотел бы сделать упрощающее предположение. Давайте представим, что взрослый индивид, как правило, скорее всего лучше любого понимает свои интересы. В главе 7 я объясню, почему мне кажется разумным исходить из такого предположения при подготовке коллективных решений. Однако ради продолжения рассуждений я сейчас хотел бы допустить, что мы уже его приняли. Мы предполагаем, что взрослые, в отличие от детей, обычно не нуждаются в патерналистах-попечителях для выработки решений от их имени. Если общее благо состоит только из индивидуальных интересов и если мы можем прийти к согласию относительно некоторого удовлетворительного принципа агрегирования индивидуальных интересов — возможно, это будет принцип большинства, — тогда как в частной жизни патернализм оказывается ненужным и сомнительным, так и попечительство будет таковым в общественной жизни. Для достижения наилучшего из потенциальных коллективного решения относительно общего блага нам нужно только

108

Р.Даль. Демократия и ее критики

быть уверенными в том, что каждый индивид имел соответствующую возможность сделать свой выбор из имевшихся альтернатив (т.е. проголосовать) и что процесс достижения коллективного решения соответствовал некоему правилу агрегирования этих индивидуальных выборов в общественный выбор (с использованием, например, мажоритарного принципа).

Однако, если общее благо — это нечто большее, чем агрегация личных интересов, тогда для его достижения

и нужно нечто большее. В этом случае достижение общего блага потребует понимания, чем же оно отличается от комбинации индивидуальных интересов. Если также верно следующее (а именно на этом настаивал в предыдущей главе Аристо): большинство людей главным образом озабочены своими частными интересами, то вряд ли можно надеяться, что они станут вникать в смысл общего блага, а еще меньше оснований полагать, что они предпримут усилия ради его достижения. Не было бы более осмотрительным в такой ситуации возложить задачу принятия решений, касающихся общего блага, на людей, специально подготовленных для понимания того, из чего складывается общее благо, и, разумеется, полных решимости его достичь? Короче говоря, разве не приходим мы — хотя и другим путем — к выводу, что лучшими правителями являются попечители, которые обладают как знанием, так и добродетелью?

Из чего же состоит специальное знание попечителей? Очевидно, что это зависит от того, что понимать под общим благом. Доскональное исследование данного вопроса потребовало бы очень долгих блужданий в запутанных дебрях лингвистических и концептуальных ухищрений, туманных концепций и неверных путей. Но в данный момент можно обратиться и к более краткому исследованию.

Однако, прежде чем предпринять этот набег, важно нам самим помнить о препятствиях на пути к достижению полной и рациональной основы для морального суждения, о которых я только что упоминал. Рациональное обоснование суждения относительно блага какого-либо сообщества людей не легче рационального обоснования суждения относительно блага индивида. Пожалуй, даже гораздо труднее. Хочу еще раз указать, что, говоря о проблематичности моральных суждений, я отнюдь не утверждаю, будто поиск рационального обоснования является бессмысленным занятием. Как я уже упоминал, утверждения о том, что именно есть лучшее для индивида,

Часть вторая. Противоборствующие критики 109

группы, страны или человечества, могут быть и чем-то значительно более основательным, нежели простые проявления произвольной и бессмысленной пристрастности (*mere arbitrary and mindless expressions of taste*): моральные суждения не должны быть чисто субъективными. В суждениях об обоснованности положений относительно общего блага мы способны и обязаны использовать разум и опыт. Тем не менее ни одно утверждение типа «общенародное благо в конечном счете состоит из того-то и того-то» не может слыть «объективно истинным» в том же самом смысле, в каком многие положения в математике, логике или естественных науках считаются таковыми. Даже если мы придем к заключению, что общенародное благо отличается от агрегации индивидуальных благ, то никакая группа мнимых попечителей не сможет обоснованно притязать на обладание «наукой управления», состоящей из «объективно истинного» знания общенародного блага. И еще: если мы верим, что общее благо есть нечто большее, чем агрегация индивидуальных интересов, то не будем ли мы больше склоняться к выводу, что ради понимания индивид должен обладать знаниями и опытом, которыми, по обоснованному допущению, большинство людей не может обладать? Очевидно, нам необходимо знать, отличается ли общее благо от агрегации индивидуальных интересов, и если да, то каким образом, коль скоро все же различия существуют, данный факт укрепляет позицию попечительства.

Общенародное благо: органическое или антропоцентрическое

Со времен античности в дискуссиях об общем благе зачастую присутствовал налет мистицизма. Это был фантом, созданный организмическими интерпретациями коллективных существ.

Когда мы говорим о благе индивида, мы более или менее понимаем, что мы подразумеваем под индивидом. Но когда мы говорим о неком коллективном существе, что же это такое? Разумеется, конкретным коллективом может быть полис, общество, нация, страна, государство или еще что-нибудь. Однако допустимо ли сравнивать город с индивидом, и если да, то каким образом? Иногда о коллективе в виде города говорят так, будто это живой организм; так что город может уподобляться индивиду. С античных времен к политическим сообществам применя-

110

Р. Даль. Демократия и ее критики

лись органические метафоры. Однако не всегда ясно, как нам истолковывать метафору. Например, в «Политии» Сократ часто говорит о «городе в целом», как будто бы город — некая целостная сущность, подобная индивиду; он также переворачивает метафору, утверждая, что «индивид подобен городу» (577d) [Платон, т. 3, ч. 1: 399]¹. Организм в качестве метафоры — это одно, но совершенно иное означает уподоблять организму общность. Должны ли мы серьезно рассматривать и города, и индивидов в виде принадлежащих, так сказать, к классу живых организмов?

Очевидно, что органическая метафора предполагает особый способ мышления об общем благе. Одной из интерпретаций органической метафоры может быть следующая:

Равно как благо человека больше, чем «благо» его отдельной части, точно так же благо общности больше блага ее частей; благо города больше, чем благо его граждан; в силу этого общее благо не может быть в конечном счете сведено к благу людей, образующих общность.

Так как некоторые авторы, использующие органические метафоры, вероятно, отвергнут эту интерпретацию, то для различения называю это организмическим взглядом на общее благо.

Альтернативой организмическому взгляду позволительно назвать антропоцентрические (*human-centered*) обоснования для принятия решений.

Общее благо города или нации может быть всегда пересоставлено (*decomposed*) в то, что образует благо для

членов этого сообщества или для тех, кто находится под его воздействием. Общее благо не является чем-то отличающимся от интересов или блага людей, которые составляют такую общность или находятся под ее воздействием.

В противоположность организмической точке зрения данная посылка никогда не позволит протащить в общее благо что-либо, кроме блага людей, человеческих личностей.

Иногда считается, что организмический подход превосходит антропоцентрический в двух отношениях: во-первых, он допускает, что какая-либо система, особенно живая, не может всегда сводиться к сумме ее частей; во-вторых, он признает такие ценности, как порядок, общность и справедливость, которые не могут быть объяснены при антропоцентрическом подходе. Однако оба этих критических замечания свидетельствуют о непонимании антропоцентрической посылки.

Часть вторая. Противоборствующие критики 111

Сообщества как системы, а не агрегаты

Антропоцентрический постулат не предполагает «методологического индивидуализма», то есть доктрины, утверждающей, что социальные явления могут быть объяснены только с помощью фактов, связанных с людьми⁸. Так как системы состоят не только из частей, но равно и из связей между частями, то свойства системы не всегда сводятся к свойствам ее элементов. Раз сообщество — не просто совокупность отдельных индивидов, а также и отношений между ними и различными подсистемами, то отсюда следует, что характеристики сообщества не сводимы к индивидуальным характеристикам⁹.

Однако проблема заключается не в том, что коллектив может иметь свойства, которые не сводимы к качествам отдельных людей. Если мы верим, что некоторое свойство человеческой системы (например, справедливость или политическое равенство) — есть ценность, то не повышается ли ценность этого качества потому, что оно приносит пользу системе совершенно независимо от той значимости, которую оно может иметь для людей в системе? Или, наоборот, свойство имеет ценность потому, что оно приносит пользу людям, составляющим систему? Что означало бы первое утверждение — неясно. Я думаю, что попытки прояснить это непременно кончатся ничем при столкновении с простым вопросом: почему мы, люди, должны оценивать какую-нибудь человеческую систему выше или вне той ценности, которую она имеет для нас?

Если мы отвергнем организмический подход, антропоцентрический подход позволит нам понять ценности, которые люди извлекают для себя из жизни какого-либо сообщества или сообществ. Мы сможем увидеть, почему происходит таким образом с помощью рассмотрения некоторых возможных ценностей сообщества. Частные интересы и коллективные интересы

Антропоцентрический подход никоим образом не уменьшает значения ценностей, которые зависят от принадлежности к какой-либо группе или сообществу: альтруизм, любовь, дружба, товарищество, братство, участие, справедливость, порядок, безопасность, лояльность и т.п.

Модели и теории общества и поведения, которые подчеркивают индивидуализм и минимизируют важность связей внутри сообщества или коллективных интересов, являются антропоцентрическими. Однако они не предла-

112

Р.Даль. Демократия и ее критики

гают эгоизм или индивидуализм ни в качестве факта, ни как ценность. Разумеется, верно, что членство в каком-то сообществе есть благо почти для каждого, если не для каждого. Но если это так, то это благо, или интерес, должно быть включено в блага, или интересы, каждого либо почти каждого. Интересы личности могут быть — и обычно бывают — шире, чем личные или эгоистические интересы. То есть при защите антропоцентрического подхода я выбираю слово личность (person), а не индивид (individual); этим я хочу сделать упор на целостную личность, в том числе на все ее социальные аспекты. Если предполагается, что выражение человеческие интересы (human interests) охватывает все интересы кого-то как личности, как человеческого существа, то тогда человеческие интересы включают в себя принадлежность к некому сообществу, а в настоящее время — ко многим сообществам и коллективностям. Ценность принадлежности к сообществу дает приумножение личностям, составляющим сообщество, а не призрачному органическому существу, которое порождает ущерб или благополучие независимо от образующих его людей.

Таким образом, с одной стороны, в то время как органическая метафора может быть полезной в качестве средства подчеркивания взаимозависимости людей и ценностей человеческого общения и близости, органическая (отличающаяся от организмической) концепция человеческой социабельности* не предполагает ничего, что не было бы полностью совместимо с антропоцентрической основой принятия коллективных решений¹⁰. Если, с другой стороны, дискурс органичности (organic language) предназначается для выражения организмической концепции общего блага, то тогда он мне кажется откровенно ошибочным и затемняющим суть вопроса.

Если мы соглашаемся с антропоцентрическим подходом, то в этом случае понимание общего блага какого-либо коллектива требует знания интересов личностей и ничего более. Не могут быть доказаны утверждения, будто правители должны обладать знаниями относительно особого вида общего блага, которое состоит из чего-либо разнящегося с комбинацией интересов тех, кто составляет коллектив или находится под влиянием его политики.

Склонность людей к общению и к образованию сообществ.

Коллективные решения: проблема композиции

Одно дело сказать, что общее благо состоит только из блага отдельных личностей. Но совершенно иное сказать, каким именно образом общее благо следует слагать из блага личностей. Для того чтобы составить (compose) общее благо из блага личностей, нам необходим некий удовлетворительный принцип, некоторое правило принятия решений¹¹. Если новейшие дискуссии что-то и доказали, так только следующее: при определенных обстоятельствах любые правила принятия решений страдают серьезными недостатками. Поскольку демократии не было бы оправдания, если бы она не могла прибегать к честным процедурам выработки коллективных позиций, то ее часто упрекают именно за дефекты мажоритарного принципа и прочих демократических правил принятия решений. Может сложиться впечатление, что следует искать некую альтернативу демократии,

В главе 10 я еще поставлю вопрос о правлении большинства (majority rule)* и альтернативах ему. Здесь же мы остановимся на том, что доводы в пользу попечительства не в меньшей мере, чем в пользу демократии, предполагают, что коллективные решения иногда бывают очень желательными. Если попечители не всегда будут единодушны, то они тоже будут нуждаться в правилах принятия решений. Если ваши попечители не согласны друг с другом, спрашивал Демо у Аристоса, то каким образом они будут принимать решения, используя правило большинства (majority rule)? Вопрос демократа не может быть проигнорирован как легкомысленная тривиальность. Хотя сторонники попечительства явно стараются не упоминать о разногласиях между попечителями, полагать, что они не возникнут, равнозначно игнорированию всего опыта человечества. Если же разногласия будут иметь место — это, несомненно, случится — и если решения попечителей не станут просто произвольными, то тогда

Исходно категория правления большинства (правление множества) противопоставлялась категории правления немногих. Однако в современной англоязычной политологии омонимия слов rule как «правление» и rule как «правило» позволяет интерпретировать выражение majority rule в качестве «правила большинства». В примечании 1 к главе 10 Даль признается: «Следуя обычному словоупотреблению, я использую выражение правление большинства (majority rule) для краткой замены принципа правления большинства (the principle of majority rule)».

114

Р. Даль. Демократия и ее критики

им понадобятся правила принятия решений, для того чтобы урегулировать их разногласия. Из этого следует: коль скоро проблема определения четких правил принятия решений является значимой для демократического прогресса, она не менее серьезна для любого альтернативного процесса формирования коллективных решений, включая попечительство.

РИСК, НЕУВЕРЕННОСТЬ И УСТУПКИ (trade-offs)

Защита попечительства зачастую предполагает, что моральное и научное знание, и тем самым, политические суждения могут основываться на рациональной достоверности. Так, в отличие от обычного человека, суждениям которого свойственна вся недостоверность рядовых мнений, попечитель в состоянии приобрести знание о самом лучшем для сообщества, приближающееся к рациональному достоверному знанию. Тем не менее любое предположение такого рода упускает одну из характеристик, внутренне присущих суждениям о наиболее важных проблемах политики. Такие суждения должны основываться на предположительных оценках риска, неуверенности и уступок. Последние исследования процесса принятия решений выявили этот новый и фатальный порок в аргументации в защиту попечительства, который прежняя философская защита и критика были не в состоянии разглядеть.

Политические решения почти всегда, в лучшем случае, рискованны в том смысле, что требуют сделать выбор между альтернативами, и последствия этого выбора являются только вероятными. Если бы последствия были определенными, некоторые мучения при принятии решений оказались бы ненужными. Но более всего страшит ужасный риск результатов. Рассмотрим следующую ситуацию. В Азии появилась необычная и опасная форма гриппа, и ожидается, что она может достичь Соединенных Штатов. Пока будет принята программа борьбы, эта болезнь унесет жизни 600 человек. Были предложены две альтернативные программы. Если будет принята одна из них, то будут спасены 200 человек; если вторая — то существует треть вероятности, что уцелеют все 600 человек, а две трети — что не будет спасен никто. Так какую же программу следует принять?

В данном случае не существует бесспорно правильного ответа. Более того, ответы на эти и подобные вопросы

Часть вторая. Противоборствующие критики 115

зависят от того, как представлены альтернативы. Экспериментально доказано, что когда альтернативы сформулированы так, как я их только что описал, большинство людей иногда выбирает первую альтернативу. Если словесно иначе — хотя по смыслу идентично, — то большинство людей выберет вторую! Сверх того, эта полная перестановка «не менее характерна для искушенных людей, чем для неискушенных». Перед лицом риска или выбора люди, как правило, высказывают несостоятельные с точки зрения логики суждения, и результаты экспертов оказываются не лучше, чем у рядовых людей¹².

Однако проблема рационального выбора становится еще более сложной, потому что — в противоположность только что приведенному примеру — обыкновенно сами вероятности неведомы.

Последствия не только просто рискованны в том смысле, что мы можем определить точную вероятность каждого из них так же, как при игре в кости. Результаты совершенно неизвестны в том плане, что мы можем, в лучшем случае, приблизительно определить вероятности, исходя из большого и неопределенного их ряда. Хотя мы играем костями, заполненными свинцом, мы никак не способны заранее узнать, как именно подделаны игральные кости.

В то же время все действительно важные политические решения требуют суждений по поводу относительной желательности баланса* между различными ценностями: равенством или свободой, высокой зарплатой или международной конкурентоспособностью, накоплением или потреблением, краткосрочными выгодами или долгосрочными и т.д.

Обыкновенно политические суждения требуют оценки обоих моментов — и неопределенностей, и уступок. В этой ситуации более высокая компетентность экспертов уменьшается до предела исчезновения.

Например, предположим, что у нас есть возможность выбирать между двумя ядерными стратегиями. Одна из них дает существенную вероятность окончательного устранения ядерной войны; однако в этом случае, если война все же произойдет, полностью погибнет все население Соединенных

В данном случае термин Даля уступка (trade-off) переводится как баланс, поскольку сам процесс торговли и вытекающая из нее уступка возникают не между двумя участниками, а осуществляются одним человеком, который уравнивает два противоположных собственных устремления, то есть «уступает» сам себе.

116

Р.Даль. Демократия и ее критики

Штатов. Вторая стратегия дает значительно меньше шансов избежать войны, но война приведет, видимо, к меньшим потерям — наверное, около четверти населения США. Очевидно, что нет и не может быть «экспертного» ответа на эти и подобные вопросы.

ДОБРОДЕТЕЛЬ

В высшей степени сомнительно, чтобы попечители обладали знанием — будь оно моральным, инструментальным или практическим, — необходимым для подтверждения их права на управление. Однако даже исключительного знания недостаточно. Сможем ли мы поверить, что наши мнимые попечители будут стремиться к общему благу, а не к собственному? Обладают ли они необходимой добродетелью?

Некий сторонник попечительства может возразить, что попечители не будут злоупотреблять своей властью более, чем официальные лица, которым в демократических системах делегирована эта власть. Однако теория попечительства не предполагает, что делегируем власть правителям. Власть правителей вообще не будет делегированной. На деле полномочие управлять будет постоянно от-чуждено, а не делегировано.

Люди не смогут легально или конституционально, либо, я полагаю, рационально или морально вернуть себе власть, даже если они придут к выводу о желательности этого шага. Их единственным спасительным средством окажется революция.

Попечители не только освободятся от контроля со стороны народа, сколь бы порой недостаточным ни был этот контроль при демократических режимах. Вероятно, они не будут разделять демократические ценности. Разумеется, попечители будут только презирать общественное мнение как неподлинное знание*.

Я процитировал афоризм Клемансо и закон Мерфи; но мне следует добавить еще два. Третий — это даже лучше, по-видимому, известное и в большей мере подтвержденное человеческим опытом утверждение лорда Эктона, что любая власть развращает, а абсолютная власть развращает абсолютно. А четвертое — это высказывание Джона Стюарта Милля: «Права и интересы каж-
Различие мнения (доксы) и знания (эпистеме) составляет одну из важнейших основ, практически, аксиом европейской философской традиции.

Часть вторая. Противоборствующие критики 117

дого и любого человека только тогда будут обеспечены, когда заинтересованный человек сам способен и готов за них постоять... Люди находятся в безопасности от зла в руках других в той мере, в какой они имеют силу и способны к самозащите» [Mill 1958: 43].

Обобщения Милля, Эктона, Клемансо и апокрифического Мерфи, разумеется, не являются «законами» в строгом смысле. Скорее это практические суждения, разумные правила, поучительные выводы относительно существования мира. Однако если они, как я считаю, представляют собой в общих чертах правильные описания мира, то тогда подлинное попечительство предьявляет самим попечителям бесчеловечные требования.

ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ

Я полагаю, что это суждение подтверждено современным историческим опытом. Условия, которые сделали возможной Венецианскую республику, более не существуют и вряд ли появятся в этом или в следующем веке. В наш век мы стали свидетелями нового исторического феномена, который мы назвали тоталитаризмом. Хотя новые и крайние характеристики этих режимов часто преувеличивались, они в большей мере усилили наше осознание потенциальных возможностей плохого управления в современном обществе. Оказалось, что в человеческом обществе существует подобный потенциал централизованного господства, превосходящий все прежние пределы. В мире имеется большое разнообразие авторитарных режимов, отличающихся по структуре, идеологии и результатам; и все они притязают на легитимацию как подлинные и единственные защитники общего блага. Их характеристики позволяют сделать, по крайней мере, три вывода.

Во-первых, подтвердилась глубокая истина грустного афоризма Эктона. Во-вторых, в подобных системах наблюдается сильная предрасположенность к грубым ошибкам, ибо власть правителей ведет к искажению информации как теми, кто им докладывает, так и в силу необузданной эксцентричности самих правителей. В-третьих, никто так и не разработал удовлетворительных способов выявления, рекрутирования и подготовки попечителей к их деятельности или же смещения высокопоставленных попечителей в случае их неудовлетворительной работы. Этим режимам заметно не хватает правителей, обладающих добродетелью и знанием — моральным, ин-

118

Р.Даль. Демократия и ее критики

струментальным и практическим, необходимым, чтобы оправдать их властвование именно в качестве попечителей.

В то же время в демократической теории и практике произошла фундаментальная перестройка, чтобы справиться с современными проблемами познания, информации, взаимопонимания и использования экспертов. Хотя Платон и прочие критики часто атаковали демократию как режим, управляемый грубым, непроработанным, неинформированным общественным мнением (*raw, unmediated, uninformed public opinion*), это интерпретации противников, а не друзей демократии. Даже среди сторонников прямой демократии лишь самые большие простаки утверждали, что решения в законодательных органах должны приниматься только после того, как просвещение, открытые исследования, дискуссии и прочие формы гражданского обучения внесут ясность в проблематику. Современные демократии с их разработанной системой представительства, делегирования, специализированных комитетов и административной экспертизы в огромной мере увеличили объем и качество информации и понимания вопросов, связанных с принятием решений*. Было бы глупо и неуместно противопоставлять идеализированное правление мудрой и добродетельной элиты правлению толпы (*mobocracy*), прикрытому именем демократии, как это делал Платон и как с тех пор продолжают делать многие противники демократии.

ПОЧЕМУ ФИЛОСОФАМ НЕ СЛЕДУЕТ БЫТЬ ЦАРЯМИ, И НАОБОРОТ

Несмотря на все свои недостатки, аргументы в пользу попечительства оказали важную услугу политической мысли, подчеркивая знания и добродетели как главные качества управления в хорошем государственном устройстве. Для будущей демократической теории и практики было бы рискованно выступать против этих качеств.

Тем не менее благоразумие" и житейская мудрость рекомендуют нам отказаться от иллюзорных надежд на то, будто лучший строй не может быть достигнут, «пока в государствах не будут царствовать философы, либо так на-

Даль фактически признает, что важные элементы попечительства интегрированы в современную демократию.

Даль пользуется словом *prudence*, которое в политическом лексиконе имеет весьма основательно проработанный смысл.

Часть вторая. Противоборствующие критики 119

зываемые ныне цари и владыки не станут благородно и основательно философствовать и это не сольется воедино — государственная власть и философия, и пока не будут в обязательном порядке отстранены те люди — а их много, — которые ныне стремятся порознь либо к власти, либо к философии» (473d) [Платон, т. 3, ч. 1: 275].

Говоря о том, что один вид деятельности исключает другой, я не утверждаю, что правители не могут иметь в некотором роде «философский» склад ума, как это уже случалось. Однако иметь философский склад ума — одно, а быть философом — другое. Под словом «философ» я не имею в виду философа в современном профессиональном смысле, то есть того, кто преподает философию в академическом учреждении, публикуется в философских журналах и т.д. Я понимаю слово «философ» в смысле, который придавали ему Сократ и Платон. Это человек, который увлечен страстными поисками истины, просвещения и понимания, прежде всего в сфере справедливости и человеческого блага¹³. Правители вряд ли имеют большой интерес к такого рода поиску, и немногие из них сочли бы его результаты утешительными. Но и философам в платоновском смысле не присуще особое желание управлять, ибо такое дело, как им известно, препятствует их поискам истины. Это знал еще Платон. Потому некоторые ученые настаивали на ироническом смысле «Политии»: Платон предлагает нам задуматься, почему выдуманная им республика невозможна. Хотя, вероятно, своей знаменитой метафорой о пещере он говорит нам, что тот, кто покидает пещеру с дрожащими тенями, отбрасываемыми далеким светом, и видит реальное и истинное при полном солнечном освещении, неохотно возвращается обратно. И мир политики находится в пещере, где истина никогда не бывает полностью доступной.

Благоразумие и житейская мудрость работают против теории попечительства и по другим причинам.

Несовершенная демократия — это несчастье для народа; но несовершенный авторитарный режим — вообще мерзость. Если осторожность подсказывает стратегию «макси-мин» — выбор альтернативы, которая является лучшей из худших последствий, то опыт XX века очень убедительно свидетельствует против идеи

попечительства.

Но если мы, напротив, выберем стратегию «макси-макс», то она также приведет нас к одобрению демократии, а не попечительства. Демократия предпочтительнее по своим последствиям в идеальной форме. В идеальной

120

Р.Даль. Демократия и ее критики

системе попечительства только попечители могут пользоваться одной из самых фундаментальных свобод — свободой участвовать в создании законов, которые налагают обязательства на самого себя и на свое сообщество. Однако при идеальной демократии этой свободой пользуется весь народ.

Верно, что при демократическом режиме существует риск того, что люди будут совершать ошибки. Однако в реальном мире риск ошибок наличествует во всех режимах, а наилучшие просчеты были совершены лидерами в недемократических режимах. Кроме того, возможность совершать ошибки — это еще и возможность учиться. Точно так же, как мы отклоняем патернализм в индивидуальных решениях, ибо он препятствует развитию наших моральных качеств, мы должны отвергнуть попечительство в государстве, ибо оно задержит развитие моральных качеств целого народа. Только демократическая идея, в ее лучшем проявлении, может дать надежду, но на это никогда не будет способно попечительство — на то, что все люди, а не немногие, занявшись управлением собой, смогут научиться действовать как морально ответственные личности.

Часть III.

ТЕОРИЯ

ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО

ПРОЦЕССА

Глава 6.

ОБОСНОВАНИЕ: ИДЕЯ РАВНОЙ ПРИСУЩЕЙ ЦЕННОСТИ

Доказательства неудовлетворительности в пользу анархизма или попечительства — еще далеко не свидетельство того, что демократия является лучшей альтернативой. Может ли, исходя из этого, приверженность демократическому процессу быть рационально обоснована или если требование «рациональности» кажется слишком жестким, то, по крайней мере, разумно обоснована?

Ответ на этот вопрос начнем с посылки, что для совместного проживания в сообществе его членам нужен процесс выработки решений о принципах, правилах, законах, политике, поведении и т.д. именно в данной ассоциации. Ожидается, что члены будут соотноситься с такими решениями, ибо они связывающие. Так как подобные решения сообщества значительно отличаются от индивидуальных предпочтений и решений, мы можем назвать их управляющими или связывающими коллективными решениями.

Чтобы совместно жить неким сообществом, людям необходимо осуществлять процесс достижения управляющих решений, а значит, политический процесс. Если мне позволительно сильное упрощение альтернатив, то одним из решений может быть иерархический процесс: решения будут вырабатывать определенные руководители. Не исключено, что в идеале эти руководители могут образовать небольшую группу, которую отличает чрезвычайно высокий уровень знаний и добродетели. Разумеется, таким идеальным решением станет правление попечителей. Альтернативой, которую я собираюсь рассматривать, является демократический прогресс управления. В главе 8 я собираюсь представить набор критериев, которые отличают демократический процесс не только от попечительства, но и от других альтернатив. До тех пор мы можем обходиться определением демократии как «правление народа» или, если еще более сузить его, как «правление демоса», то есть корпуса граждан, состоящего из людей, которые считаются достойными принимать управленческие решения.

124

Р.Даль. Демократия и ее критики

ДЕМОКРАТИЯ КАК УСТРЕМЛЕНИЕ

К СОЗДАНИЮ НАИБОЛЕЕ ПРИГОДНОЙ

ПРИ ВСЕХ УСЛОВИЯХ СИСТЕМЫ

Многие попытки оправдать демократию апеллируют к демократическим системам, весьма близким к идеалу. Однако идеальные политические системы, и особенно идеальные государства, никогда не существовали, не существуют и, практически несомненно, никогда не будут существовать. Поэтому я хочу упомянуть об одном из оправданий демократии, которое, хотя и является слишком неопределенным и не вполне философским, чтобы быть убедительным для политиков и философов, может оказаться для многих гораздо более привлекательным, чем строго философские доводы. Действительно, я бы не удивился, когда бы оно оказалось подспудным убеждением немалого числа теоретиков демократии и нефилософским основанием их рассуждений.

Суть дела в том, что идея демократии активно воспринимается неким народом в условиях, когда он приближается к тому, чтобы создать наиболее пригодную политическую систему или, по меньшей мере, лучшее для любых возможных условий государство. И с этой точки зрения многие философские оправдания демократии были бы правильными. Однако они говорят больше о политических идеалах, чем непосредственно о человеческом опыте. Проницательный взгляд на человеческий опыт, как исторический, так и

современный, свидетельствует, что среди прошлых и существующих политических обществ те, кто больше всего удовлетворяет критериям демократической идеи, оказывались при учете всех обстоятельств (taken all around) лучше, чем остальные. Это не означает, что нынешние «демократии» являются — или когда-либо стали — в высшей степени демократическими при оценке все более строгими критериями, присущими демократическим идеалам. Однако вследствие более полного, чем прочие режимы, соответствия этим критериям, а также из-за политической культуры, которую порождает теория и практика демократии, в целом они, при всем

Даль использует выражение наиболее пригодная при всех условиях система (the best feasible system taken all around) для того, чтобы ввести ключевое понятие адаптирующейся и самосовершенствующейся системы, составляющее ядро предлагаемой им концепции демократии, демократического процесса и демократической организации.

Часть третья. Теория демократического процесса 125

своим несовершенством, являясь более привлекательными, нежели любая явно недемократическая альтернатива*. Как нам следует оценивать справедливость подобного утверждения? Мы не можем разумно решить, оправдана ли демократия, до тех пор, пока мы не сравним ее с альтернативами. Например, превосходит ли демократия систему попечительства типа той, которая представлена Платоном в «Политии»? Чтобы осуществить такое сравнение, нам нужно не только хорошо понимать демократию и как идеал, и как возможную реальность; нам нужно также понимать и альтернативу и как идеал, и как возможную реальность. Однако при подобном сравнении мы должны избегать сравнения идеальных (ideal), то есть воображаемых, апельсинов с действительными (actual), то есть настоящими, яблоками, ибо эта процедура скорее предназначена показать, что действительные яблоки хуже идеальных апельсинов. Зачастую сравнения делаются — эксплицитно или имплицитно — между идеальным функционированием одного режима и действительным функционированием другого. Трудно даже вообразить, какой же вывод может следовать из этих сравнений. Было бы куда правильнее сравнивать демократический идеал с идеалом попечительства и осуществляющиеся на деле демократии с осуществляющимися на деле иерархическими режимами. Очевидно, что в этом и состоит одна из главных задач. Именно ее рассмотрению и посвящена большая часть этой книги. Поэтому аргументацию этой и следующей глав следует рассматривать как связанную с обоснованиями, приведенными ниже.

ИДЕЯ ПРИСУЩЕГО РАВЕНСТВА

Одно из очевидных возражений против тезиса, что наиболее пригодная система возникает, когда народ активно поддерживает идею демократии, состоит в том, что данный аргумент не имеет смысла, пока мы не узнаем, что означает «наиболее». По какому критерию мы должны определить ценность демократии: как идеал или как реальность?

Даль отталкивается, вероятно, от знаменитой фразы У. Черчилля, произнесенной им в британском парламенте 11 ноября 1947 года: «Демократия — это самая плохая форма правления, если не считать все остальные, которые время от времени подвергались проверке».

126

Р. Даль. Демократия и ее критики

Я полагаю, что в действительности все попытки ответить на подобный вопрос в конечном счете обращаются к настолько фундаментальному утверждению, что оно содержится в большинстве моральных аргументов. Именно это и может быть названо идеей подлинного равенства.

Один из вариантов этой идеи содержится в хорошо известном отрывке из работы Локка «Второй трактат о правлении»:

«Хотя я сказал выше что все люди по природе равны, меня не следует понимать так, что это равенство распространяется на все: возраст и добродетель могут давать людям справедливое превосходство; исключительные достоинства и заслуги могут поставить кого-либо над общим уровнем; происхождение может побудить одних, а союз или выгоды других оказывать почтение тем, кому природа, благодарность или другие поводы обязывают его оказывать. И тем не менее все это не противоречит равенству, в котором находятся все люди в отношении юрисдикции или господства одного над другим. Именно об этом равенстве я и говорил как об относящемся к рассматриваемому предмету, имея в виду равное право на свою естественную свободу, которое имеет каждый человек, не будучи обязан подчиняться воле или власти какого-либо другого человека» (гл. 6, пар. 54) [Локк 1988' 3-292].

Локк приписывал людям некую разновидность присущего им равенства, которое, хотя и явно неуместно во многих ситуациях, но определенно должно оказаться решающим для некоторых целей (purposes), а именно для целей правления. Хотя Локк представляет свою версию в особой форме, он разделяет со многими другими уверенность, что, по крайней мере, по вопросам, требующим коллективных решений, «все Мужчины — all Men» (или все личности?) считаются — или должны считаться — равными в некотором очень важном смысле. Я хотел бы назвать это основное понятие Идеей Присущего Равенства (Idea of Intrinsic Equality).

В связи с этим являются ли люди подлинно равными, и какие необходимые условия — если таковые существуют — их равенство навязывает процессу выработки коллективных решений? Проще сказать, как это делает Локк, что не есть сущностное равенство, чем определить более точно значение. Очевидно, что для Локка сущностное равенство означает, что никто по природе (по существу. — М.И.) не имеет права

подчинять другого человека своей воле или власти. Из чего следует: «Поскольку все
Часть третья. Теория демократического процесса 127

люди являются... по природе своей свободными, равными и независимыми, то никто не может быть выведен из этого состояния и подчинен политической власти другого без своего собственного согласия» (гл. 8, пар. 95)[J/7]. Однако для некоторых сущностное равенство сводится к тому, что все люди имеют одинаковую сущностную ценность, то есть, говоря другими словами, ни один человек не является сущностно (по природе. — М.И.) выше другого². Для Джона Ролза, который считает идею о равной сущностной ценности людей исключительно неопределенной и эластичной, сущностное равенство людей заключается скорее в способности сознавать свое благо и приобретать чувство справедливости³. Другие же понимают его так: благо или интересы каждого индивида должны учитываться одинаково. В этом и состоит хорошо известный Принцип Равного Учета Интересов (Principle of Equal Consideration of Interests) [Benn 1967: 61ff]. Каким образом данные различные толкования сущностного равенства соотносятся с идеей сущностной ценности и зависят ли они от нее в конечном счете — все это нерешенные вопросы, на которых не стоит больше останавливаться⁴.

Тем не менее демократия могла бы, подобно платоновской республике, оставаться не более чем философской фантазией, если бы не столь постоянное и широкое влияние идеи о фундаментальном равенстве людей — или, по крайней мере, фундаментальном равенстве членов некоей значительной группы. Исторически идея присущего людям равенства стала особенно влиятельной в Европе и англоязычных странах благодаря общей для иудаизма и христианства доктрине, которую разделяет также и ислам, что мы в равной степени «чада Божий». Конечно же, исходя именно из этой веры, Локк и выдвинул свой тезис о естественном равенстве всех людей по природе.

Даже когда моральные рассуждения внешне кажутся независимыми от своих религиозных истоков, как это и происходило в последние столетия, Идея Присущего Равенства всегда считалась не требующей доказательств. Мы знаем изречение Бентама: «каждый равен другому, и никто не больше другого», которое, как утверждал Джон Стюарт Милль, «могло быть написано, исходя из принципа полезности как одного из объясняющих комментариев» [Mill (1863) 1962b: 319]⁵. Бентам имеет в виду — и все утилитаристы считают это аксиомой, — что неважно, кем могут быть Джон или Смит, и безразлично, как будет

128

Р. Даль. Демократия и ее критики

обозначен высший стандарт добродетели: то ли счастьем, удовольствием, удовлетворенностью, благосостоянием или полезностью, — счастье Джона позволительно рассчитать точно в тех же единицах, что и счастье Смита. Мы не должны измерять счастье Джона в каких-либо усеченных единицах, в силу того что он безграмотный сельскохозяйственный рабочий, а счастье Смита — в более полных единицах, ибо он художник с исключительно рафинированным вкусом. Даже когда Дж.С.Милль заявляет, что некоторые удовольствия лучше других, он продолжает придерживаться все той же аксиомы. Для Милля, вслед за Бентамом, относительная ценность какого-нибудь объекта или какой-то деятельности зависит от их вклада в удовольствие или счастье реципиента, а не от его подлинной или специфической ценности⁶.

Утилитаризм уязвим по многим аспектам, и он всегда подвергался ожесточенной критике, особенно со стороны тех, кто пытался продемонстрировать правильный порядок деятельности, долга, обязательств или справедливости, которые не оправдываются одними их утилитарными последствиями. Однако эти философы, от Канта до Ролза, обычно также соглашались с предпосылкой сущностного равенства. Живучесть и распространенность утверждения о сущностном равенстве в упорядоченных моральных рассуждениях можно отнести за счет наличия определенной нормы, столь глубоко укорененной во всех западных культурах, что мы не можем отвергнуть ее, не пожертвовав нашим культурным наследием и тем самым не отказавшись от того, кем мы являемся. Но основа ее принятия — не столько в истории или культуре, сколько в ее убедительности, в трудности обоснования любой альтернативы. Действительно, разве эта идея может быть отринута без внутреннего противоречия?⁷ Однако отвергнуть ее на деле означает утверждать, что определенных людей должно рассматривать и обращаться с ними как с сущностно (по природе. — М.И.) привилегированными и совершенно не зависимыми от какого бы то ни было социального вклада, который они могли бы сделать. Оправдание подобного притязания — это огромная задача, которую, насколько мне известно, никто не смог решить.

Все еще не закрыт вопрос: что означает на деле сущностное равенство? С моей точки зрения, наиболее показательный аспект демократического процесса выражается в Принципе Равного Учета Интересов. Что стоит, однако,

Часть третья. Теория демократического процесса 129

за данным принципом, еще далеко не ясно. Попробую пояснить это, придав ему сначала некоторый дополнительный смысл, а затем, вслед за Локком, объяснив, чего этот принцип не означает.

Начнем с того, что подобный принцип подразумевает: в процессе коллективного принятия решения интересы каждого человека, затронутого* этим актом, должны быть истолкованы в пределах максимально возможной точности и публично объявлены. Очевидно, что без этого интересы каждого «субъекта» не будут учтены, не говоря уже о равном их учете. Данный принцип не предполагает, что «субъект», чьи интересы следует принять во внимание, должен также быть и «толкователем». А толкователю отнюдь не обязательно

надлежит принимать решения.

Предположим, что имеются субъекты Эйбл, Бейкер и Карр, но Доусон наилучшим образом толкует их интересы, тогда как лучшие решения принимает Экклз, который должен одинаково учитывать интересы Эйбла, Бейкера и Карра. Согласно этому принципу, не только 1) Доусону положено правильно интерпретировать и выражать интересы Эйбла, Бейкера и Карра; 2) Экклз должен полностью понимать интерпретацию Доусона и 3) Экклз принимает решение после полного рассмотрения и учета интересов каждого в интерпретации Доусона. Однако, дополнительно, 4) в процессе принятия решения Экклз обеспечивает «равный учет» интересов каждого. Это означает, что Экклз относится к Эйблу, Бейкеру и Карру как к людям, имеющим одинаковое право на удовлетворение собственных интересов, и ни один из них не притязает на собственную исключительность. Предположим, что интересы Эйбла лучше удовлетворяются при выборе X, Бейкера — Y и Карра — при выборе Z. Принцип запрещает Экклзу, скажем, сделать выбор Z на том основании, что Z для Карра дает гораздо больше — независимо по каким причинам, — чем X для Эйбла или Y для Бейкера. Экклз должен принять решение, которое нейтрально по отношению к Эйблу, Бейкеру и Карру⁸.

* Словом «затронутого» переводится формула subject to, то есть «подчиненный кому-то» или, в строго политико-правовом отношении, «являющийся чьим-то подданным». Далее Даль пишет о «субъекте» («subject»), то есть о «подчиненном» решению, а тем самым о «подданном».

5 Демократия и ее критики

130

Р.Даль. Демократия и ее критики

Два недостатка идеи присущего равенства

Взятая сама по себе Идея Присущего Равенства недостаточно тверда (robust), чтобы объяснить многое в сфере принятия решений, не говоря уже о демократии. Эта идея имеет, по крайней мере, два недостатка. Во-первых, несмотря на все устанавливаемые ею ограничения, неравенство остается очень большим. Это не означает, например, что все мы имеем право на равные доли в чем бы то ни было — голосовании, гражданских правах, медицинском обслуживании и т.д. Несмотря на то что она исключает некоторые варианты, их количество продолжает оставаться огромным. Если у моего соседа плохие почки и он, чтобы выжить, нуждается в диализе, то идея равных долей требует, чтобы мы оба имели или нет на это право, что, конечно, является бессмыслицей.

Мы можем увидеть более четко ограниченность этого принципа с помощью «грамматики равенства» Дугласа Рея [Rea 1981]. В некоторых ситуациях наилучшим решением Экклза стало бы предоставление средств, которые обеспечили бы каждого индивида «благами» равной для каждой личности ценности. Ее содержание может быть определено путем рассмотрения потребностей, желаний, обязательств, целей и т.д. каждого индивида. Это есть «лично-ориентированное равенство» («person-regarding equality»). Однако, если сущностное равенство, по-видимому, всегда нуждалось бы в лично-ориентированном равенстве, Экклз иногда может обоснованно предоставлять Эйблу, Бейкеру и Карру равные лоты, пакеты или квоты «благ». Это шансовое, лотовое равенство (lot-regarding equality). Обычно равенство лотов ведет к нарушению индивидуально ориентированного равенства и наоборот.

Идея Присущего Равенства также оставляет открытыми другие мучительные вопросы, на которые должны ответить толкователь Доусон и принимающий решения Экклз. Что должен толкователь Доусон считать «интересами» Эйбла, Бейкера и Карра: их собственные предпочтения — к примеру, их желания, их потребности — или какую-нибудь другую основу субстантивного блага? Принцип также не советует принимающему решения Экклзу, предоставить ли соответствующие блага каждому индивиду непосредственно или же вместо этого попытаться обеспечить Эйблу, Бейкеру и Карру равные возможности приобретения соответствующих субстантивных благ. Предположим, что Экклз приходит к выводу, что интере-

Часть третья. Теория демократического процесса 131

сы Эйбла, Бейкера и Карра будут лучше удовлетворены путем предоставления им равных возможностей. Не потребует ли от Экклза их сущностное равенство предоставить каждому из них идентичные средства или инструменты для обеспечения их интересов, как, например, двенадцать лет, по сути, идентичного школьного образования? Или же вместо этого Экклз попытается обеспечить, чтобы Эйбл, Бейкер и Карр имели одинаковую вероятность достижения своих целей, например с помощью специального — и более дорогостоящего — образования для Эйбла, который интеллектуально продвинут в некоторых областях, либо для культурно отсталого Бейкера?

Второй недостаток следует из первого. Как я уже сказал, утверждение сущностного равенства никоим образом не предполагает, что Эйбл, Бейкер и Карр являются лучшими знатоками собственного блага или интересов. Предположим, что действительно несколько таких, как Экклз, не только понимают гораздо лучше других, что составляет их индивидуальное и общее благо и как его лучше всего достичь, но им можно полностью это доверить. Тогда, в полном соответствии с Идеей Присущего Равенства, мы приходим к выводу, что подобные индивиды с превосходящими, как у Экклза, знанием и добродетелью должны править всеми другими. Даже более того: если благо каждого индивида подлежит одинаковому учету и если какая-либо превосходящая группа попечителей может наилучшим образом обеспечить равный подход, значит, попечительство будет безусловно желательным, а демократия — нежелательной.

В следующей главе я предложу другой, тоже достаточно известный принцип, который я называю Презумпцией Личной Автономии (Presumption of Personal Autonomy). Он поможет совместно с идеей сущностного равенства создать здоровую основу для демократических убеждений.

Однако прежде чем перейти к личной автономии, необходимо знать, какое еще содержание мы можем вложить в понятие «интересы». Сторонники демократии обычно интерпретировали наиболее фундаментальные «интересы» или «благо» людей трояким образом. Люди должны иметь — ибо это в их интересах — возможности достичь максимума осуществимой свободы, полностью развивать свои способности и потенциал, а также добиваться удовлетворения всех других интересов, которые они считают важными в рамках выполнимого и справедливого отношения к другим. Можно утверждать, что демократия есть одно из основных средств удовлетворения

132

Р.Даль. Демократия и ее критики

этих фундаментальных интересов, даже если она будет далека от условий, необходимых для их достижения.

ДЕМОКРАТИЯ КАК СРЕДСТВО ДОСТИЖЕНИЯ МАКСИМУМА ОСУЩЕСТВИМОЙ СВОБОДЫ

С XVII века сторонники демократии всячески подчеркивали связь демократии и свободы. Исходя из этого, демократия есть средство достижения свободы в трех отношениях.

Общая свобода

Как сторонники, так и противники демократии уже давно признали, что она связана со свободой так, как никакой другой режим. Раз некоторые права, свободы и возможности являются неотъемлемой частью самого демократического процесса, становится очевидно, что, пока этот прогресс продолжается, обязательно должны существовать такие права, свободы и возможности, включая права на свободу выражения мнений, политическую организацию, оппозицию, честные и свободные выборы и т.д. Следовательно, в демократической системе минимальный диапазон политической свободы, по сути, включает в себя достаточно широкий диапазон важнейших прав[^]. Однако эти фундаментальные политические права не существуют изолированно. Политическая культура призвана поддержать демократический порядок, культуру, которую Токвиль называл «обычаи и нравы народа», а именно «моральные и интеллектуальные характеристики общественного человека, рассматриваемого в коллективе» [1840, 2: 379]. Она стремится подчеркнуть ценность личных прав, свобод и возможностей. Демократический процесс осенен ореолом личной свободы не только в идеале, но и в нынешней практике.

Безоговорочно необходимые для демократического процесса права вкупе с соответствующей политической культурой и с расширенной сферой личной свободы, предполагаемой данным процессом, создают условия, в силу которых демократия оказывается предрасположенной обеспечивать более широкий простор для личной свободы в сравнении с любым другим типом правления.

Свобода самоопределения

Демократия связана со свободой еще одним образом. Она распространяет до максимально вероятных границ Часть третья. Теория демократического процесса 133

возможность для индивидов жить по избранным ими самими законам. Сущность аргументации может быть суммарно выражена так: желаемая цель — править самому, исполнять законы, которые сам выбрал, быть самоопределяемым. Люди не могут достичь этой цели в одиночестве. Чтобы достойно существовать, им требуется создать вместе с другими совместное сообщество. Однако жизнь сообща друг с другом обязательно предполагает, что люди должны время от времени подчиняться коллективным решениям, которые обязательны для всех членов ассоциации. В таком случае проблема состоит в обнаружении того, каким образом члены сообщества могут принимать решения, обязательные для всех, и продолжать сами управлять собой. Так как демократия максимизирует возможности самоопределения членов ассоциации, то это есть лучшее решение.

Наиболее известное изложение соответствующих доводов содержится в «Общественном договоре». В этой работе Руссо открыто заявляет о намерении «найти такую форму ассоциации, которая защищает и ограждает всю общую силу личности и имущество каждого из членов ассоциации и благодаря которой каждый соединен со всеми, подчиняется, однако, только самому себе и остается столь же свободным, как и прежде» (кн. 1, гл. 6) [Руссо 1998: 207].

В поддержку демократии как средства максимизации свободы самоопределения высказывались все те, начиная с Локка, кто верил, что правительства должны основываться на согласии управляемых. Ни одна форма управления не может зайти так далеко — хотя бы в принципе — в обеспечении того, чтобы структура и процессы самого управления, предписанных и вводимых им в жизнь законов так сильно зависела от подлинного согласия управляемых. В условиях демократии — и только в условиях демократии — решения по конституции и законам принимаются большинством. В противоположность этому все вероятные альтернативы демократии позволяют меньшинству решать эти жизненно важные вопросы.

Это требование может быть оспорено — и нередко оспаривалось — с трех точек зрения. Во-первых, даже если демократия в принципе обеспечивает решение этих вопросов большинством, проигравшее меньшинство не обязательно будет управляться им самим установленными законами. В то время как представитель большинства может «подчиняться только себе и оставаться таким же свободным, как раньше», представитель меньшинства

134

Р.Даль. Демократия и ее критики

может быть вынужден повиноваться какому-нибудь закону, навязанному другими — большинством, и в этих пределах он оказывается менее свободен, чем они. Руссо хотел преодолеть эту трудность, предложив, чтобы исходный общественный договор требовал единодушного согласия; однако «за исключением этого первоначального Договора мнение большинства всегда обязательно для всех остальных» (кн. 4, гл. 2) [Руссо 1998: 291]. Однако его довод слишком слаб и неразвит, чтобы быть убедительным. Руссо, к несчастью, не одинок; в оправдании правления большинства сохраняется запутанная проблема, которую я собираюсь рассмотреть в главе 10. Но эта проблема не должна стать препятствием для нас. Поскольку исключительно недемократические альтернативы правлению большинства без изъятия предполагают некую форму правления меньшинства, то тогда утверждение, что демократия максимизирует возможности для свободы через самоопределение, все еще сохраняет силу, поскольку при любой недемократической альтернативе число членов, пользующихся свободой управлять собой, будет обязательно меньше, чем при демократии. Однако данное уточнение тезиса не избавляет его от второго возражения. Если политическое сообщество, основанное на правлении большинства, распространяет свободу самоопределения гораздо шире, чем ассоциация, опирающаяся на управление меньшинством, то в таком случае, чем значительнее будет необходимое большинство, тем шире распространится свобода самоопределения. С данной точки зрения единогласие было бы лучшим принципом из всех. В связи с этим принцип единодушия, который Руссо, подобно Локку, ограничил мифическим «первоначальным договором» (original contract), должен быть выше принципа большинства, для того чтобы принять не только первичное соглашение, но и все последующие законы. Так как требованию единодушия надлежит обеспечить, чтобы ни один закон не был бы введен в действие без согласия каждого члена сообщества, то можно предположить, что оно также гарантирует каждому члену свободу самоопределения. Однако, к несчастью, принцип единодушия имеет свои серьезные неудобства, которые будут рассматриваться в последующих главах, и мы убедимся, что единогласие и не достижимо, и не желаемо как общее правило принятия коллективных решений. Но не стоит забегать вперед. Нам нужно только отметить: если единогласие было бы желательно и достижимо в качестве правила принятия решений для демократа -

Часть третья. Теория демократического процесса 135

ческого процесса, то тогда оправдание демократии как максимизации свободы посредством самоопределения никоим образом не отвергалось бы. В этом случае демократия максимизировала бы свободу скорее посредством единодушия, чем с помощью принципа большинства.

Еще остается и третье возражение: когда мы постулируем какое-либо демократическое политическое общество, то независимо от того, управляется ли оно в соответствии с мажоритарным принципом или принципом единодушия, мы явно имеем в виду некую идеальную систему. Однако, как я отмечал, существующие политические системы, включая демократические, далеки от идеала. Иногда даже утверждается, что нынешние «демократии» настолько не соответствуют идеалу, что на деле меньшинства правят большинством и столь превозносимая в качестве идеала свобода самоопределения в реальности недоступна большинству людей. Дефекты действительных «демократий» — по сравнению с их идеалом — настолько известны и серьезны, что никто не может отвергнуть эту критику, объявив ее несостоятельной. И в то же время задачи «демократии» фантастически трудны, независимо от того, сравниваем ли мы их с недемократическими режимами или с их собственными идеальными стандартами. Этой задаче будут посвящены следующие главы. Большинство критиков, выдвигающих только что приведенное мной возражение, будут, вероятно, утверждать, что беда нынешних «демократий» в том, что они не соответствуют демократическим стандартам. Очевидно, что такого рода возражение отрицать не следует, поскольку в случае соответствия демократии собственным стандартам, она распространила бы свободу самоопределения гораздо шире, чем это могла бы сделать любая возможная альтернатива ей.

Моральная автономия

Можно не иметь ничего против всего сказанного выше и тем не менее не соглашаться с лежащей в основе этих рассуждений невысказанной посылкой, будто свобода управлять собой на основе самим человеком установленных законов является желательной целью. Наверное, сегодня мало кто станет оспаривать эту посылку, большинство же сочтет ее не требующей доказательств. Однако вопрос: почему эта форма свободы желательна? — все-таки должен быть задан.

Значительная часть ответа обнаруживается в других оправданиях демократии, которые мы собираемся исследовать.

136

Р.Даль. Демократия и ее критики

довать. Жизнь по избранным самим собою законам и, тем самым, участие в процессе выбора этих законов

способствуют личностному развитию граждан как моральных и социальных существ и помогают им выдвигать и защищать наиболее фундаментальные права, интересы и заботы.

Однако существует и более глубокая причина ценить возможность управления собой. В отличие от перечисленных выше, она не имеет отношения к пользе, понимаемой как инструмент для достижения каких-то иных, внешних целей. Это ценность самой моральной автономии. Я считаю морально автономной личностью того, кто принимает решения, исходя из своих нравственных принципов, и эти решения в значительной мере от него зависят и оформляются после процесса размышления, осмысления, тщательного изучения и рассмотрения. Быть морально автономным равнозначно управлению собой в сфере морально значимых предпочтений [Kuflik 1984: 272].

Здесь не место обсуждать спор о весомости моральной автономии¹⁰. Не стану я распространяться и о причинах, по которым моральную автономию индивида следует уважать¹¹. Я полагаю, что причины для уважения моральной автономии в конечном счете сводятся к убеждению, что без этого качества человек перестает быть в полной мере человеческим, а при совершенном его отсутствии люди вообще утрачивают человечность¹². Короче говоря, если желательно, чтобы люди были моральными существами — а я уверен, что ни один читатель этой книги не станет против этого выступать, — то тогда следует уважать их моральную автономию.

Ограничение чьей-либо возможности жить по законам, им самим выбранным, означает сужение сферы моральной автономии. Так как демократический процесс максимизирует вероятную область самоопределения для тех, кто подчиняется (age subject to) коллективным решениям, он также максимально учитывает моральную автономию тех, кто повинуется его законам.

ДЕМОКРАТИЯ КАК СРЕДСТВО ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

С эпохи античности расхожей идеей политической философии является утверждение, будто характеры режима и качества людей определенным образом взаимосвязаны. В своих «Замечаниях о представительном правлении» Джон Стюарт Милль повторяет эту старую идею:

Часть третья. Теория демократического процесса 137

«Первым элементом хорошего правления являются добродетель и ум людей, составляющих сообщество; наиболее важное мастерство, которым может обладать любая форма правительства, — это содействие добродетели и уму самого народа. Первый вопрос относительно любых политических институтов заключается в том, насколько они способствуют воспитанию в членах сообщества различных желаемых моральных и интеллектуальных качеств» [Mill (1861) 1958: 25].

Однако не существует должного согласия относительно природы связи между режимом и человеческим характером или даже ее причинной обусловленности. И все же было доказано, что демократия в большей мере, чем другие режимы, развивает некоторые желаемые качества у граждан.

По мнению Милля, демократия, предоставляя возможность всем активно участвовать в политической жизни, воспитывает такие достоинства, как независимость, уверенность в себе, энергичность, которые не может привить ни один другой режим. После Милля многие, особенно сторонники демократии участия, выдвигали аргумент, что политическое участие возвращает желаемые социальные качества у демократических граждан [Pateman 1970: 43; Barber 1984, 153].

Данная аргументация, несмотря на свою привлекательность и правдоподобность для оправдания демократии, сталкивается с серьезными трудностями. Она полностью зависит от того, что в конце концов является эмпирической гипотезой, утверждающей наличие связи между характеристиками режима и личными качествами людей. Определение такой связи — серьезная задача. Сегодняшние обществоведы до сих пор мало продвинулись вперед по сравнению с рассуждениями и догадками Платона, Макиавелли и Милля. Хотя современные теоретики порой выдвигали предположения, будто «демократическая личность» либо необходима демократическим институтам, либо ими создается, попытки определить отличительные свойства демократической личности и установить ее связь с демократическими режимами или демократической практикой не увенчались успехом. Например, предположение о том, что политическое участие ведет к созданию более сильных чувств самооценности и терпимости, а также развивает большую склонность к публичности, если и подкрепляется систематическими исследованиями, то крайне неуверенно [Sniderman 1975].

138

Р.Даль. Демократия и ее критики

этой гипотезы настолько велики, что она, в лучшем случае, превращается в слабое и уязвимое оправдание демократии, которое само по себе не слишком веско.

Однако если мы рассмотрим предшествующие оправдания демократии, то сможем взглянуть на этот вопрос иначе. Предположим, мы верим, что взрослые обладают, помимо прочих, также следующими качествами: им нужна способность позаботиться о себе, то есть обеспечивать свои интересы; они должны быть, насколько это возможно, автономны, особенно в важных для себя и других решениях; им надлежит действовать ответственно, то есть взвешивать как можно лучше альтернативные варианты своих акций, рассматривая их последствия и принимая во внимание права и обязанности как собственные, так и других; наконец, они должны быть в состоянии вести с другими свободную и открытую дискуссию для выработки моральных суждений. И отдельные, и систематические наблюдения обеспечивают хорошую основу для уверенности в том, что многие и, по-видимому, большинство людей с самого рождения обладают

потенциальными возможностями развить данные качества, а его масштабы зависят прежде всего от обстоятельств, в которых они родились и в которых происходит — или не происходит — их развитие. К числу таких обстоятельств относится и природа политического режима, в котором они живут. Только демократические режимы способны обеспечить условия, в которых упомянутые мной качества получают, вероятно, полное развитие. Все прочие режимы сокращают — зачастую очень существенно — сферу, в которой взрослые могут защищать свои собственные интересы (и гораздо меньше — интересы других), осуществлять свое самоопределение, принимать ответственность за важные решения и свободно заниматься совместно с другими поиском лучших решений. Сам по себе демократический процесс управления государством — еще не достаточное условие для развития этих свойств, потому что существующие режимы в любом случае никогда и никоим образом не являются полностью демократическими, продолжают существовать методологические препятствия на пути эмпирической верификации. Но если описанные мной качества желательны, то тогда, видимо, было бы разумно считать — с целью их развития у многих людей, — что необходимо, если не достаточно, чтобы люди правили собой демократически.

Часть третья. Теория демократического процесса 139

ДЕМОКРАТИЯ КАК СРЕДСТВО ЗАЩИТЫ ЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ

Вероятно, наиболее распространенное оправдание демократии заключается в том, что она играет главную роль в обеспечении общих интересов людей, которые подчиняются предписаниям и действиям должностных лиц некоего государства. Эти интересы включают в себя не только свободу и развитие личности. Они охватывают и широкий круг желаний, стремлений, привычек и прав, которые люди в специфических обществах и исторической ситуации могут считать важными.

В своих «Замечаниях о представительном правлении» Милль излагает следующую аргументацию.

1. Принцип «столь же всеобщей истинности и применимости, как и любое иное общее положение, которое можно выдвинуть в отношении дел человеческих <...>, заключается в том, что права и интересы всех и каждого защищены от пренебрежения в той мере, в какой сам человек способен и готов их защищать». Данный принцип в своей истинности и применимости универсален настолько, насколько может быть универсально какое бы то ни было утверждение о делах человеческих. Перед лицом других люди обезопасены (age secure) от зла в той степени, в какой они обладают мощью (power) для самозащиты и используют ее».

2. Люди могут защитить свои права и интересы от злоупотреблений со стороны государства и тех, кто влияет на правительство или контролирует его, только тогда, когда они могут в полной мере участвовать в определении поведения правительства¹³.

3. Следовательно, «в конечном счете ничто не может быть более желательно, чем допущение всех к участию в суверенной власти государства», а значит, в демократическом правлении.

4. «Поскольку за исключением случаев, когда сообщество не превышает размеров отдельного маленького городка, все могут участвовать только в очень небольшой части общественных дел, поэтому идеальным типом совершенного правления должно быть правление представительное» [Mill (1861) 1958: 43, 55].

Хотя в аргументах Милля в защиту представительного правления примечательным образом отсутствуют его исходные утилитаристские посылки и хотя он пришел к отрицанию простой идентификации счастья с удовольствием, которой придерживались его отец (Джеймс Милль. — М.И.)

140

Р. Даль. Демократия и ее критики

и Бентам, ученый продолжал верить, что счастье является высшим благом. Следовательно, я полагаю, он был обязан сказать, что защита прав и интересов индивида желательна, ибо эти права и интересы — средства обеспечения его счастья. Однако аргументация Милля не находится в жесткой зависимости от данного утверждения. Не надо быть утилитаристом, чтобы с ним согласиться. Например, можно просто заявить, что даже если защита прав и интересов индивида не ведет обязательно к его счастью, то с моральной точки зрения было бы правильно, чтобы фундаментальные права и свободы личности обеспечивались. Важно иметь в виду, что обоснованность аргументации Милля и ее имплицитная предпосылка не зависят непременно от обоснованности любой формы утилитаризма.

Действительно, классические утилитаристы Иеремия Бентам и Джеймс Милль, как и их бесчисленные последователи, одобряли демократию, потому что удовлетворение чьих-либо пожеланий ведет к его счастью и потому что демократия желательна именно как политический процесс, посредством которого люди могут наилучшим образом удовлетворить свои потребности. Общая форма их аргументации совершенно такая же, как у Милля, за исключением того, что утилитаристы этого направления говорят о потребностях там, где Милль рассуждает о правах и интересах.

Как бы широко ни распространилось представление о демократии в качестве средства удовлетворения потребностей, оно подвергалось критике со стороны некоторых теоретиков демократии. Например, Джон Пламенац утверждал, будто «не существует достаточных причин верить в то, что, чем успешнее и максимальнее я удовлетворяю мои потребности в рамках возможного, тем я более счастлив». Однако мы не можем сравнивать правительства и сделать вывод в виде разумного эмпирического суждения, что «политика одного правительства достигла большего, чем политика другого, чтобы позволить лицам, находящимся под его управлением, максимизировать удовлетворение своих потребностей», особенно если правительства не принадлежат к одному типу, а ценности и убеждения соответствующих людей существенно различаются.

Наконец, если люди предпочитают и будут предпочитать демократию ее альтернативам, то не потому, что убеждены, будто она позволяет лучше максимизировать удовлетворение их потребностей. «Ни ее сторонники, ни ее критики не обеспокоены максимизацией удовлетворе-

Часть третья. Теория демократического процесса 141

ния потребностей или достижением целей. Они благоволят демократии, потому что она предоставляет людям некоторые права и возможности. Или же они ее отвергают, так как она не обеспечивает этого.

Однако соответствующие права и возможности ценятся отнюдь не постольку, поскольку они облегчают людям максимизацию удовлетворения их потребностей» [Plamenatz 1973: 163, 164, 168]14.

Одно дело, однако, говорить, что демократию нельзя оправдывать, исходя из того, что она максимизирует удовлетворение потребностей, и другое — настаивать на том, что демократия не имеет ничего общего с тем, что хотят люди. Начнем с того, что индивид не нуждается в принятии простой психологии классического утилитаризма, дабы верить, что его счастье в определенной мере зависит от удовлетворения потребностей, по крайней мере некоторых из них. Я не могу представить себе, как люди могли бы быть счастливы, если бы ни одно из их желаний не было удовлетворено. Точно так же трудно понять, почему люди должны ценить правительство, которое никогда не делало того, чего они хотят. Если, как утверждает Пламенац, люди ценят демократию за то, что она им обеспечивает права и возможности, то тогда они должны желать, чтобы их правительство обеспечивало, защищало и реализовывало эти права и возможности. Если, по их мнению, демократия не удовлетворяет данные потребности лучше, чем любая вероятная альтернатива, то тогда, если они достаточно рациональны, они предпочтут альтернативу.

Разговоры о людях, желающих, чтобы их правительство делало одно и избегало предпринимать другое, несомненно далеки от «максимизации удовлетворения потребностей». Желание господина А удовлетворить свою потребность в гамбургере, разумеется, не эквивалентно его желанию, чтобы правительство максимизировало его возможности есть гамбургеры. Вероятно, не существует людей в здравом уме, которые бы ожидали, что правительство насытит все их потребности или попытается осуществить это. То, что люди хотят, чтобы правительство делало или не делало, представляет собой особый набор желаний, для многих людей — небольшой. Однако этот набор может оказаться в высшей степени важным. Например, он может включать в себя то, что Милль относит к правилам и интересам индивида, а Пламенац — к его правам и возможностям. Чтобы избежать смешивания этого особого, но зачастую значимого набора с множеством «пожеланий», которые люди хотели бы удовлетво-

142

Р.Даль. Демократия и ее критики

рить, позвольте мне обозначить его термином «насущенные политические интересы».

В этом случае более разумное обоснование демократии состоит в том, что демократическое правительство в гораздо большей степени, чем любая альтернатива, обеспечивает упорядоченный и мирный процесс, с помощью которого большинство граждан может побудить правительство делать то, чего они сильнее всего жаждут от него, и не совершать того, чего они больше всего не хотят¹⁵. Вместо утверждения, что демократические правительства реагируют путем максимизации удовлетворения желаний, нам стоит утверждать: они стремятся удовлетворять минимальный набор насущных политических интересов. Сейчас вполне может оказаться, что мы не способны определить, является ли оправдание этого практического вопроса имеющим силу доказательство посредством строгого сравнения достижений демократических и недемократических правительств с фактами, которые показывают, что граждане хотят от действий правительства, а что — нет. Мы все же можем прийти к разумному суждению путем сравнения возможностей, которые демократический процесс — и в идеальной форме, и в действительности — предоставляет большинству граждан, которые влияют на правительство в попытке удовлетворить свои насущные политические интересы, с возможностями, предоставляемыми в идеале, и на деле недемократическим правительством. И на основе такого сравнения мы могли бы решить, оправдано ли такое утверждение.

Это важный вопрос. Помимо всего прочего, нам необходимо выявить институты, которые на практике требуются для демократического процесса. Но эта задача для последующих глав. Однако сейчас следует сказать, что критика Пламенаца не кажется мне оправданием нашего отказа как от аргументации Милля, так и от убеждения в том, что демократические правительства обеспечивают гражданам большие возможности удовлетворения их насущных политических интересов, чем любые мыслимые альтернативы им.

Ранее я предположил, что Идея Присущего Равенства имеет два слабых места. Прежде всего, она не уточняет, что следует считать человеческими интересами или благами, а ограничения, которые она налагает на равенство, являются чрезвычайно расплывчатыми и неопределенными-

Часть третья. Теория демократического процесса 143

ми. Поэтому она сама по себе недостаточна для подтверждения политического равенства того типа, которое требуется демократии. Данный принцип оказывается более специфичным и теснее связанным с демократическим процессом, когда мы интерпретируем интересы людей с учетом требований максимума возможной свободы, личного развития и шансов на удовлетворение насущных политических запросов. Однако даже эти блага не делают принцип самораскрывающимся (self-interpreting). Кто в таком случае более конкретно определяет, каким благам или интересам следует отдать предпочтение? Короче, кто должен править? Разве мне не могут обоснованно ответить, что, как Платон уже сделал в своей «Политии», только

высококвалифицированное меньшинство экспертов по этим проблемам является действительно компетентным, чтобы принять эти решения и, тем самым, управлять? Разумеется, вопрос может быть задан даже в рамках «демократической» системы. Захотим ли мы назвать какую-нибудь систему «демократией», если количество взрослых, исключенных из демоса, значительно превышает сам демос? Как мы видели в главе 1, подобной системой были Афины, и сами афиняне выдумали этот термин, назвав свой город-государство демократией. Несмотря на весь универсализм своего языка, Локк, Руссо и Джефферсон, подобно своему предшественнику Аристотелю и последователю Миллю, воздерживались от принятия универсальных включений в практику. В их суждениях количество людей, обладающих компетентностью для участия в политической жизни, было меньше, чем тех, кого просто заставляли повиноваться законам. Они могли верить в правление народа и в то, что «народ» не должен охватывать всех людей, однако это не говорит о том, что они обязательно были непоследовательными или лицемерными. Наоборот, таким образом показана недостаточность Идеи Сущностного Равенства как оправдания демократии.

Глава 7. ЛИЧНАЯ АВТОНОМИЯ

Демократия есть правление народа, и она может опираться только на утверждение, что простые люди обычно компетентны {qualified} управлять собой. Поэтому очевидно, что люди не должны управлять собой, если они не в состоянии это делать. В конце концов мы считаем, что дети не способны управлять собой, а потому настаиваем, что они должны быть управляемы другими, теми, кто, как мы полагаем, более подходит для этого. Утверждение, что люди вообще, то есть простые люди, достаточно компетентны, чтобы управлять собой, на первый взгляд, кажется столь экстравагантной претензией, что критики демократии отвергли ее еще тогда, когда философская идея и практика демократии появились в Древней Греции более двух тысяч лет тому назад.

СТРОГИЙ ПРИНЦИП РАВЕНСТВА (Strong Principle of Equality)

Утверждение, что значительная часть взрослых имеет соответствующую компетенцию для управления собой, может быть названо Строгим Принципом Равенства (в отличие, например, от более мягкого принципа, содержащегося в Идее Присущего Равенства). Мы можем также сослаться на него как на утверждение о приблизительно равной компетентности (qualification), и я буду использовать то выражение, которое мне покажется подходящим в том или ином случае.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ИНТЕРПРЕТАЦИЯ СТРОГОГО ПРИНЦИПА

Позвольте мне предложить предварительную интерпретацию, которая позже получит свое развитие. Начнем с важного момента: принцип может применяться только к особой группе, вроде всех граждан Афин. Однако с XVII века подобные утверждения зачастую приобретали некую универсальную форму, как, например, в знаменитой декларации о том, что все люди созданы свободными. И сегодня нам следует интерпретировать это выражение — «все люди» («all men») — включает и всех женщин, хотя авторы известной фразы так не считали.

Часть третья. Теория демократического процесса 145

Давайте представим, как мы уже делали, что некая конкретная или гипотетическая ассоциация людей нуждается в принятии решений, связывающих всех членов ассоциации, то есть обязательных для них. Какие члены ассоциации компетентны для участия в выработке этих коллективных решений и при каких условиях? Предположим, что мы временно согласились со следующим утверждением:

Все члены при прочих равных условиях достаточно компетентны для участия в выработке коллективных, решений, обязательных для ассоциации и в значительной мере затрагивающих их благо или интересы. В любом случае никто не подготовлен настолько лучше других, чтобы на него следовало бы возложить разработку коллективных и связывающих решений.

Отметим, что посылка состоит из двух предложений, которые не являются строго равнозначными утверждениями. Первое предполагает, что все члены имеют приемлемый уровень компетентности. Второе отрицает, что любые члены имеют столь высокую компетентность, что они одни должны бы были править. Первое предполагает гипотетический более низкий предел, минимальный уровень компетентности, который достигают все члены; второе — гипотетический верхний предел, максимальный уровень компетентности, которого не достигает ни один член ассоциации¹.

Корпус лиц, к которым относился бы такого рода принцип, может быть назван демос, популус или корпус граждан. Его члены являются полноправными гражданами. Ради краткости я буду называть их просто гражданами. Мы условно согласились, что демос включает в себя всех членов ассоциации, то есть каждый ее член является полноценным гражданином. Однако возможно, что некоторые члены, которые вынуждены подчиняться правилам ассоциации, исключены из демоса и, тем самым, не являются полноценными гражданами. Чему очевидный пример — дети.

Если бы мы отрицали, что Строгий Принцип Равенства мог бы применяться ко всем членам ассоциации, то было бы чрезвычайно трудно и, вероятно, даже невозможно обоснованно аргументировать: все члены ассоциации должны быть полноценными гражданами, то есть иметь право на полное участие в управлении ассоциацией. Однако если, как в случае с детьми, некоторые лица действительно не располагают соответствующей компетентностью для управления, тогда как другие ею

обладают, то не должны ли эти, более квалифицированные, члены руководить остальными, даже будучи в меньшинстве? И наоборот, если Строгий Принцип Равенства распространяется на всех членов, то по какой причине можно было бы обоснованно отвергать положение, согласно которому все граждане должны участвовать как равные в управлении собой?

Таким образом, рациональная уверенность в демократии предполагает, что устойчивое равенство охватывает всех полноправных граждан. Но кем должны быть эти граждане, на которых распространяется Строгое Равенство? Кажется, мы сами попали в заколдованный круг: Строгое Равенство существует среди граждан, потому что те члены ассоциации, среди которых оно существует, являются — или должны быть — гражданами. Как мы можем вырваться из этого круга? Как нам следует определить диапазон распространения Строгого Равенства? В зависимости от ответа демократия может быть всеохватывающей или строго исключительной, как, например, Венецианская республика, в которой менее двух тысяч мужчин из венецианской аристократии имели право управлять несколькими сотнями тысяч жителей Венеции. А как быть с интересами исключенных? Заботились ли о них наравне с интересами граждан? Если да, то почему и каким образом? Очевидно, что моральная ценность демократии, и тем самым большей части доводов в ее пользу, будет варьироваться в зависимости от ее охвата.

Импlications Строгого Принципа сильны внутри его диапазона и слабы вне его. По-видимому, сущность Строгого Принципа неотделима от его диапазона: до тех пор пока этот диапазон не определен, нам трудно судить о его значимости. В то же время наша готовность принять принцип будет зависеть от его диапазона. Если он достаточно широк, например включает в себя несовершеннолетних, то, вероятно, с ним никто не согласится. Тот, кто отвергает диапазон как слишком всеохватывающий, согласится, наверное, с неким вариантом суженного диапазона. Например, член венецианской аристократии, без всякого сомнения, исключил бы большинство взрослых жителей республики из области действия Строгого Принципа; хотя, возможно, он выступал бы за то, чтобы Строгий Принцип полностью применялся к аристократам-мужчинам. Таким образом, и действенность принципа, и ценность, которую мы ему приписываем, видимо, Часть третья. Теория демократического процесса 147

зависят от диапазона его распространения. Нам необходим, в таком случае, некоторый разумный способ одновременного определения, оправдан ли этот принцип и какова же его область применения.

Я полагаю, что в совокупности оба суждения помогут нам разрешить эту проблему. Оба являются предположениями теории демократического процесса, который будет описан в главе 8. Один из них — Принцип Равного Учета (Principle of Equal Consideration)*, обсуждавшийся в предыдущей главе. Как мы видели, этот принцип, как и общая идея присущего равенства, обладает слабыми импликациями: его можно легко использовать для оправдания и попечительства, и демократии.

Хотя сама по себе Идея Присущего Равенства слишком слаба, чтобы подкрепить Строгий Принцип Равенства, можно построить прочную основу, соединив ее со вторым предположением, которое стало краеугольным камнем демократических убеждений, понимаемых как либеральная мысль. Оно состоит в том, что никто, кроме вас самих, не может быть лучшим знатоком вашего собственного блага или интересов, а также действий по их реализации. Следовательно, у вас есть право судить, соответствует или нет та либо иная политика наилучшим образом вашим интересам. Далее, предполагается, что ее значимость для вас справедлива так же, как и для других взрослых. Под «политикой» я понимаю решение принять некоторые меры для достижения определенных результатов¹. Согласно данному предположению никто не является больше вас самих компетентным в оценке того, соответствуют ли результаты вашим интересам — как результаты решения, ожидавшиеся до того, как оно было принято, так и последовавшие за его принятием. Вы можете сделать выбор в пользу делегирования выбора средств тому, кого считаете более компетентными, чем вы сами, в выборе наиболее подходящих средств³. Однако вы не можете, не противореча этому утверждению, уступить ваше право оценки, независимо от того, соответствуют ли результаты — предполагавшиеся или имеющиеся — вашим интересам. Я хотел бы это назвать Презумпцией Личной Автономии.

Напомню, что в предыдущей главе Даль со ссылкой на Стэнли Бенна вводит Принцип Равного Учета Интересов (Principle of Equal Consideration of Interests).

148

Р.Даль. Демократия и ее критики

ПРЕЗУМПЦИЯ ЛИЧНОЙ АВТОНОМИИ

Гораздо легче интерпретировать Презумпцию Личной Автономии (Presumption of Personal Autonomy) для индивидуальных, чем для коллективных решений. Если мы предположим, что при известных обстоятельствах некое коллективное решение должным образом одобряется, связывая при этом с ожидаемым результатом несогласных, которые считают его пагубным для своих интересов, то тогда конечный выбор индивида не может быть определяющим, как при индивидуальных решениях. Такое зачастую случается, когда, например, связывающие коллективные решения принимаются с помощью правила большинства: хотя приверженцы проигравшего меньшинства посчитали бы, будто результат наносит ущерб их интересам, от них можно требовать подчинения. Более того, они могут быть твердо убеждены, что в результате поражения при голосовании их справедливо заставляют подчиняться.

Смысл личной автономии для коллективных решений становится яснее, если мы признаем справедливость подлинного равенства и его импликаций для равного учета интересов. Если при выработке коллективных

решений интересы каждого лица следует взвешивать равным образом с интересами каждого другого лица, кто определяет интересы каждого? Приняв Презумпцию Личной Автономии, мы соглашаемся, что любой взрослый человек, чьи интересы затрагиваются последствиями решения, должен иметь право точно определять, что представляют собой эти интересы. Как я указывал в предшествующей главе, если А полагает, что его интересам больше всего соответствует политика Х, а не политика Y, а правила и процедуры одинаково принимают во внимание интересы А, как и интересы В, С и других, то учитывается в качестве интересов А именно то, что считает таковыми сам А, а не В, С или кто-нибудь иной.

Принять идею личной автономии для взрослых — значит ввести следующую презумпцию: при выработке индивидуальных или коллективных решений каждый взрослый индивид должен быть сочтен в данном отношении подлинным судьей собственных интересов. При отсутствии очень убедительных подтверждений некомпетентности «судьи» презумпция приобретает обязательный характер.

Презумпция Личной Автономии: при отсутствии убедительных свидетельств обратного каждого следует считать наилучшим судьей своего блага или интересов.

Часть третья. Теория демократического процесса 149

Практическое следствие этой презумпции состоит в отрицании того, что патерналистский авторитет когда-либо может быть легитимирован среди взрослых людей при принятии как личных, так и коллективных решений, кроме, вероятно, редких исключений. И наоборот, все легитимированные властные отношения (authority relations), распространяющиеся на взрослых людей, должны соответствовать презумпции личной автономии и потому учитывать ее.

Презумпцию Личной Автономии следовало бы определить как одно из правил благоразумия в противоположность Идее Сущностного Равенства и Принципу Равного Учета Интересов, которые являются суждениями моральными, да к тому же настолько непорочными, насколько это возможно, а потому — суждениями в своей области универсальными и, тем самым, не имеющими никаких исключений. Это не эпистемологический принцип. Можно обоснованно отрицать, что А действует в собственных интересах, и все же настаивать, что по отношению к А данное правило справедливо. Именно потому, что правило благоразумия представляет собой смешение моральных и эмпирических суждений, оно демонстрирует неизбежную беспорядочность всякого конкретного (contingent) положения, которое не выводится строгим образом из аксиом или эмпирических законов. В отличие от них, правило благоразумия основывается на несовершенном и приблизительном понимании человеческого опыта. Оно демонстрирует все изыяны конкретности (contingency). Данное правило не устанавливает абсолютно обязательное право или обязанность. Оно не нацелено на то, чтобы определить, что же должно произойти, или же точно оценить вероятность ожидаемого события. Оно признает исключения. Однако это правило показывает нам, где должна быть основная нагрузка доказательства, когда выдвигается притязание на исключение, то есть на замещение личной автономии патерналистским авторитетом.

Даже среди взрослых личная автономия порой заменялась патерналистским авторитетом. В отношениях между хозяином и рабом патерналистская власть была общей нормой. Еще до совсем недавнего времени половина взрослых людей юридически оставалась под властью патернализма в силу широко распространенного не только среди другой части и казавшегося почти самоочевидным мнения, будто женщины не компетентны принимать

150

Р. Даль. Демократия и ее критики

касающиеся их решения. В настоящее время только дети — единственная большая группа, которая подчиняется всеобъемлющему патерналистскому авторитету. Они, тем самым, составляют единственное значительное исключение из Презумпции Личной Автономии. Для детей обычным авторитетом являются родители, хотя в особых случаях патерналистская власть над детьми может быть передана другим взрослым. Что касается взрослых, то здесь патерналистский авторитет в отношении индивидуальных решений оправдывается только в небольшой части исключений. Это случаи, когда люди имеют серьезные умственные и физические недостатки в силу родовых травм, болезней мозга, острого психоза, дряхлости, слабоумия и т.д., когда они считаются неспособными принимать элементарные решения, необходимые для своего выживания или поддержания минимального благосостояния. Однако даже в этих случаях обязанность представления доказательств юридически возлагается всегда на тех, кто предлагает заменить личную автономию патернализмом.

Почему, однако, мы должны соглашаться с этой презумпцией? Не было бы разумно отказаться от нее? Отвергая ее как презумпцию принятия индивидуальных и коллективных решений, мы должны были бы поверить не только, что 1) некоторая значительная часть взрослого населения совершенно неспособна понимать или же недостаточно мотивирована пытаться выявить свои самые фундаментальные интересы, но также, что 2) можно положиться на то, будто некая разновидность патерналистского начальства (authority) непременно будет делать это ради них. В этих рассуждениях есть два серьезных недостатка. Первый: при определении интересов самого себя (the self) приуменьшаются интересы каждого иного лица (every other). Второй: человеческий опыт дает серьезные основания отвергнуть второе предположение.

НЕБЛАГОПРИЯТНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ИНОГО ЛИЦА (the other)

Рассматривая попечительство, мы видели, что оправдание притязания, что какое-либо иное лицо (или группа лиц) обладает лучшим знанием, чем, например, вы сами, вашего же блага или интересов,

потребовало бы убедительного объяснения, из чего состоит это знание и почему знания иного лица превосходят знания, которыми об-

Часть третья. Теория демократического процесса 151

ладает каждый человек (the self)*. Мы также увидели, что удовлетворительная защита подобного притязания потребовала бы ответа на одну из наиболее сложных и спорных интеллектуальных проблем нашего времени: смогут ли быть интеллектуально оправданы моральные суждения и если да, то каким образом.

Однако, к счастью, оправдание демократии, по моему мнению, не зависит от любого специфического ответа на неподатливые эпистемологические и онтологические вопросы относительно природы моральных суждений. Хотя было бы обманчивым считать, будто удовлетворительная демонстрация общего превосходства демократии над ее альтернативами может складываться из прямого аксиоматического рассуждения — от безукоризненных посылок до «абсолютного» и «объективно действительного» вывода. Было бы также ошибочно и, более того, абсурдно утверждать, что все доводы с привкусом морали являются одинаково произвольными и поэтому в равной мере разумными и неразумными. Моя цель состоит в том, чтобы показать, почему гораздо разумнее полагаться на демократию, чем на любую альтернативу демократии.

Разумеется, особые случаи иногда могут требовать трудных и в высшей степени спорных оценок. Однако это всегда происходит при обсуждении важных моральных проблем, особенно, если к ним добавляются эмпирические неопределенности. И даже тогда качество чьего-либо суждения зависит от его понимания более общих проблем.

Позвольте мне обратиться к рассмотрению неблагоприятного положения другого лица. Оценивая, соответствует ли какой-то ход дел или политика интересам А, мы либо должны иметь понятие о его предпочтениях, желаниях или потребностях, либо быть осведомленными, что хорошо для А, независимо от его собственных предпочтений, желаний или потребностей, то есть мы должны знать, если угодно, «идеальные ценности» А. Когда мы приводим в порядок предпочтения, желания, потребности и идеальные ценности и располагаем их на некоей гипотетической оси, в востребованном знании происходит

* В своей книге, и особенно последовательно — в данном разделе, Даль различает и противопоставляет «Я», ядро личности (the self) дословно — «свое собственное», и всякую иную личность (the other). Кроме того, он учитывает позиции наблюдателя (the observer) и некоего другого лица (another).

152

Р. Даль. Демократия и ее критики

значительная перемена. На большей части оси единственно привилегированной остается сама личность (the self), поскольку именно она имеет прямой доступ к собственной осведомленности. Чем больше знание интересов А требует прямого доступа к осведомленности А, тем предпочтительней становится позиция самого А. Если бы мы допустили, что собственные интересы А наиболее точно отражаются его непосредственными предпочтениями, то его претензии на адекватное, даже превосходящее знание собственной претензии на адекватное, даже превосходящее знание своих интересов в огромной степени усиливаются. Подобным образом, хотя выраженные предпочтения А могут отражать ошибочное представление о его более глубоких и более постоянных желаниях, то уникальный доступ А к собственной осведомленности опять дает определенную выгоду. Даже если бы мы утверждали, что человеческие интересы состоят в конечном счете не из предпочтений или желаний, а из потребностей, то обычно индивид сам, вероятно, оказывается в лучшей позиции, чем любой другой, для выявления относительного порядка приоритетов различных потребностей.

Некоторые психологи утверждают, что потребности людей составляют некую более или менее универсальную «объективную» иерархию. Но даже если так (а это никоим образом не бесспорное предположение), мы могли бы только сказать, что отдельные личные потребности, скажем в пище, должны быть удовлетворены выше некоторого порога, причем до того, как другие потребности приобретут такую же настоятельность. Но кто наиболее компетентен определять, когда был достигнут этот порог? Сама по себе теория состоятельна только при предположении, будто относительные приоритеты прокладывают свой путь в сознание личности (the self's awareness), когда о них могут узнать иные лица или когда они выясняются из поведения данной личности. В особых случаях наблюдатель, по-видимому, может сделать и лучшее предположение относительно данного порога, однако, если бы это в целом было именно так, тогда была бы разрушена вся эмпирическая основа теории. Таким образом, независимо от того, считается ли, что указателями интересов являются предпочтения, желания или потребности индивида, знание себя самого (self) превосходит знание любого иного лица и, конечно, в целом не хуже.

До сих пор я преднамеренно использовал термины интерес и благо словно они взаимозаменяемы, равнознач-

Часть третья. Теория демократического процесса 153

ны*. Предположим, однако, что можно было бы показать, будто благо какого-либо индивида заключается в какой-нибудь цели или идеальной ценности, которая не определяется полностью предпочтениями, желаниями или потребностями. Тогда уникальный доступ самого себя (the self) к собственной осведомленности был бы не столь выгодным. Вместе с тем, доказательство того, что любое утверждение

такого рода истинно, явно невозможно. Мы имеем право — и даже обязаны — с большим сомнением относиться к любому притязанию, что, дескать, некто другой обладает объективным знанием блага самой личности (the self), которое в конечном счете выше знания самой личности (the self). Дополнительная причина сомнений в обоснованности притязаний некоего другого лица (another) возникает, если некто (one) затронут — а это, конечно же, случится — конфликтом между несколькими ценностями, вроде стремления к собственному счастью или саморазвитию, выявления способностей своей семьи или иных лиц (others). Даже если эти ценностные конфликты возникают внутри одной взаимосвязанной системы ценностей, типа утилитаризма, они требуют оценок уступок (trade-offs), что в свою очередь зависит от детального знания особенностей конкретного случая. И еще раз: лицо (the self) имеет преимущества в доступе к особенностям и даже уникальности самого себя (the self). Но ценностные конфликты могут также возникнуть в силу того, что неодинаковые системы ценностей могут — и зачастую это случается — определять различный ход действия, а при этом не усматривается существования никакой системы более высокого порядка для разрешения данных конфликтов [Nagel 1979: 129—134]. Таким образом, притязание некоего другого лица на высшее знание о благе для меня свидетельствует только о наличии некоей отдельной системы ценностей, а отнюдь не о том, что было бы лучшим с точки зрения моей собственной системы ценностей.

ИНТЕРЕСЫ И ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ ОПЫТ

Обычно не только иные (the other) оказываются в невыгодном положении в понимании блага или интересов. Подобная взаимозаменяемость данных понятий допустима в силу того, что они принадлежат к одному классу мотивов политического действия, образуящую смысловую категорию «основание целедостижения» [Ильин 1997: 81—139].

154

Р. Даль. Демократия и ее критики

самого лица (the self)- Побудительные мотивы иных искать интересы самого лица гораздо слабее, чем его собственные. Как мы убедились в ходе дискуссии о попечительстве, патерналистские власти нуждаются и в знании, и в добродетели.

В отношении добродетели: мне кажется, свидетельства человеческого опыта решительно опровергают ту точку зрения, что защита и приумножение блага или преследование интересов любой значительной части взрослого населения в основном могут быть смело доверены иным лицам (the others). Ранее я уже упоминал о двух исторических случаях — рабстве и правовой зависимости женщины, которые представляют собой значимые элементы человеческого опыта полного патернализма. Есть ли у нас хоть малейшая причина сомневаться в том, что рабы и женщины не могли бы обеспечивать свои интересы, по крайней мере столько же успешно, как и их хозяева, если не гораздо лучше?

Другим примером является исключение из выборов трудящихся классов. Возможно, что никто не рассмотрел этот случай более убедительно, чем Милль. Скорее всего в силу высшей степени благородства он «не верил, что классы, которые участвуют [в управлении], обычно имеют хоть какое-нибудь намерение обречь на жертву самим себе трудящиеся классы. <...> И тем не менее, разве парламент или хоть кто-нибудь из его членов хотя бы раз взглянул на какой-нибудь вопрос глазами трудящегося? Когда возникает тема, которая интересует трудящихся, рассматривается ли она с какой-нибудь иной точки зрения, кроме точки зрения работодателей?» [Mill (1861) 1958: 44].

Подобные замечания привели Милля к формулированию принципа, который в сути своей эквивалентен Презумпции Личной Автономии. Как справедливо заметил Милль, человеческий опыт и, особенно, три ярких примера — рабство, женщины и трудящиеся позволяют вполне обоснованно сделать вывод, что как индивидуальные, так и коллективные решения должны соответствовать Презумпции Личной Автономии⁴. К этим трем примерам мы можем добавить еще два. Хотя в результате Гражданской войны рабство в Соединенных Штатах было уничтожено, право освобожденных негров участвовать в политической жизни было быстро ликвидировано в период Реконструкции на всем Юге. В итоге освобожденные негры и их потомки продолжали жить еще одно столетие в условиях политического подчинения и угнетения, поддерживавшихся с помощью наси-

Часть третья. Теория демократического процесса 155

лия и террора. И только в результате принятия и введения в действие законодательства о гражданских правах в 60-х годах чернокожим Юга США было позволено трансформировать свое номинальное гражданство в полноценное политическое участие. На протяжении этого длительного периода политического подчинения многие белые из южных штатов пытались оправдать свое правление — «превосходство белых» — двойным утверждением: черные не компетентны участвовать в политической жизни и они, фактические правители-белые, в любом случае полностью заботятся об основных интересах негров. В настоящее время немногие люди, даже среди белых из южных штатов, будут рассматривать эти утверждения как нечто большее, чем натужную рационализацию системы правления, которая совершенно не смогла защитить даже самые элементарные интересы большинства чернокожих Юга.

Другой пример — это Южная Африка. Я не в состоянии представить себе разумное оправдание заявления, будто белые правители ЮАР адекватно заботились о фундаментальных интересах миллионов черных, которые были им подвластны и не имели никакой возможности участвовать в разработке законов, удерживавших их в нищете, унижении и мучениях, ставших их долей.

Если мы принимаем Идею Сущностного Равенства, то тогда мы не сможем морально оправдать ни один за-

конотворческий процесс, если он не учитывает интересы каждого лица, подчиненного соответствующим законам. Хотя, на мой взгляд, невозможно продемонстрировать, будто демократия достаточна для обеспечения защиты интересов всех людей, подчиняющихся ее законам, свидетельства человеческого опыта дают убедительные доказательства того, что если люди лишены возможности защищать собственные интересы в силу их исключения из корпуса граждан, то, почти несомненно, их интересы не учитываются должным образом демосом, из которого они исключены. Если фажданство в демократической политике не гарантирует равного учета чьих-либо интересов в процессе законотворчества, во всяком случае исторический опыт демонстрирует, что фажданство является одним из необходимых для этого условий.

ЛИЧНАЯ АВТОНОМИЯ И ЛИЧНОЕ РАЗВИТИЕ

То же самое можно сказать и о личном развитии. Личное развитие, которое многие авторы связывают с фажданством при демократическом строе, является в

156

Р.Даль. Демократия и ее критики

значительной мере моральным развитием. Это приобретение более зрелого чувства ответственности за свои действия, более широкая информированность об иных лицах, затронутых вашими акциями, большее желание размышлять и принимать во внимание последствия своих действий для иных лиц и т.д. Вероятно, немногие люди станут оспаривать нормативную посылку, что это желательно для обеспечения усиления таких качеств. Определение меры реального формирования демократией у граждан данных качеств является, как я уже отмечал в предшествующей главе, не нормативным, а эмпирическим вопросом. Каким образом это притязание эмпирически подтверждается в настоящее время — неясно. Однако здесь есть один важный момент: доказательство предполагает, что люди должны пользоваться высокой степенью личной автономии при принятии индивидуальных и коллективных решений. Любой, чью личную автономию подменяет патерналистский авторитет, будет удерживаться в вечном состоянии детства и зависимости. Следовательно, если коллективные решения всегда принимаются инстанциями патерналистского авторитета — скажем, корпусом попечителей, — то в области общественных дел люди никогда не смогут вырасти из своего детства.

ЛИЧНАЯ АВТОНОМИЯ И САМООПРЕДЕЛЕНИЕ

Совершенно очевидно, что личная автономия и включение индивида в качестве полноправного гражданина в демократический порядок обязательны для самоопределения. При отсутствии личной автономии индивид просто не сможет жить по им самим избранным законам. В результате индивид не был бы ни самоопределяющимся, ни морально автономным, а потому не смог бы стать моральной личностью. В силу этого минимальный желательный диапазон личной автономии должен быть, по крайней мере, таким же, как и минимальный желательный диапазон самоопределения и моральной автономии. А минимальный желательный диапазон самоопределения и моральной автономии включает всех взрослых, кроме обычных немногих изъятий для лиц, лишенных мыслительных способностей⁵.

НОВАЯ ФОРМУЛИРОВКА СТРОГОГО ПРИНЦИПА

Если благо или интересы каждого будут оцениваться одинаково и если любой взрослый человек является наи-

Часть третья. Теория демократического процесса 157

лучшим судьей своего блага или интересов, то тогда каждый взрослый член какой-либо ассоциации достаточно хорошо, в общем и целом, подготовлен для участия в разработке обязательных коллективных решений, которые затрагивают его благо или интересы, то есть для того, чтобы быть полноправным гражданином демоса. Когда принимаются обязывающие решения, то требования каждого гражданина к принимаемым законам, правилам, политике и т.д. должны считаться основательными, и основательными в равной степени. Более того, никакие взрослые члены ассоциации не являются бесспорно более компетентными, чем другие, в разработке обязывающих коллективных решений. Точнее, при принятии обязывающих решений никакие требования граждан о принятии законов, правил и политических курсов не могут считаться выше требований любых иных граждан.

В качестве посылок Принцип Равного Учета Интересов и Презумпция Личной Автономии оправдывают наше принятие Строгого Принципа Равенства. В свою очередь Строгий Принцип является наиболее мощным и наиболее противоречивым предположением в теории демократического процесса. На деле же, согласившись со Строгим Принципом, мы признаем демократический процесс условием принятия обязывающих решений.

Глава 8.

ТЕОРИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

Аристотель писал в «Политике», что «в демократических государствах верховная власть — в руках народа (demos); в олигархиях, наоборот, в руках немногих (oli-goi)» (1278b 12—13)*. Демократия буквально означает власть народа¹. Однако что же, собственно говоря, подразумевается под народным правлением: народ обладает высшей властью? народ управляет собой? Чтобы управлять, народ должен обладать неким способом правления, процессом правления. Каковы отличительные характеристики демократического процесса правления? В чем он различается, например, с правлением немногих или олигархией?

Было бы полезно отвечать на эти вопросы в три этапа. Во-первых, поскольку демократия — это некий политический порядок, то стоило бы предложить посылки в пользу поддержания политического порядка как

такового. Во-вторых, нам необходимо уточнить посылки в пользу собственно демократического политического порядка. Хотя я опишу эти два вида посылок скорее абстрактно, они не притязают на внеисторичность и ни в коей мере не зависят от теоретического измышления (*fiction*), характерного для демократической теории, начиная с Локка, а именно от идеи первоначального «естественного состояния», из которого возникло с помощью общественного договора политическое общество. В-третьих, нам необходимо описать основные критерии демократического политического порядка и указать, каким образом они следуют из предлагаемых посылок.

Цит. по русскому переводу С.А.Жебелева [Аристотель, т. 4: 455]. В строгом смысле слова логической парой для *oi oligoi* — «немногих» является *oi poloi* — «множество», что также прослеживается в текстах Платона, Аристотеля и других авторов. Напомню, что сам Даль открывает свою книгу типологией правления одного (*one*) — немногих (*few*) — множества (*many*).

Часть третья. Теория демократического процесса 159

ИСХОДНЫЕ ПОСЫЛКИ В ПОЛЬЗУ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПОРЯДКА

Предположим, что в некоей конкретной исторической ситуации нескольким людям пришла в голову идея создать ассоциацию для достижения определенных целей; или, что более вероятно, они захотели приспособить какую-нибудь уже существовавшую ассоциацию для решения подобных задач. Я использую термин «ассоциация» расширительно; мы вскоре увидим, что это не обязательно должно быть государство. Для достижения этих целей ассоциации необходимо избрать политику, с которой ее члены обязаны постоянно согласовывать свои действия². Обычно их обязательство действовать сообразно с политикой ассоциации выражается правилом или законом, в который включены наказания за неподчинение. Так как членам ассоциации предписано подчиняться правилам или законам, то решения можно считать обязательными, связывающими. В своей совокупности лица, принимающие связывающие решения, составляют правительство ассоциации. Эти решения могут быть также названы правительственными или связывающими коллективными решениями.

Связывающие решения не предполагают, что ассоциация должна быть непременно принудительной (*coercive*), использовать угрозу насильственных санкций для обеспечения подчинения или обладать иными подобными характеристиками, которые обычно используют для выделения государств из прочих типов ассоциаций. Хотя правительство нашей ассоциации способно создать обстановку ожидания того, что нарушители будут наказаны должностными лицами, при некоторых обстоятельствах решения могут быть связывающими без наказаний со стороны официальных особ или даже других членов ассоциации. Может оказаться достаточным ожидание божьих или магических санкций. Простой процесс введения или объявления какого-либо правила в состоянии заставить достаточное количество членов принять его в качестве принципа поведения и достигнуть вполне удовлетворительного уровня подчинения. Короче говоря, хотя ассоциация могла бы быть государством, воспринимаемым в привычном смысле как некий принудительный порядок, она могла бы и не быть им. Точно так же правительству ассоциации не нужно быть правительством государства. Таким образом, мы в силах описать

160

Р.Даль. Демократия и ее критики

общую теорию демократического процесса, применимую к ассоциациям, независимо от того, составляют ли они некое государство.

Процесс принятия связывающих решений состоит, по крайней мере, из двух аналитически различных стадий: формирование повестки дня (*setting the agenda*) и определение результата (*deciding the outcome*). Формирование повестки дня — это часть процесса, во время которого выбираются подлежащие определению вопросы (не исключается и вердикт не принимать решения по данному вопросу). Определение результата, или стадия решения (*decisive stage*), — это период, в течение которого процесс завершается каким-либо результатом, то есть окончательным одобрением некоей политики или отказом от нее. Если формирование повестки дня — первоначальная оценка (*the first say*), то решающая стадия — окончательная оценка (*the last say*), выражение высшей власти по отношению к рассматриваемой проблеме. Пока не завершится решающая стадия, процесс принятия решения остается предварительным. Он может проявляться в дискуссиях, соглашениях и даже актах голосования, но все это предварительные действия, которые преодолимы на решающей стадии, а потому они не связывают обязательствами членов ассоциации. Решения становятся связывающими только по окончании решающей стадии. Хотя данное аналитическое различие применимо к любому политическому порядку, оно принципиально важно для прояснения природы демократического процесса, как это будет показано несколько позже.

Совершенно неочевидно, что составляет решающую стадию в процессе принятия коллективных решений. Утверждение конституции или какой-нибудь конституционной поправки — конечно, решающая стадия; если бы это было не так, то конституция была бы фиктивной или чисто бумажной. Для большей части политических курсов, осуществляемых в условиях конституционного порядка, решающая стадия протекает в существующих конституционных рамках. В принципе, любая стадия является решающей в том случае, если все предшествующие постановления могут быть отменены или пересмотрены. Таким образом, вплоть до решающей стадии решения могут считаться делегированными, но не отчужденными теми, кто участвует в процессе на данной стадии. К рассмотрению этого различия мы еще вернемся.

Часть третья. Теория демократического процесса 161

ИСХОДНЫЕ ПОСЫЛКИ В ПОЛЬЗУ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ПОЛИТИЧЕСКОГО ПОРЯДКА

Связывающие решения следует принимать только тем, на кого направлены эти постановления, то есть членам ассоциации, а не находящимся вне нее лицами. По известному выражению, ни один законодатель не стоит над законом. Данная посылка покоится на элементарном принципе честности (fairness)*: законы не могут по праву налагаться на других теми, кто сам не обязан соблюдать эти законы. Более того, хотя данная посылка недостаточна, чтобы гарантировать обеспечение свободы самоопределения, она необходима для самоопределения, ибо законы и правила, навязываемые извне, будут наносить ущерб самоопределению всех тех, кто подчинен законам.

Благо каждого участника ассоциации заслуживает равного рассмотрения. В этом состоит прямое применение ко всем членам ассоциации Идеи Сущностного Равенства, описанной в предшествующей главе. Взрослый член ассоциации вовсе не обязан доказывать свою компетентность, чтобы получить право отстаивать собственные интересы. Бремя доказательства всегда возлагается на тех, кто настаивает на исключении данного лица из числа эффективных членов ассоциации. Кроме того, никакое исключение подобного рода не должно допускаться без самого убедительного доказательства как с точки зрения морали, так и права. Таким образом, соответствующая посылка предполагает, что каждый член ассоциации, в общем и целом, является лучшим судьей в определении своих интересов, чем кто-либо иной. Основания для принятия данной презумпции изложены в главе 5. Будем называть лиц, удовлетворяющих презумпции, гражданами; граждане же в целом составляют демос, популос или корпус граждан (citizen body).

При принятии связывающих решений притязания каждого гражданина на желательность принятия той или иной политики должны считаться значимыми, более

В данном случае Даль апеллирует к честной игре (fair play) — одному из основных культурных концептов англосаксонского цивилизационного сообщества. Однако за ним стоит универсальная моральная норма справедливости, которая в других цивилизационных средах может иметь иное выражение: у славян — правда, у латинян — ius, у немцев — das Recht, у испанцев — el honor, у французов — la loi (см. [Madariaga; Интер-нью с Ю.С.Степановым]).

Б Демократия и ее критики

162

Р.Даль. Демократия и ее критики

того, значимыми в равной мере³. Таким образом, следуя двум предшествующим посылкам, мы пришли к выводу, что среди граждан существует Строгое Равенство.

Хотя предыдущие посылки могут показаться достаточными для обоснования демократического процесса, они формально нуждаются в дополнении элементарным принципом честности, который не мешает разяснить. Немногие станут оспаривать этот принцип. Он состоит попросту в том, что, как правило, редкие и ценные вещи должны распределяться честно (be fairly allocated). Честность не требует равного распределения; с ее позиции допустимо, например, предложить распределение по заслугам. Даже когда честность предписывает равенство, как мы видели в главе 6, честное равенство (fair equality) может и не предполагать равных лотов или долей. Однако при некоторых обстоятельствах честность требует, чтобы каждый человек получил равную долю или же, если это невыполнимо, равные шансы добыть редкий предмет.

КРИТЕРИИ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

Теперь предположим, что несколько людей хотят создать некий политический порядок. Вообразим далее, что утверждения, оправдывающие демократический политический порядок, являются убедительными для этой группы. Так как исходные посылки убедительны, мы приходим к выводу: они должны принять демократический порядок, и тем самым процесс, посредством которого демос достигнет выполнения своих решений, должен отвечать определенным критериям. Когда я выдвигаю последний тезис, то подразумеваю, что, если кто-либо разделяет выдвинутые посылки, ему следует разумным образом настаивать на желательности критериев; и наоборот, отказ от критериев означает в действительности отказ от одной или нескольких посылок⁴.

Существует пять стандартных — если угодно, идеально стандартных — критериев, в соответствии с которыми предлагаемые процедуры надо оценивать в любой ассоциации, для которой пригодны посылки. Любой процесс, который полностью им соответствует, будет совершенным демократическим процессом, а правительство ассоциации — совершенным демократическим правительством. Я исхожу из того, что таковых в действительности может никогда и не быть. Они являются идеальными представлениями о человеческих возможностях, с кото-

Часть третья. Теория демократического процесса 163

рыми следует сравнивать действительные явления. Даже если эти критерии никогда не могут быть полностью удовлетворены, они, как я собираюсь показать, полезны тем, что позволяют оценивать реальные возможности мира. Естественно, они не устраняют всех элементов оценочного суждения. Например, критерии не выделяют никакой отдельной процедуры вроде правления большинства, поскольку специфические процедуры не могут напрямую выводиться из критериев. Заключение должно принимать в расчет специфические исторические условия, при которых приходится формировать демократическую ассоциацию граждан. Не следует, однако, удивляться тому, что демократическая теория, подобно всем прочим нормативным теориям, не может дать полностью недвусмысленные ответы на каждую конкретную

ситуацию, в которой предстоит сделать выбор между альтернативными предложениями. Какие же критерии будут целиком соответствовать нашим посылкам и тем самым обеспечат нас отличительными характеристиками демократического процесса?

Эффективное участие

На протяжении всего процесса принятия связывающих решений граждане должны иметь адекватные, а также равные возможности для выражения своих предпочтений относительно конечного результата. Они также должны располагать адекватными и равными возможностями в постановке вопросов на повестку дня и для выражения причин одобрения одного, а не другого результата.

Отрицание за любым гражданином адекватных возможностей эффективного участия означает, что их предпочтения не принимаются в расчет, поскольку неизвестны или учтены неверно. Точно так же не брать во внимание их предпочтения относительно конечного результата, равносильно отказу от принципа равного учета интересов.

Равенство голосования на решающей стадии

На решающей стадии принятия коллективных решений каждому гражданину должна обеспечиваться равная возможность выразить свой выбор, который признавался бы равнозначным выбору любого иного гражданина. При определении результатов на решающей стадии эти — и только эти — выборы должны учитываться.

164

Р. Даль. Демократия и ее критики

Поскольку эти выборы являются тем, что мы обычно называем голосованием, то данный критерий, можно сказать, требует равного голосования на решающей стадии.

Совершенно очевидно, что нечто подобное этому требованию было одним из главных оплотов демократической теории и практики со времен классической Греции. Однако каково его рациональное обоснование? Я думаю, что его оправдание основано на практическом заключении, что равное голосование на решающей стадии необходимо для обеспечения адекватной защиты подлинного равенства граждан и Презумпции Личной Автономии. Без него граждане будут сталкиваться с перспективой бесконечного выявления потенциального неравенства своего влияния на принятие решений, но только при этом у них не было бы завершающего апелляционного суда, в котором они, как политически равные, могли бы решить, одинаковым ли образом учтены их интересы — в их понимании. Подобно тому, как неравенства в иных возможностях способны дать преимущества некоторым людям, обеспечивая особый учет их интересов, и тем самым поставить в невыгодное положение других, точно так же без требования равного голосования на заключительной стадии неравнозначность голосов может в совокупности привести к нарушению Принципа Равного Учета Интересов.

Однако следует отметить, что критерий равного голосования на решающей стадии не детализируется (does not specify). Начать хотя бы с того, что он не требует равного голосования на предшествующих стадиях. Демос может обоснованно решить, что интересы некоторых людей лучше всего учитываются равным образом, если их голосам придан больший вес на предшествующих стадиях. По тем же причинам демос в состоянии делегировать принятие некоторых решений группам граждан, чьи голоса имеют неодинаковый вес. Подобные ухищрения могут быть исключениями, как это и случались в истории демократических стран, однако они отнюдь не будут обязательно нарушать данный критерий. В то же время критерий не соблюдается, когда демос уже не будет волен изменить подобные правила, если они не соответствуют поставленным задачам или угрожают демосу полной потерей контроля над принятием коллективных решений. Более того, этот критерий не вычленяет (specify) какой-то особый метод голосования или выборов. Требование, чтобы граждане имели одинаковые возможности выразить свой выбор, удовлетворяется, если голоса или

Часть третья. Теория демократического процесса 165

голосующие выбраны наобум, то есть по жребию. Равное голосование не означает, что каждый гражданин обязательно будет иметь право на равный голос в округах с равным числом избирателей или резидентов; система пропорционального представительства здесь так же хороша, если не лучше. Как могут граждане наилучшим образом выразить свой выбор и какие специфические правила и процедуры следует принять — вот те вопросы, которые требуют дополнительных практических оценок. Предпочтение, однако, следует отдавать процедурам, которые лучше соответствуют критерию, чем тем, которые согласуются с ним хуже. Утверждение, что лучшую процедуру следует предпочесть худшей, сохраняет силу даже тогда, когда все предлагаемые процедуры являются в тех или иных отношениях ущербными, что часто случается на деле. Наконец, данный критерий открыто и определенно не требует у ассоциации принять принцип правления большинства для своих решений. Он только настаивает на том, что принцип большинства и его альтернативы должны оцениваться в соответствии с этим и другими критериями, включая подкрепляющие его принципы и посылки, типа принципа равного учета интересов, и что следует принимать решение, наилучшим образом соответствующее этому критерию. Является ли правило большинства наилучшим решением — вопрос остается открытым. Как мы увидим в главе 10, проблема, поставленная принципом большинства и альтернативными ему правилами, чрезвычайно сложна. Для нее до сих пор не найдены полностью удовлетворительные решения. Оценка того, какие правила принятия решений наилучшим образом соотносятся с критерием равного голосования, как в целом, так и в отдельных специфических

контекстах, остается предметом, по поводу которого приверженные данному принципу люди продолжают спорить.

Я думаю, что в согласии с историческим опытом можно сказать, что любая ассоциация, чье правительство удовлетворяет критериям эффективного участия и равного голосования, в данном отношении сама управляет собой посредством демократического процесса. Оставив место для рассмотрения некоторых важных различий, я хотел бы сейчас сказать, что подобная ассоциация управляется демократическим процессом в узком смысле. Хотя этот процесс сужен по сфере своего применения по сравнению с полноценным демократическим процессом, оба критерия позволяют нам оценить значительное число

166

Р.Даль. Демократия и ее критики

возможных процедур. Конечно, они не могут быть решающими в случаях, когда какая-либо процедура одному критерию соответствует лучше, а другому — хуже. Однако любая оценка обычно нуждается в дополнительных суждениях о фактах конкретной ситуации, об общих тенденциях и о постоянных проявлениях человеческого поведения и видах деятельности. И все же эти критерии отнюдь не лишены смысла. Хотя здесь я не буду приводить строгих доказательств, все же трудно отрицать следующее.

Процедуры, обеспечивающие принятие решений произвольно отобранной группой граждан, лучше соответствуют этому критерию, чем некая процедура, с помощью которой один гражданин принимает решения, обязательные для всех остальных. Схема голосования, предоставляющая каждому гражданину один голос на решающей стадии, будет лучше, чем схема, по которой одни граждане имеют десять голосов, а другие — ни одного. Мне, однако, не хотелось бы создавать впечатление, будто суждения о предпочтительности такого рода альтернатив будут безошибочно вытекать из совершенно строгих доказательств.

Просвещенное понимание

Как я уже отмечал, суждения о существовании, составе и границах демоса в высшей степени спорны.

Можно просто открыто оспорить их, утверждая, что некоторые граждане компетентнее других в принятии необходимых решений. Это возражение сразу же напоминает о вызове демократии со стороны попечительства, что мы уже подробно рассматривали. Здесь я хотел бы рассмотреть второе возражение, которое выглядит примерно следующим образом.

Я согласен, может сказать тот, кто возражает, что граждане при прочих равных условиях одинаково хорошо компетентны. Я также согласен, что ни один из них, из других членов или из тех, кто не входит в демос, не является бесспорно лучше подготовленным настолько, что гарантирует ему принятие решений вместо демоса. В то же время я полагаю, что граждане не столь компетентны, как следовало бы. Они ошибаются в выборе средств достижения желаемых ими целей. Они выбирают те цели, которые отвергли бы, будь они более просвещенными. Я согласен, что они должны управлять собой с помощью процедур, которые соответствуют критериям демократического процесса в узком смысле. Однако столь же хоро-

Часть третья. Теория демократического процесса 167

шо может удовлетворять описываемым критериям и ряд иных процедур. Среди них некоторые поспособствуют большей просвещенности демоса и тем самым лучшим, чем прочие, решениям. Конечно, это оптимальные процедуры, и они должны быть предпочтительнее других.

Стоило возразить, вероятно, что просвещение не имеет ничего общего с демократией. Но, думаю, это было бы глупое и с исторической точки зрения неверное утверждение. Оно глупо, потому что демократия всегда представлялась как система, в которой «правление народа» делает более вероятным, что «народ» получит желаемое или сочтенное наилучшим, тогда как в альтернативных системах, подобных попечительству, элита определяет, что предпочтительнее. Однако, для того чтобы знать, чего народ хочет или что для него предпочтительнее, он должен быть просвещен хотя бы в некоторой мере. А поскольку защитники демократии неизменно это признавали и всячески подчеркивали важность информирования и просвещения демоса, например с помощью образования и публичных дискуссий, то это возражение в историческом плане фальшиво.

Я хотел бы расширить понимание содержания демократического процесса, прибавив третий критерий. К сожалению, я не знаю, как его сформулировать по-другому, кроме многозначных и, соответственно, неясных слов. И не позволяйте мне предложить следующую формулировку критерия просвещенного понимания. Каждый гражданин должен иметь адекватную и равную возможность для определения и обоснования (в рамках времени, отводимого согласно необходимости в обсуждении) такого своего предпочтения по вопросу, подлежащему решению, которое наилучшим образом отвечало бы интересам данного гражданина. Этот критерий предполагает, что альтернативные процедуры принятия решений следует оценивать в соответствии с возможностями, которые они предоставляют гражданам для достижения понимания средств и целей, своих интересов и ожидаемых последствий политики по реализации таких интересов, причем не только для себя одного, но и для всех иных затрагиваемых лиц. Поскольку благо или интересы граждан привлекают внимание к общественному благу и общему интересу, то люди должны иметь шансы на достижение понимания этих проблем. Как бы ни был данный критерий расплывчат, он служит руководством в определении конфигурации, кото-

168

Р.Даль. Демократия и ее критики

рую надобно принять институтам. Таким образом, описываемый критерий затрудняет оправдание ряда процедур:

- закрывающих или ограничивающих информацию, которая, будь она доступна гражданам, вполне может привести их к иному решению;
- обеспечивающих некоторым гражданам более легкий, чем другим, допуск к важнейшей информации;
- навязывающих гражданам повестку дня с вопросами, подлежащими решениям без обсуждения, хотя для этого было время. И т.д.

Конечно, все эти примеры могут показаться несложными, однако огромное множество политических систем, а скорее всего большинство, действуют в соответствии с худшими, а не лучшими процедурами, Контроль над повесткой дня

Если какая-нибудь ассоциация удовлетворяет всем трем критериям, то ее вполне можно считать полноценной процедурной демократией с учетом как повестки дня, так и демоса. Критерии следует понимать как аспекты наилучшей, с демократической точки зрения, политической системы из числа возможных. Хотя ни от одной из существующих систем нельзя ожидать полного соответствия этим критериям, те из них стоит считать более или менее демократическими и, в данной связи, лучшими или худшими в зависимости от того, насколько они приближены к критериям. Сказать, что система управляется полностью с помощью демократического процесса «с учетом повестки дня» и «относительно демоса», значит предположить, что эти критерии недостаточны. Три уточняющих оговорки подразумевают допустимость ограничений демократического процесса принятия решений: путем сужения повестки дня или зависимостью от крайне суженного демоса, или в результате того и другого. Оценка того, достаточно ли широк демос и осуществляет ли он контроль над соответствующей повесткой дня, требует привлечения дополнительных критериев.

Для подтверждения необходимости четвертого критерия предположим, что Филипп Македонский, разбив афинян в битве при Херонее, лишает народное собрание Афин полномочий принимать любые решения по вопросам внешней и военной политики. Граждане продолжают собираться примерно сорок раз в год и рассматривать многие вопросы, однако им приходится обходить самые

Часть третья. Теория демократического процесса 169

важные из них. В отношении «местных» проблем афинский полис остается не менее демократичным, чем прежде*, но в плане иностранных и военных дел афиняне теперь управляются иерархически — самим Филиппом или его ставленниками. Можно ли утверждать, будто Афины являлись бы полностью демократическим государством или же оставались столь же демократическим, как и прежде?

Хотя внешний контроль делает проблему более очевидной, контроль над повесткой дня может быть снят у граждан некоторыми из собственных членов ассоциации. Давайте представим себе независимую страну, где обсуждавшиеся нами три критерия довольно хорошо функционируют; кроме того, нет ограничений относительно вопросов, по которым граждане могут принимать решения. То есть повестка дня полностью открыта. Предположим, что в этой стране некое антидемократическое движение каким-то образом захватило власть. Новые правители, чтобы успокоить демократические чувства своих сограждан, символически сохраняют старую конституцию. Однако они ее изменяют в одном отношении: отныне люди могут использовать свои старые демократические политические институты только для решения некоторых, чисто локальных, вопросов — например, дорожное движение, уборка улиц и жилых кварталов. Все остальное правители держат под своим жестким контролем. Даже если новая система полностью соответствует первым трем критериям и, таким образом, является полностью демократической по своему перечню проблем, она будет пародией на демократию. Граждане уже не могут демократически принимать решения по вопросам, которые они считают важными, помимо оставленных правителями в печально ужатой повестке дня бесполой (neutered) демократии. Контроль недемократичных правителей над повесткой дня может быть гораздо менее явным и более утонченным. В некоторых странах, например, военные руководители находятся под номинальным контролем избираемых гражданских лиц, которые, однако, знают, что они сразу же лишатся своих постов или с ними случится нечто худшее, если они не будут приспособлять свои решения к желаниям военных.

Так же, как Австралия или Канада в рамках Британской империи или Норвегия и Финляндия в условиях унии соответственно со Швецией и Россией.

170

Р.Даль. Демократия и ее критики

Эти замечания приводят к четвертому критерию — конечному контролю демоса над повесткой дня.

Демос должен обладать исключительными возможностями решать, каким образом проблемы должны быть поставлены в общий перечень проблем, решаемых путем демократического процесса.

Критерий конечного контроля, возможно, означает и то, что в условиях демократии последнее слово должно быть за народом, то есть народ должен быть суверенен. Систему, которая удовлетворяет этому критерию, как и трем остальным, следует рассматривать как обладающую полноценным демократическим процессом в отношении своего демоса.

Согласно этому критерию, политическая система будет использовать полностью демократический процесс даже в том случае, если демос решил, что не стоит принимать каждое решение по всякому вопросу, а вместо это предпочтет, чтобы решения по некоторым вопросам принимались иерархически судьями и

администраторами. Пока демос сохраняет способность действительно вернуться к любому вопросу для собственного решения, данный критерий полностью удовлетворяется. В связи с этим представленный здесь критерий демократического процесса расширяет возможности делегирования принятия решений в гораздо большей мере, чем эксцентричное определение демократии в «Общественном договоре» Руссо. Поскольку Руссо определил демократию как несовместимую с делегированием, он пришел к выводу, что «если бы существовал народ, состоящий из богов, то он управлял бы собою демократически. Но Правление столь совершенное не подходит для людей» (кн. 3, гл. 4)* [Руссо 1998: 256].

Таким образом, критерий конечного контроля не предполагает утверждения, что демос компетентен решить любой вопрос, требующий связывающего решения. Он предполагает утверждение, что демос правомочен рассматривать: 1) какие вопросы требуют, а какие — нет принятия связывающих решений; 2) какие вопросы демос сам компетентен решать; 3) определять условия, на

Сходная идея встречается у Руссо в главе 6 второй книги: «Всякая справедливость — от Бога. Он один — ее источник; но если бы мы умели получать ее с такой высоты, мы бы не нуждались ни в правительстве, ни в законах» [Руссо 1998: 226]. В оригинале: «Toute justice vient de Dieu, lui seul en est la source; mais si nous savions la recevoir de si haut, nous n'aurions besoin ni de gouvernement ni de lois» [Rousseau 1971: 136].

Часть третья. Теория демократического процесса 171

которых демос делегирует власть. Принятие этого критерия означает, что демос является лучшим знатоком собственной компетенции и своих рамок. Следовательно, утверждение, что некоторые проблемы должны быть выведены из-под конечного контроля демоса — в том смысле, что демосу должно быть вообще запрещено заниматься этими проблемами, — означает: по этим проблемам у демоса нет полномочий выносить суждение о собственной компетенции и ее границах.

Под делегированием я понимаю возвращаемую передачу полномочий, которая подлежит отзыву демосом. Разумеется, эмпирически границы между делегированием и отчуждением не всегда отчетливы. То, что первоначально было делегированием, может превратиться в отчуждение. Более того, эмпирическая проблема определения, не контролируется ли скрытно конечная повестка дня некоторыми руководителями вне рамок демократического процесса, — например, как указывалось выше, военными, — неизбежно затруднена естественной скрытностью контроля. Однако, как бы ни было это сложно на практике, теоретическое различие между делегированием и отчуждением принципиально важно. В системе с полноценным демократическим процессом решения относительно делегирования принимаются в соответствии с демократическими процедурами. Однако отчуждение контроля над конечной повесткой дня (или его присвоение руководителями, действующими вне рамок демократического процесса) явно нарушает критерий конечного контроля и не совместимо с утверждением, что среди граждан существуют все условия для равной компетенции⁵.

Критерий конечного контроля дополняет требование вполне демократического процесса относительно демоса. Если все его члены считаются одинаково компетентными в полном смысле этого слова и если другие вышеизложенные условия действуют в их среде, то процедуры, в соответствии с которыми эти граждане принимают обязывающие решения, должны оцениваться согласно четырем критериям.

ПОЧЕМУ РАВНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ?

Рассмотренные критерии указывают, что граждане, или демос, должны иметь адекватные и равные возможности действовать тем или иным образом. Я могу без труда представить два возражения против этой формулировки. Во-первых, можно оспорить то, что «равные воз-

172

Р.Даль. Демократия и ее критики

можности» могут быть сведены к не более чем формальным или правовым требованиям при игнорировании важных различий, например в обладании ресурсами. Предположим, что Гражданин Р беден, а гражданин R богат. Оба гражданина могут обладать «равными возможностями» участия в принятии коллективных решений в том смысле, что они имеют на это юридическое право. Но поскольку R имеет больший доступ к деньгам, информации, рекламе, организациям, времени и другим политическим ресурсам, чем Р, то участие R, вероятно, не только весомее участия Р, но и его влияние на принятие решений значительно превысит влияние Р.

Подобное возражение основывается на известном факте, что влияние есть функция ресурсов, а ресурсы, как правило, распределяются неравномерно. Однако здесь упущен один момент. «Равные возможности» — это именно «равные возможности», но из нашего примера следует, что Р и R имеют совершенно неравные возможности участия. Идея равных возможностей зачастую толкуется столь мягко, что ею пренебрегают из-за ее недостаточной требовательности. Но если ее брать во всей полноте смысла, то она окажется крайне требовательной — настолько требовательной, что критерий демократического процесса заставляют приверженцев этой идеи устанавливать уровни ее обеспечения, намного превышающие уже достигнутые в самых демократических государствах. В последних главах я предложу несколько допустимых вариантов, которые мне представляются вполне осуществимыми в соответствующих пределах.

Второе возражение выглядит примерно так: возможность действовать необходимо предполагает, что индивид может и не действовать. Если демократический процесс желателен, то не должны ли критерии определять обязанности точно так же, как и возможности, а именно: обязанности граждан участвовать, голосовать, быть информированными, долг демоса определять, каким образом следует рассматривать

повестку дня. Хотя демократический процесс, на мой взгляд, предполагает подобные обязанности, все они морального порядка. Они занимают свое место в ряде обязательств, прав и возможностей, с которыми имеют дело граждане при демократическом режиме. Я не могу сказать, что это в каждом случае неправильно, когда граждане выбирают невыполнение политических обязательств, предполагаемых критериями демократического процесса. Мне кажется, что более соответствует Презумпции Личной Автономии, свободе самооп-

Часть третья. Теория демократического процесса 173

ределения и моральной автономии обеспечение гражданам свободы выбирать, как они будут выполнять свои политические обязательства.

ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ

Только что изложенная мною теория демократического процесса может показаться адекватной и в ее нынешнем виде. Но она совершенно не закончена. Несколько наиболее существенных посылок этой теории слишком спорны, чтобы принять их без дальнейшего изучения. Следствия теоретических построений также далеки от ясности и в любом случае важные ее следствия с большой долей вероятности могут быть оспорены.

В оставшейся части этой книги я по данным причинам еще вернусь к наиболее важным проблемам теории демократического процесса. Хотя для большинства из них нет окончательного решения, я попробую подойти как можно ближе, насколько сейчас возможно, к их допустимому решению.

1. Доводы в пользу Строгого Принципа Равенства кажутся подкрепляющими вывод, будто каждый субъект права включается в демос. Однако каждый ли? Не совсем. Не включены, например, дети. Презумпция Личной Автономии распространяется только на взрослых. Как мы уже видели, афинские демократы не считали аномалией то, что в их демос входило только меньшинство взрослых. Еще долго на протяжении XIX века многие защитники демократии считали справедливым отказать женщинам в праве голоса, то есть исключать их из демоса. В большинстве стран женщины завоевали это право только в XX веке, а в некоторых — только после Второй мировой войны. На деле только в XX веке демократическая теория и практика стали отражать мнение, будто все или практически все взрослые должны быть по праву включены в демос. Является ли в таком случае решение, кого следует включать в демос, чисто произвольным или же настолько обусловленным историей и культурой, что никакое общее суждение уже невозможно? Хотя демократическая теория и демократическая практика дают существенные основания для подобного вывода, я считаю это ошибкой и еще вернусь к рассмотрению данной проблемы в следующей главе.

2. Описанные мною критерии демократического процесса не уточняют правила принятия решений.

Разумеется, исторически обычно склонялись к тому, что единствен-

174

Р. Даль. Демократия и ее критики

ным соответствующим демократическому процессу правилом принятия решений является принцип большинства. Однако даже термин «принцип большинства» не обозначает единственное, точно определенное правило принятия решений. Он относится к целому семейству возможных правил. Они варьируются от правила принимать в качестве связывающей альтернативу, которая получает самое большое количество голосов, хотя оно было бы меньше половины, до других правил, требующих достижения, по крайней мере, половины голосов плюс один либо парного соотношения каждой альтернативы со всякой иной альтернативой. Однако все эти количественные правила страдают потенциальными недостатками, такими, как циклы голосований, когда предпочтение большинства не может быть определено установлением. Но даже если проблемы типа циклического большинства способны разрешиться, то остается главный вопрос. Почему же нам следует предпочесть любую из версий принципа большинства? Эти проблемы я собираюсь рассмотреть в главе 10.

3. Приверженцы попечительства утверждают, что любой процесс, посредством которого осуществляют правление обычные граждане, вряд ли приведет к общему благу, так как простым гражданам не хватает ни необходимых знаний, ни нужных добродетелей. Однако даже защитники демократии иногда приводят доказательства, будто никакой процесс недостаточен для обеспечения достижения общественного блага (общественного интереса, блага всех и т.д.). При этом ссылаются на идею содержательной, то есть субстантивной демократии, которая отдает приоритет скорее справедливости или беспристрастности содержательных результатов решений, чем процессу их принятия. Короче говоря, субстантивная справедливость имеет приоритет над процедурной справедливостью и субстантивные права — над правами процедурными. Как мы увидим в главах 11 и 12, прояснение отдельных аспектов данного спора о приоритетах требует немалой изощренности. Однако при всем этом доводы о важности содержательной стороны при ее сопоставлении с процессом заслуживают внимания.

Даль по распространенной в западной политологии традиции различает форму деятельности, или процесс (process), и ее содержание, или субстанцию (substance). Данная проблема подробнее рассматривается в главе 12.

Часть третья. Теория демократического процесса 175

4. Если демократический процесс является средством, с помощью которого определенная совокупность людей может справедливо управлять собой, так кто же составляет подходящую совокупность людей,

использующих этот процесс? Любая ли совокупность людей имеет право на демократический процесс? Короче говоря, если демократия означает правление народа, то кто составляет «народ»? Во всей сфере демократической теории и практики, возможно, нет более неподъемной проблемы, чем та, что поставлена в этих внешне наивных вопросах. Чтобы ухватить ее, представим некую совокупность людей. Позаимствуем у Джонатана Свифта термин и назовем их Яйцего-ловые. Хотя многие Яйцеголовые утверждают: они составляют некий особый «народ», некоторые настаивают на их разделенности на два различных народа — Больших Яйцеголовых и Малых Яйцеголовых, ибо их обычаи и верования настолько различаются, что им следует управлять собой по отдельности и что каждый народ имеет право на собственную завершенную демократическую систему. К какому решению нам склониться? Как мы узнаем в главе 13, демократическая теория мало способствует ответу на этот вопрос. Действительно, исторические ответы существуют, но удовлетворительного теоретического решения проблемы может и не оказаться.

5. Как показывает проблема правила принятия решений, демократический процесс должен быть как-то актуализирован в реальном мире — в действительно существующих процедурах, институтах, ассоциациях, государствах и т.д. Как мы видели, на протяжении долгой истории демократии в западном мире демократические идеи применялись в двух всецело различающихся типах политической системы — в городе-государстве и нации-государстве. Они совершенно разнятся по масштабам и сформировали абсолютно непохожие политические институты. Можно ли при данных обстоятельствах вычленив особый набор институтов, необходимых для демократического процесса как такового? Или же институциональные требования меняются в зависимости от размеров общества и от других факторов? Мы еще вернемся к этим вопросам в главах 14 и 15.

6. Когда бы идеи демократии ни использовались в реальном мире, неизбежно оказывается, что действительная демократия существенно уступает идеальным стандартам. Например, сформулированные выше критерии демократического процесса никогда полностью не были удовлетворены и, возможно, не могут быть исполнены. Какую

176

Р. Даль. Демократия и ее критики

же степень приближения мы можем считать в определенном смысле достаточно удовлетворительной, чтобы мы обоснованно назвали бы какую-либо действительную систему «демократией»? Данная проблема порога демократии объемнее, чем простой вопрос терминологии. Например, если мы чувствуем обязанность поддерживать демократические, а не авторитарные правительства, то тогда порог приобретает главнейшее значение для оценки выполнения суждения о наших обязанностях.

В главе 16 я покажу, что важный порог демократии достигнут значительным числом современных стран, о чем свидетельствует набор политических институтов, которые, взятые вместе, отличают политическую систему этих государств от всех «демократий» и республик, существовавших до XVIII века, и от всех «недемократий» в нынешнем мире. Хотя эти страны принято называть «демократическими», я бы назвал их системы, выделяющиеся благодаря своим политическим институтам, полиархия-ми. Какие условия способствуют возникновению и сохранению полиархии в какой-либо стране, и наоборот, отсутствие каких условий снижает вероятность того, что какая-либо из них достигнет современного порога демократии? Я анализирую эти проблемы в главе 17.

7. Так как порог, достигнутый полиархией, достаточно далек от демократических идеалов, то возможно ли, — а если возможно, то желательно ли, — сократить некоторую часть разрыва между полиархией и демократией, то есть установить и преодолеть еще один порог на пути к демократии? Сильное утопическое течение в демократической философии влечет к положительному ответу. Однако встречное течение, которое будет рассматриваться в главе 18, утверждает, что другие мощные тенденции, такие, как универсальная склонность к олигархии, ставят непреодолимые ограничения возможностей дальнейшей демократизации.

8. Трансформация шкалы демократии, которая произошла в результате попыток приложить демократический процесс к нации-государству, видимо, превратила политическую жизнь в демократических странах в соревновательную борьбу среди индивидов и групп, придерживающихся конфликтующих идей, идеалов и целей. Так какова же тогда судьба древнего идеала политической добродетели и достижения общего блага? Этот вопрос является предметом глав 19 и 20.

9. И наконец, что мы можем обоснованно заключить относительно пределов и вероятностей демократизации,

Часть третья. Теория демократического процесса 177

особенно в столь подвижном мире, где пределы и возможности способны изменяться столь значительно, как это произошло при смене города-государства нацией-государством в качестве локуса демократии? А что будет с недемократическими правительствами, которые сейчас превалируют — и будут превалировать — в большинстве стран мира? Как мы должны оценивать политические системы в странах, которые не являются демократическими и которые еще не достигли порога полиархии? В последних главах я хочу проанализировать пределы и возможности демократии.

Глава 9. ПРОБЛЕМА ВКЛЮЧЕНИЯ

Политический строй, который отвечает четырем критериям, описанным в предыдущей главе, является вполне демократическим по отношению к своему демосу. Но демос может охватывать различный объем населения — от всех жителей до бесконечно малой их доли. Можем ли мы в данном крайнем случае считать демократией подобный политический строй? Если нет, как это обосновать? Проблема сложна.

Демократическая теория не предлагает каких-либо удовлетворительных ее решений. На деле проблема двойственна (twofold), то есть имеет двойное выражение.

1. Проблема включения: кто из людей может правомерно притязать на включение в демос?

2. Охват властного авторитета демоса: каковы правомерные (rightful) пределы его власти? Является ли отчуждение морально допустимым вообще?

Эти проблемы взаимосвязаны. Пределы, в которых определенный демос, например местная община, должен обладать конечным контролем над составом решаемых задач (agenda), несомненно зависят от исходной оценки того, какие дела (matters) находятся в его компетенции. Суждения о компетенции демоса существенны для масштаба поставленных им задач. Масштаб этих задач важен для суждения о составе демоса. Если существует определенный демос, могут быть определены объемы его дел (agenda), а после этого — установлен состав демоса, подходящего для принятия решений по соответствующим делам. Однако, в принципе, одно, как представляется, не может определяться вне связи с другим.

В данной главе я рассмотрю первую проблему. Вторая будет проанализирована в последующих двух главах. Кто же должным образом образует демос? Кто должен быть включен в надлежаще сформированный демос, кого надо, а кого не исключать из него?

Вопрос включения (или исключения) мог бы являть собой менее серьезный вызов, если бы демос сам оказывался способен осуществлять те правила, которые бы связывали только его самого. Некоторым сообществам такой поворот дела позволяет уклоняться от проблем: или все люди являются гражданами, а сама ассоциация в данном

Часть третья. Теория демократического процесса 179

случае полностью инклюзивна; или же каждый человек волен покинуть ассоциацию в любое время без каких-либо затруднений, что позволяет ему, в случае возражений против определенного образа правления (a rule), отказаться от него путем выхода из ассоциации. Нет сомнения, что внешнее лицо (outsider) может возразить, будто саморегулирующийся демос действует неразумно и несправедливо по отношению к самому себе. Но поскольку подобное притязание едва ли позволяет внешнему лицу включиться в демос (то есть выносить суждения о разумности и справедливости его действий по отношению к самому себе. — М.И.), то проблема включения все же ускользает от нас.

Далеко не во всех случаях, однако, демос способен осуществлять лишь те правила, которые связывают только его самого. Профсоюз может добиться реализации правила, что занятия определенной профессиональной деятельностью или поступление на какие-то должности запрещены тем, кто не является членами профсоюза. Но, конечно же, государство является более очевидным и важным исключением. Даже при соответствии четырем ранее описанным критериям демократического процесса оно правомочно принимать законы, которые обязательны для исполнения теми, кто не является гражданином данного государства, кто не может участвовать в принятии надлежащих законов и не выразил косвенно или прямо своего согласия с теми законами, которым его принуждают подчиняться. Действительно, все государства поступали так в прошлом, и есть все основания предполагать, что все, даже самые демократичные из них, продолжат действовать таким же образом и в будущем.

Если ряд лиц исключен из числа граждан государства, но они все-таки вынуждены подчиняться его законам, обоснованы ли их требования либо вхождения в состав демоса, либо вывода из-под сферы подчинения законам? Есть ли критерии того, когда исключение правомерно или включение обязательно? Насколько всеохватывающим должен быть демос? Доводы в пользу Строгого Принципа Равенства дают необходимые основания для критерия включенности, которому должен отвечать демократический процесс. Демосу следует охватывать всех взрослых, подчиненных обязательным коллективным решениям ассоциации. Данное положение составляет пятый и последний критерий вполне демократического процесса.

180

Р. Даль. Демократия и ее критики

Однако чтобы принять данный критерий, нам необходимо рассмотреть альтернативные решения, коренящиеся в глубинах истории демократической теории и практики.

ГРАЖДАНСТВО КАК ПОЛНОСТЬЮ ПРОИЗВОЛЬНО ОБУСЛОВЛЕННОЕ (wholly contingent)*

Один из подходов состоит в признании того, что решения, кого включать в демос, являются всегда сугубо частными (inherently particularistic), исторически конкретными, на деле нередко изначально заданными (primordial). При этом устанавливать общие принципы попросту нельзя. Поэтому гражданство полностью обусловлено (is wholly contingent on) обстоятельствами, которые нельзя заранее определить.

Как описание исторической практики данное положение сложно опровергнуть. А поскольку философы не могут избавиться от бремени личных обстоятельств, их взгляды на проблему включения часто отражают предрассудки своего времени. Поэтому Аристотель мог давать философское оправдание рабству, утверждая, что некоторые люди по природе рабы и для них же лучше подчиняться хозяину**. И хотя он признавал, что практика существенно варьируется в различных государствах, он все же не считал желательным наделять крестьян и торговцев гражданскими правами. Как мы вскоре увидим, более поздние политические философы, в частности Локк и Руссо, которые в своих работах использовали универсальные термины (такие, как «все люди»), что предполагало значительное расширение гражданства, не противились существующим в их время жестким ограничениям на предоставление гражданства.

Слово *contingent* переводится как произвольный, то есть определяемый решением тех или иных политических акторов, или обусловленный, то есть определяемый теми или иными условиями в зависимости от того, что важнее в том или ином контексте: субъективная воля людей или объективные обстоятельства.

«Все те, кто в такой сильной степени отличается от других людей <...> по своей природе — рабы; для них <...> лучший удел — быть в подчинении у такой власти. Ведь раб по природе — тот, кто может принадлежать другому (потому он и принадлежит другому) и кто причастен к разуму в той мере, что способен понимать его приказания, но сам рассудком не обладает» (1254b 18—22). «Очевидно, во всяком случае, что одни люди по природе свободны, другие — рабы, и этим последним быть рабами и полезно, и справедливо» (1255a 1—3).

Часть третья. Теория демократического процесса 181

Однако описание отдельного исторического факта не является ответом на нормативный вопрос. Так, Руссо заметил по поводу Гуго Гроция: «Его наиболее последовательным (*persistent*) способом доказательства всегда является выведение права из факта. Следовало бы, однако, использовать более рациональный метод, а не тот, что угождает тиранам» (кн. 1, гл. 2)*. Тем не менее упование на исторические условия (*contingencies of history*) для решения проблемы включения имеет своих сторонников. Самый, возможно, откровенный из них Йозеф Шумпетер.

Несмотря на то что демократические теории часто предлагают весьма двусмысленные ответы на вопросы о включении в демос, Шумпетер отступает от этого правила. «Неизбежный вывод», как настаивает он, состоит в том, что нам следует «оставить каждому народу (*populus*) самому решать задачу собственного самоопределения». Свои доводы он строит на неопровержимом историческом факте. Понимание того, кто составляет «народ», широко варьируется даже в среде «демократических» стран. Более того, нет оснований отвергать какие-либо ограничения как несоответствующие: «Неважно, что мы, сторонние наблюдатели, оправдываем те или иные ограничения гражданства для части населения; важно то, что эти ограничения принимаются соответствующим обществом». Он настаивает на этом. Исключение чернокожих на американском Юге не дает нам права считать южные штаты недемократичными. Правление партии большевиков в Советском Союзе не дает нам права называть советскую республику недемократичной. «Мы можем это сделать только при условии, что партия большевиков сама недемократична — что бесспорно» [Schumpeter (1942) 1947: 243-245]!

Последние два примера показали, к каким абсурдным выводам можно прийти, если нет каких-либо критериев для определения демоса. Общеизвестно, что на Юге США чернокожие не входили в демос.

Конечно же, Юг был недемократичным именно в данной связи: недемократично-

Ср. перевод А.Д.Хаютина и В.С.Алексеева-Попова: «Чаще всего в своих рассуждениях он видит основания права в существовании соответствующего факта. Можно было бы применить методу более последовательную, но никак не более благоприятную для тиранов» [Руссо 1998: 199]. В оригинале: «*Sa plus constant maniere de raisonner est d'etablir toujours le droit par le fait. On pourroit employer une methode plus consequente, mais non plus favorable aux tyrans*» [Rousseau 1971: 106].

182

РДаль. Демократия и ее критики

тичным по отношению к чернокожему населению. Представим, что на Юге США так же, как в Родезии или Южной Африке, чернокожие составляют преобладающее большинство. Стал бы Шумпетер утверждать, что южные штаты демократичны? Нет ли определенного числа или доли населения, опускание планки ниже которых делает «народ» не демосом, а скорее всего аристократией, олигархией или деспотичным меньшинством? Если правители составляют 100 человек при общем населении в 100 миллионов, стоит ли их называть демосом, а систему демократической? Согласно Шумпетеру, Британию следовало бы в конце XVIII века признать демократией, даже если только один из двадцати взрослых жителей мог голосовать.

Рассмотрим далеко идущие выводы из последнего аргумента Шумпетера по поводу Голосетской республики, которую можно было бы считать демократией, когда бы руководящая партия была внутренне демократична.

Шумпетер не устанавливает минимальных значений для относительных размеров партии. Предположим, что она составляла 1% всего населения, а Политбюро было внутренне демократично и управляло партией, которая руководила государством, которое правило народом*. В этом случае члены Политбюро составили бы советский народ, а Советское государство было бы, согласно Шумпетеру, демократией.

Его определение не оставляет места для выяснения того, демократична система или нет. Действительно, если демос может быть крошечной группой, которая с помощью грубого деспотизма управляет огромным

подвластным ей населением, тогда «демократия» концептуально, практически и морально неотделима от автократии. Поэтому решение Шумпетера на деле таковым не является. Из него следует, что попросту нет никаких оснований для суждения о том, справедливо ли чье-то исключение из числа граждан.

Соответствующие доводы, как мы убедились, ведут к бессмыслице.

Ср. ленинскую концепцию демократического централизма и его же формулу распространения новой пролетарской власти и демократии: вожди — партия — класс — массы. На деле ни Шумпетер, ни Даль не замечают главной логической посылки советской и вообще всякой тоталитарной «демократии», будто и вожди, и партия, и народ абсолютно подобны друг другу в силу своей однородности, а потому их объединяет полное единодушие.

Часть третья. Теория демократического процесса 183

Подобные следствия возникают из-за того, что Шумпетер не смог различить два рода посылок и, более того, стал настаивать на их конфликти, слиянии.

Первое: система X является демократической по отношению к собственному демосу.

Второе: система Y является демократической по отношению к каждому подчиненному ее законам.

Возможно, на основе того исторического опыта, что никогда не существовало государства типа Y, он считал, будто любая «реалистичная» теория демократии, как и предлагаемая им самим, едва ли может требовать, чтобы «демократия» была системой типа Y. Если бы подобное требование было введено, то никакое демократическое государство никогда не возникло бы и, возможно, не могло бы появиться вовсе.

Однако последовательно доводя историцизм и моральный релятивизм до их пределов, он стер все практические различия между демократией, аристократией, олигархией и однопартийной диктатурой.

ГРАЖДАНСТВО КАК БЕЗУСЛОВНОЕ ПРАВО

(categorical right)

Шумпетеровское решение, а точнее, уклонение от решения, позволяет демосу самому определять грань между гражданами и негражданами. Представим прямо противоположное, будто действует требование, что никто из подчиняющихся законам демоса не может быть исключен из него. Тогда демос будет полностью соответствовать членству в ассоциации.

Можно предположить, что Локк, Руссо, а также другие авторы, находившиеся под их влиянием, предлагали решения в этом русле². Это положение основано на моральной аксиоме, что никем нельзя руководить без его на то согласия или, согласно Руссо, следовать законам, созданным коллективно. Развивая этот тезис, авторы сочли полезным различать первоначальный акт формирования политики (общества, ассоциации, общины, города или государства) и последующий процесс создания и введения законов в политику. Таким образом, Локк и Руссо утверждали, что для первоначального образования необходимо согласие всех его членов. Впоследствии же законы могут вводиться в действие, а люди принуждаться к их исполнению, если эти законы одобряет большинство. Оба автора стремились объяснить, почему же в первом случае требуется единодушие, тогда как во втором — мнение большинства. Мне хотелось бы уклониться от обсуждения

184

Р. Даль. Демократия и ее критики

ния данного вопроса, так как с моей точки зрения это несколько иная проблема. О каких действительных группах лиц идет речь при обсуждении согласия «всех» или «большинства»? В буквальном ли смысле «согласие каждого индивида» и «определение большинством» таких индивидов³ относятся к каждому члену? Должно ли большинство быть большинством всех тех лиц, которые подчинены закону?

Ясно, что ни Руссо, ни Локк отнюдь не имели в виду данные выводы. Начнем с того, что дети, естественно, исключались из демоса. Исключение детей всегда казалось столь непроблематичным, что никто даже не обращал внимания на то, насколько это простое исключение противоречит безусловному праву всех лиц (categorical right of all persons). Делалось же это на основании того, что дети не способны к управлению собою или обществом. И все же, если мы согласимся с исключением детей из демоса (а кто на деле с этим не согласится?), то допустим элемент обусловленности (allow a contingent element), связанный с компетентностью управлять, и тем самым ограничим универсальность требования, опирающегося на безусловное право. Ну что же, давайте пока пренебрежем этими затруднениями, к которым я намерен вернуться позднее.

Предположим, что требование, основанное на безусловном праве, может быть сформулировано иначе: все взрослые, подвластные законам некоего государства, войдут в состав демоса данного государства.

Гражданство больше не совпадает с населением, но все взрослые жители в соответствии с безусловным правом, становятся гражданами. Оправдывали ли Руссо и Локк претензии на безусловное право?

Конечно, Руссо не делал этого, хотя «Общественный договор» иногда трактуется именно таким образом.

Там Руссо местами как будто соглашается с неограниченным (unqualified) правом вхождения в демос⁴. Он, однако, ясно показывает, что ничего подобного не имеет в виду. Так, он прославляет Женеву, хотя ее демос состоял из незначительного меньшинства жителей. Дети, естественно, исключались. Но равно и женщины.

Сверх того, большинство взрослых мужчин также не входило в демос. Руссо прекрасно знал об этих исключениях. Тем не менее он не осудил их как несоответствующие его принципам. Не привел он и убедительных оснований, на которых их можно было бы оправдать. Скорее он воспринял их как само собой разумеющиеся.

Часть третья. Теория демократического процесса 185

На деле Руссо, возможно, предвосхищал решение Шумпетера. Доказывая, что неверно считать правление Венецией чисто аристократическим, он замечает, что если простые люди и не участвуют в правлении, то именно знать занимает место народа*. Именно по Шумпетеру, популюс сам себя и определяет. Руссо же далее показывает, как, по сути, схожи Женева и Венеция. Получается, что правление Венеции не более аристократично, чем власть в Женеве". Руссо не считал важным сказать именно то, что огромная часть населения обоих городов, подчиненная законам, была не только исключена из процесса исполнения и администрирования законов (правления, по терминологии Руссо), но и из какого-либо участия в принятии законов. Ни в одной из двух республик не было народа — большинства населения, обладающего правом собираться, чтобы голосовать непосредственно за законы или даже выбирать представителей для принятия законов. В обоих городах большинство людей, исполняющих законы, не могли участвовать в их принятии⁵. Можно было бы сказать, что, с точки зрения Руссо, все республики оказывались нелегитимными. Однако подобный вывод для него чужд, более того, он даже не предполагает подобного умозаключения. В чем Руссо действительно был убежден, как и другие защитники демократии с греческих времен, так это в том, что значительное число подчиненных закону людей в любой республике — дети, женщины, иностранцы и много взрослых мужчин — не будут входить в число граждан. Именно так Руссо сам подорвал категорический

«Ибо это заблуждение — считать форму Правления в Венеции подлинной аристократией. Если народ не принимает там никакого участия в Управлении, то именно знать и является там народом» (кн. 4, гл. 3) [Руссо 1998: 294].

«Множество бедных варнавитов не имело доступа к какой-либо из магистратур, и их принадлежность к дворянству давала им всего-навсего пустое звание Превосходительства и право заседать в Большом Совете. Так как этот Совет столь же много-численен, как и наш Генеральный совет в Женеве, то его знатные члены имеют не больше привилегий, чем наши обычные граждане. Очевидно, что если не говорить о крайнем несходстве обеих республик в целом, то Горожане Женевы в точности соответствуют венецианскому патрициату; наши Уроженцы и Жители — Горожанам и народу Венеции; наши крестьяне — подданным Венеции на материке; наконец, как бы мы ни рассматривали эту Республику, отвлекаясь от ее размеров, ее Правление не более аристократично, чем наше» [Руссо 1998: 294].

186

Р. Даль. Демократия и ее критики

принцип включения, который сам же, казалось, ввел в «Общественном договоре».

Язык Локка во «Втором трактате»* предстает не менее категоричным и универсалистским, чем язык Руссо, если даже не в большей степени таковым⁶. Но его кажущееся утверждение неограниченного и безусловного требования (unqualified and categorical claim) лимитировано компетентностью как эксплицитно, так и имплицитно. Естественно, дети исключались. Позднее я вернусь к рассуждениям Локка об «отцовской власти». Сомнительно то, что он считал справедливым включение в число граждан женщин⁷. Что же касается взрослых мужчин, то «сумасшедшие и слабоумные никогда не бывают свободны от родительской власти» (гл. 6, пар. 60) [Локк 1960: 36]. Кроме того, «рабы... пленные, взятые в справедливой войне, <...> по естественному праву <...> находятся в абсолютном подчинении и под деспотической властью своих хозяев» (гл. 7, пар. 85) [Локк 1960: 49]". Возможно, он хотел исключить и слуг (гл. 7, пар. 85). Таким образом, притязания на гражданство не были безусловными, а зависели от относительных возможностей (relative qualifications) человека участвовать в управлении сообществом. Как и Руссо, Локк разрушил свое собственное видение (если оно было действительно его видением), будто каждый человек, подчиненный создаваемым демосом законам, обладает безусловным и неограниченным правом членства в этом демосе.

ГРАЖДАНСТВО КАК ОБУСЛОВЛЕННОЕ КОМПЕТЕНТНОСТЬЮ

Локк и Руссо выдвинули два различных принципа, на которых могут основываться претензии на гражданство.

В данном случае перевод следует за устойчивой академической традицией именовать данное произведение «Second Treaties of Government». В русском переводе данное произведение известно как «О государственном правлении. Книга вторая» [Локк 1960].

В данном отношении Локк воспроизводит содержащееся в аристотелевской «Политике» противопоставление несовершенных видов власти — деспотической (бeатcткл. архч, власть над «домашними» — рабами и слугами), родительская (тcатpкгkO и супружеская (уaцкт)) — совершенному полисному или вполне политическому типу власти (лOХткп архп) (1253Б). В то же время в «Никомаховой этике» Аристотель проводил аналогии между данными видами власти и основными образами правления (1160Б 18 — 1161а 9).

Часть третья. Теория демократического процесса 187

Один — эксплицитный, безусловный и всеобщий (universal). Другой — имплицитный, обусловленный и ограниченный.

Безусловный принцип: каждое лицо, подчиненное правлению и его законам, обладает неограниченным правом быть членом демоса, то есть гражданином.

Обусловленный принцип: только лицам, способным к правлению, и всем таким лицам следует (should) быть членами демоса, то есть гражданами.

Если некоторые подчиненные законам лица не способны участвовать в правлении, тогда эти принципы ведут к противоречащим друг другу выводам. Какой же из принципов должен стать определяющим? Как мы уже отметили, Локк и Руссо, пусть неявно, но отдавали предпочтение второму.

То, что только подразумевалось в рассуждениях Локка и Руссо, стало явно, эксплицитно выраженным у Дж.С.Милля, который открыто признал конфликт между этими двумя положениями. Как и его предшественники, он также настаивал на том, что в случае конфликта первый должен уступить второму. При поверхностном чтении Милля его можно отнести к защитникам безусловного принципа⁸. Хотя при небрежном взгляде на его язык внимание привлекает широковещательный тон (*universalistic tone*), в действительности же Милль не принимал безусловного принципа всеобщего включения. Едва ли удивительно, что он выдвигает доводы не на основе принципа абстрактного права, а исходя из соображений общественной пользы. В своих выводах он стремится отразить баланс общественных выгод (*utilities*) и ущербов (*disutilities*). И несмотря на весомость его доказательств, они привели его не к безусловному принципу, а к обусловленному и оспариваемому (*contest-able*) суждению об общественной пользе. Но поскольку проблема состоит как раз в общественной пользе, вопрос компетентности также становится немаловажен.

Как быстро узнает всякий читатель «Представительного правления», именно сам Милль подводит мину под свои же доводы в пользу всеобщего включения, добавляя контраргумент об учете компетентности. В ходе своих рассуждений он открыто признает, что критерий компетентности должен получить преимущество перед всеми иными принципами, будь они безусловными или утилитарными. Это делает включение в демос предметом всеобщего права всех взрослых лиц, подчиненных закону. Как минимум, чтобы доказать свою способность участво-

188

Р.Даль. Демократия и ее критики

вать в правлении, соответствующему лицу следует продемонстрировать, что оно «усвоило самые общие и существенные предпосылки для самообеспечения, для разумного преследования своих собственных интересов, а также интересов тех лиц, которые ему наиболее близки». С точки зрения Милля, в современной ему Англии многие граждане не удовлетворяли этим требованиям и должны быть лишены избирательного права до тех пор, пока не обретут компетентность, которой им пока не хватает.

Отдавая предпочтение критерию компетентности, признавая при этом социальную обусловленность и специфичность ее оценок, а в результате собственной оценки компетентности своих соотечественников-англичан соглашаясь также и с ограничением демоса, Милль совершенно эксплицитно поднимает проблему, которая оставалась имплицитной во всей предыдущей демократической теории и практике.

Формальные возможности участия граждан демократических городов-государств Греции, универсалистский язык, с помощью которого часто формулируются демократические убеждения, упор Руссо и Милля на участие — все это заставило некоторых авторов интерпретировать «классические» демократические идеи как гораздо менее «элитистские», чем они были на самом деле⁹.

Можно пренебречь этими ограничениями как временными изъятиями небывало новаторских политических идей, далеко выходящих за исторические пределы действительной практики. Однако, как мы видели, Руссо и Локк принимали, а Милль защищал принцип того, что демос должным образом (*properly*) может исключить из своего состава значительное число взрослых лиц, подчиненных законам, которые устанавливает данный демос. Практически способным к управлению способно оказаться крайне незначительное большинство. Таким образом, не только решение Шумпетера позволяет демосу сжаться до правящей элиты. Руссо сам, как мы убедились, считал Женеву и Венецию подлинными республиками, управляемыми «народом», хотя в обоих городах демос составлял незначительное меньшинство взрослого населения.

Современные почитатели «классических» демократических идей, кажется, прямо противоположным образом рассматривают соотношения гражданства и компетентности, чем это делалось, начиная с греков и вплоть до Милля. С «классической» точки зрения, далеко не каждый взрослый (тем более не каждое лицо вообще) способен к управлению и, тем самым, ко включению в демос.

Часть третья. Теория демократического процесса 189

При подобном подходе именно благодаря тому, что граждане были компетентным меньшинством всего населения, они как раз и были призваны (*entitled*) править; на них можно было положиться, что править они будут достойно.

И следствие этого: «классические» идеи делают интеллектуальную защиту демократии смертельно уязвимой, что легко обнаруживается при столкновении ее с принципом включения как безусловного права. Если все подчиненные закону лица обладают безусловным правом участвовать в процессе принятия законов, если требование их согласия является всеобщим и бесспорным, то это делает доводы в пользу демократии очень сильными, а доводы за* возможные другие альтернативы — аристократию, меритократию, правление компетентной элиты, монархию, диктатуру и т.д., — соответственно, ослабляет. Если притязания на гражданство составляют безусловное и всеобщее право всех человеческих существ, тогда в любом сообществе людей всегда налицо демос и он всегда будет включающим. Другими словами, среди некоего корпуса лиц, желающих создать и поддерживать сообщество, наделенное институтами правления, способными осуществлять обязывающие решения, необходимо существование Строгого Принципа Равенства —

основного условия демократического процесса, описанного ранее.

Однако в случае, когда критерий компетентности оказывается сильнее притязаний, основанных на правах, тогда доводы в пользу демократии будут зыбкими. Установление гражданства вытекает из обусловленных оценок, а не из безусловных прав. А обусловленные оценки не обязательно ведут ко всеобщему включению. Фактически границы между демократией, с одной стороны, и попечительством — с другой, становятся размытыми и неопределенными. Доводы в пользу того или иного смешиваются, за исключением рубежной оценки относительной величины числа компетентных членов. Но как мы уже отмечали, даже среди политических философов эти обусловленные и практические суждения могут легко подвергнуться воздействию узких предрассудков своего времени.

* В оригинале у Даля ошибочно, вероятно из-за опечатки, стоит — против (against).

190

Р.Даль. Демократия и ее критики

КРИТЕРИИ ВКЛЮЧЕНИЯ

Следовало бы поставить три вопроса. Первый: можно ли обойти принцип компетентности при решении вопросов включения? Второй: если нет, то как избежать обусловленности и оспариваемости оценки компетентности? Третий: если и это невозможно, то нельзя ли все-таки выработать строгие критерии, которым должна удовлетворять подобная оценка?

То обстоятельство, что мы не можем обойти принцип компетентности, было действительно подтверждено примером исключения детей. В сущности, никогда не предлагалась — вероятно, из-за своей очевидной несостоятельности — аргументация, будто дети либо должны входить в демос, либо не подчиняться законам, этим демосом принятым. Насколько мне известно, никто всерьез не утверждал, будто дети должны быть полноценными членами демоса, управляющего государством. Восемилетний ребенок вряд ли был достаточно просвещенным для того, чтобы участвовать наравне со взрослыми в процессе принятия законов, которые затем осуществлялись бы с помощью государственных институтов правления. И все-таки данные законы правомочны по отношению к детям без их явного или подразумеваемого согласия. Часто предполагается — и правовые системы склонны отражать силу соответствующей аргументации, — что из-за своей ограниченной компетентности дети не могут подчиняться тем же законам, что и взрослые. Они, например, не способны заключать договоры, связанные с правовой ответственностью. В то же время они далеко не полностью освобождаются от подчинения всему набору законов.

Случай с детьми является примером того, как нарушается принцип, что правление основано на согласии подвластных. Иначе говоря, что никто не должен подчиняться закону, который он сам для себя не определил, или же подчиняться законам, выработанным сообществом, которое он сам для себя не избрал. Однако подобное нарушение почти всегда воспринимается либо как само собой разумеющееся, либо вообще не считается нарушением. Одним из примеров такого объяснения является ссылка на то, что принцип согласия относится только ко взрослым. Но это означает признание, что некоторые лица, подчиняющиеся установлениям государства, могут быть должным образом исключены из состава демоса этого государства. Часть третья. Теория демократического процесса 191

На каком основании? Единственной причиной исключения детей является факт их недостаточной компетентности. Необходимость такого исключения была очевидна еще для ранних теоретиков демократии. Локк посвятил этому целую главу «Отцовская власть». Напомнив о том равном праве, «которое каждый человек имеет на свою естественную свободу, не будучи обязан подчиняться воле или власти какого-либо другого человека», он сразу же приводит исключения, среди которых дети наиболее распространенные, очевидные и важные («Второй трактат», гл. 6, пар. 55*, 63). Руссо также признает власть отца над детьми, «пока они не вступят в возраст разума» (кн.1, гл. 4)".

Примера с детьми достаточно для подтверждения следующего: 1) нет разумной возможности отклонить критерий компетентности; 2) всякое рациональное формирование демоса, в силу изъятия детей, неизбежно ведет к исключению значительного числа лиц, подчиненных законам; 3) никакое требование всеобщего права всех лиц на принадлежность к демосу не может быть обеспечено. Стоило бы возразить, однако, что дети представляют собой сравнительно четко определяемое и уникальное исключение¹⁰. Таким образом, коль скоро установлено отличие детей от взрослых, все взрослые, подчиняющиеся законам, должны быть включены в демос.

УТОЧНЕННЫЙ БЕЗУСЛОВНЫЙ ПРИНЦИП?

В таком случае безусловный принцип может быть переформулирован следующим образом:

Уточненный безусловный принцип: каждый взрослый, подчиненный правлению и его законам, должен считаться достаточно компетентным, чтобы быть членом демоса и обладать ничем не ограниченным правом на это.

Здесь возникают две трудности. Во-первых, установление границы между детством и взрослостью связано с некоторыми проблемами. Широко известна произвольность дихотомии ребенок/взрослый, применяемая к процессу развития, которая не только размыта, но существенно меняется для отдельных лиц. Поэтому мы можем

Цитируемый фрагмент относится к параграфу 53, а не 55 [Локк 1960: 33]

В русском переводе А.Д.Хаятина и В.С.Алексеева-Попова «как они достигнут зрелости» [Руссо 1998: 202].

192

Р.Даль. Демократия и ее критики

не соглашаться с тем, что в среднем люди становятся взрослыми в двадцать один год, или в восемнадцать, или когда-либо еще. Какой бы возраст мы ни выбрали, могут быть разногласия по конкретным случаям, когда люди взрослеют быстрее или медленнее, чем обычно. Также могут быть сложные случаи, когда опыт, даже при явной благожелательности, не дает ясного решения. Локк формулирует данную проблему следующим образом:

«Однако коли из-за сбоев (defects), которые могут случиться в обычном ходе Природы (ordinary course of Nature), кто-то не достигает такой степени Разума, когда его можно полагать способным (wherein he might be supposed capable) знать Закон и тем самым жить, сообразуясь с его предписаниями (the rules of it), то он никогда не сможет стать Свободным Человеком <...>, но он продолжает находиться под Руководством (Tuition) и Попечением (Government) других все то время, пока его собственное Разумение (Understanding) остается неготовым (incapable) к подобному Бремену (Charge). Вот почему Сумасшедшие (Lunatics) и Слабоумные (Idiots) никогда не оставляются без (are never set free) попечения (government) их Родителей (Parents)» («Второй трактат», гл. 6, пар. 60, перевод мой. — Л././.)*.

Посему уточненный безусловный принцип рискует оказаться в порочном круге определения «взрослых» как лиц, которые считаются способными к правлению.

Вторым источником трудностей для использования уточненного безусловного принципа является присутствие в стране иностранцев, которые по всем разумным меркам могут считаться взрослыми, подчиняются законам страны, где они временно проживают, но тем не менее не обретают благодаря этому права участвовать в правлении. Предположим, что во Франции в воскресенье проходят выборы, и я, американец, прибыл в Париж в субботу в качестве туриста. Сможет ли кто-нибудь у-

В переводе Ю.В.Семенова: «Но если кто-либо в силу каких-то природных недостатков не достигает такой степени разума, когда он способен был бы знать закон и жить, сообразуясь с ним, то он никогда не сможет стать свободным человеком <...>, но он продолжает находиться под руководством и под началом других все то время, пока его собственный рассудок не способен к исполнению этой задачи. Вот почему сумасшедшие и слабоумные никогда не бывают свободны от родительской власти» [Локк 1960: 35—36].

Часть третья. Теория демократического процесса 193

верждать, будто у меня есть основания участвовать в выборах, по меньшей мере, обрести прочие политические права французского гражданина? Думаю, что нет. На каком основании я должным образом подлежу исключению? На основании некомпетентности! Подведем итоги:

1. Решение Шумпетером проблемы состава демоса неприемлемо, так как оно стирает отличия демократии от недемократического порядка при господстве элитарного сообщества (collegia! elite).

2. Безусловный принцип включения, пренебрегающий необходимостью определения компетентности, также неприемлем, поскольку его делают неадекватными такие случаи, как наличие в составе населения страны детей, слабоумных и временно проживающих иностранцев. В той мере, в какой Локк и Руссо придерживались безусловного принципа, их доказательства оказались неубедительны. Тем не менее есть свидетельства того, что они признавали эти трудности и никогда не предполагали, что их доводы следует понимать как отрицание критерия компетентности.

3. Так как рассуждения о компетентности обусловлены оценкой свидетельств и выдвижением предположений о моральных и умственных качествах определенных категорий лиц, выводы о компетентности по существу своему подвержены оспариванию. Бесспорно, разумные доводы могут использоваться в случае каждой отдельной оценки границ включения и исключения. Но точное проведение границы обязательно становится чрезвычайно спорным вопросом. От Аристотеля до наших дней практические суждения политических философов имеют тенденцию отражать предрассудки своих времен. Даже Дж.С.Милль, чья поддержка расширения границ политического участия была небывалой (exceptional) для представителей его класса, тем не менее приводил убедительные причины для обоснования некоторых отстаивавшихся им исключений, хотя, возможно, немногие из нынешних демократов согласились бы с основательностью его изъятий.

Короче говоря, если выводы Шумпетера ведут к абсурду, то решения, предложенные в рамках более ранних демократических концепций, в пору классической древности или в трудах Локка, Руссо и Милля, дают слишком хрупкие основания для удовлетворительной нормативной теории демократического процесса. И хотя мы без сомнения должны признать необходимость оценки компетент-

7 Демократия и ее критики

194

Р.Даль. Демократия и ее критики

ности, а также ее обусловленность и оспариваемость, нам необходим критерий, который поможет уменьшить произвольность подобных оценок.

ОПРАВДАНИЕ ВКЛЮЧЕННОСТИ

Хотя слабость безусловного принципа включения означает, что обусловленность суждений неизбежна, основания для принятия Строгого Принципа Равенства, представленные в предыдущей главе, безусловно оправдывают широкий критерий включения. Как уже отмечалось, признавая Строгий Принцип Равенства исходной посылкой демократического процесса, мы тем самым соглашаемся, что все взрослые должны входить в демос, подпадая только под такие исключения, которые не удовлетворяют презумпции личной

автономии.

Опыт свидетельствует, что любая группа взрослых, исключенная из демоса, — например, женщины, ремесленники и наемные рабочие, не имеющие собственности, расовые меньшинства — оказываются неизбежно ущемленными в защите своих интересов. Исключающий демос обычно не защищает интересы исключенных. «Всеобщее обучение должно предшествовать всеобщему избирательному праву», — писал Милль [1958: 132]. Но только после расширения избирательного права в 1868 году парламент принял первый закон о создании общественных начальных школ. Исторические свидетельства с тех пор подтверждают даже еще полнее: когда большой класс взрослых лиц исключается из числа граждан, их интересы почти наверняка не получают равного учета. Пожалуй, наиболее убедительным свидетельством этого может послужить исключение чернокожих американского Юга из политической жизни в Соединенных Штатах до конца 1960-х годов.

Принимая Строгий Принцип Равенства, мы уже учитывали подобные обстоятельства. Этот принцип и посылки, из которых он выводится, дают разумные основания для принятия критерия, тяготеющего ко всеобщности среди взрослых (universality among adults). Его произвольность немногим меньше шумпетеровского решения, но он оказывается куда более включающим, чем идея ограниченного демоса, явно или скрытно принимавшаяся в классическом полисе, а также Аристотелем, Локком, Руссо или Миллем. Пятый и последний критерий демократического процесса в результате может быть сформулирован следующим образом.

Часть третья. Теория демократического процесса 195

Демос должен охватывать всех взрослых членов сообщества, за исключением нерезидентов (transients) и лиц, чье умственное состояние признано ненормальным.

Принимаемые определения взрослых и нерезидентов являются источником потенциальной двусмысленности. Возможно, нет совершенно точного определения «взрослого». Практически взрослым можно назвать любого члена, не страдающего умственными расстройствами, или который определяется как взрослый уголовным правом. Если правовая система предписывает людям повинности, обязательства и наказания по достижении ими определенного возраста, когда закон полагает их пересекшими минимальный порог разумности и ответственности за свои действия, тогда данный возраст может служить также и порогом, за которым начинает действовать право включения в демос.

Значение этого критерия кажется мне достаточно очевидным. Демос, использующий понятие взрослости для манипуляций в целях лишения некоторых лиц их прав — например, диссидентов, — в равной мере не сможет соответствовать критерию полного включения.

Вместе с другими четырьмя критериями, описанными в главе 8, включенность завершает череду предпосылок, необходимых для демократического процесса. Эти пять критериев полностью определяют демократический процесс. Я не могу установить, в каком отношении процесс, отвечающий этим критериям, не будет демократическим и каким образом некий процесс, не соответствующий одному или нескольким из числа данных требований, может рассматриваться как вполне демократический.

ТЕОРИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

Разрешите мне обобщить аргументацию этой главы и тем самым предугадать возражения и возникающие проблемы.

Рассмотренные критерии помогают выделить несколько порогов, которые часто вызывают недоумение. Мы уже отметили, что Шумпетер не смог отличить политическую систему, демократическую по отношению к своему демосу и демократическую по отношению к каждому, подчиненному ее законам. Политический процесс, отвечающий только первым двум критериям, можно рассматривать как процедурно демократический в узком смысле. И наоборот, если система сообразна с критерием просвещенного понимания, она может рассматриваться как

196

Р. Даль. Демократия и ее критики

вполне демократическая с учетом повестки дня и по отношению к демосу. При достижении еще более высокого порога процесс, который дополнительно обеспечивает конечный контроль над повесткой дня соответствующего демоса, становится вполне демократичным по отношению к своему демосу. И только в случае, когда демос оказывается настолько включающим, что отвечает пятому критерию, мы можем говорить о процессе принятия решений как о вполне демократическом.

Поскольку данные критерии полностью определяют демократический процесс, мне представляется, что они также обуславливают наше понимание политического равенства. В той мере, в которой критерии остаются не удовлетворены, отдельные лица вряд ли могут считаться политически равными. В той же мере, в какой процесс принятия решений обеспечивает политическое равенство, лица, в чьей среде удовлетворяются соответствующие критерии, бесспорно окажутся политически равными.

Посылки и критерии демократического процесса не выделяют лишь один особый тип сообщества.

Предполагается, что в любом сообществе, для которого справедливы эти посылки, демократический — и только демократический — процесс будет оправдан. Так исторически сложилось, что сторонники демократии обращали внимание прежде всего на государство. В этом они были правы. Является или нет государство наиболее важным из всех человеческих сообществ, оно, несомненно, в высшей степени значимо. Оно становится ключевым благодаря чрезвычайному влиянию, власти и авторитету и тем самым

возможностям тех, кто управляет государством, контролировать ресурсы, структуры, повестки дня и решения всех иных ассоциаций в рамках государства. Народ, теряющий контроль над повесткой дня и правительственными решениями в государстве, рискует потерять также контроль над другими существенными ассоциациями.

Так как рассмотренные в предыдущей главе возражения теперь могут быть снова воспроизведены, мне необходимо, возможно, отвести их еще раз. Определяют ли наши критерии просто «формальное», а не «действительное» политическое равенство и демократический процесс? Предположим, что граждане не равны в своих политических ресурсах — доходах, достатке, статусах. Будут ли они политически неравными? Конечно, они могут оказаться неравными и наверняка будут таковыми. Но было бы ошибкой отбросить наши критерии только на этом основании. Когда неравенство в ресурсах приводит

Часть третья. Теория демократического процесса 197
к политическому неравенству граждан, то последнее выявляется в виде нарушения соответствующих критериев. Действительно, в какой степени мы уверены в том, что данный критерий определяет желательный политический строй, в такой же степени мы оцениваем социальные, экономические и культурные условия, необходимые для этого порядка. Об этой проблеме речь пойдет далее.

Можно задуматься о том, способна ли некая система претендовать на полное удовлетворение наших критериев. Если нет, то насколько значимы эти критерии? Мне представляется бесспорным, что в действительном мире никакая система не способна полностью удовлетворить критерии демократического процесса. В лучшем случае всякая действительная полития может приблизиться к идеальной модели вполне демократического политического процесса. Я предполагаю, что любое приближение остановится довольно далеко от полного соответствия нашим критериям. Тем не менее эти критерии служат эталоном, с которым можно сравнивать альтернативные процессы и институты, для того чтобы оценить их относительные достоинства. Эти критерии далеко не полностью определяют то, что именно мы понимаем под хорошей политией или хорошим обществом. Однако в той степени, в которой демократический процесс оказывается стоящим усилий, данные критерии позволят нам сделать выводы об относительных достоинствах или ценности различных политических ухищрений.

Часть IV.

ПРОБЛЕМЫ

ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО

ПРОЦЕССА

Глава 10.

ПРАВЛЕНИЕ БОЛЬШИНСТВА И ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС

Теория демократического процесса, о которой шла речь в предыдущих главах, не определяет правило, по которому принимаются коллективные решения. Можем ли мы сказать, что такое правило должно существовать? За этим вопросом следуют другие.

1. Требуется ли демократический процесс исключительного применения принципа большинства (the majority principle)? Многие сторонники народного, республиканского или демократического правления выступали за правило большинства¹. Как я говорил выше, Локк и Руссо считали, что при заключении общественного договора об основании государства необходимо единогласие, а затем уже — правление большинства. Современники — как сторонники, так и критики демократии — часто утверждают, что демократия «равнозначна» правлению большинства или требует его [Spitz 1984].

Конечно, практически все предполагают, что демократия требует правления большинства* в широком смысле, то есть поддержки большинства, необходимой для принятия того или иного закона. Однако обычно сторонники правления большинства понимают его в более строгом смысле: для них это понятие означает, что поддержка большинства должна быть не только необходимой, но и достаточной для принятия законов². Это требование, однако, наталкивается на некоторые весьма сложные проблемы, до сих пор не получившие удовлетворительного решения.

2. Если принцип правления большинства в строгом смысле неудовлетворителен, существует ли решительно превосходящая его альтернатива? Одна из существующих возможностей — принцип единогласия при принятии ре-

Напомню, что связанные, но не идентичные, понятия «правление большинства» «принцип правления большинства», и «правило большинства» по-английски передаются одним выражением majority rule, хотя Даль временами пользуется выражениями the principle of majority rule и the majority principle (см. авторское примечание 1 к данной главе).

202

Р. Даль. Демократия и ее критики

шений, которое Локк и Руссо считали необходимым для первого шага в процессе создания государства. Но между правилом большинства и единогласным принятием решений — неограниченный диапазон вариантов: две трети, три четверти. К несчастью, однако, все альтернативы строгому принципу правления большинства вызывают серьезные возражения.

3. Если полностью удовлетворительное правило не может быть найдено, означает ли это, что демократический процесс, попросту говоря, невозможен? И если так, существует ли какая-нибудь приемлемая замена демократического процесса, которая не вызовет возражений, направленных против

правила большинства или его альтернатив?

4. Наконец, какие правила принятия решений предпочитают сторонники демократии? Является ли, с их точки зрения, правило большинства базовым решением, несмотря на возникающие трудности?

Я предлагаю предпринять поиск ответов на эти вопросы, представив наиболее убедительные известные мне аргументы в пользу правила большинства; а затем рассмотреть основные доводы против, а также альтернативы.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ПРОЯСНЕНИЯ ПОЗИЦИЙ

Мажоритарист (Majoritarian): Прежде чем объяснить Вам, почему я убежден в том, что демократический процесс необходимо предполагает строгое соблюдение принципов правления большинства, я хочу высказать кое-какие предположения, которые, я уверен, не вызовут у Вас возражений. Предположим, что существуют группы людей с четко определенными убеждениями. Они преданы идее политического равенства и демократического процесса. Они ощущают потребность в коллективных решениях. С этим Вы пока согласны?

Критик (Critic): Вполне. В сущности, для обоснования демократического процесса я сам сделал бы такие предположения.

Мажоритарист: Я так и думал. Уверен, что Вы согласитесь со мной также, что демократический процесс требует какого-то правила принятия решений или даже нескольких различных правил. В конце концов, когда достигнута конечная стадия принятия решений и все признанные действительными бюллетени подсчитаны, необ-

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 203

ходимо правило, в соответствии с которым можно было бы определить, какая альтернатива должна быть принята.

Критик: Конечно. Это очевидно.

Мажоритарист: И Вы согласитесь, я уверен, что, с точки зрения людей, преданных идее демократического процесса, правило, по которому принимается решение, обязательно должно соответствовать критериям и принципам этого процесса.

Критик: Само собой разумеется.

Мажоритарист: В таком случае было бы разумно, чтобы, какое бы решение ни было принято, оно должно стать решающим*. То есть я имею в виду, что тот или иной результат должен быть принят.

Критик: Это требование вполне разумно. Я предложил бы, чтобы одобренное правило было еще практическим и выполнимым. Кроме того, приемлемым для участников.

Мажоритарист: Bravo! Я был уверен, старина, что Вы поймете суть моих поисков наилучшего правила принятия демократических решений. Я надеюсь показать Вам, почему правило большинства в строгом смысле слова представляет наилучший способ принятия решений, а по сути — единственный способ, полностью соответствующий духу демократического процесса.

Критик: С нетерпением жду подтверждений.

Мажоритарист: Позвольте начать с наблюдения; это не «подтверждение», как Вы говорите, но оно подкрепляет сам принцип. Любой приверженный демократическому процессу демонстратор, скорее всего, интуитивно привлекает правило большинства. Попробуем вместе с Вами объяснить, почему это происходит. Если люди относятся друг к другу как к равным участникам политического процесса и уверены, что никто не обладает большим политическим весом, тогда они наверняка предпочтут слабую версию правила большинства. Поскольку среди них будет и меньшинство, то граждане рассудят, что оно не должно взять верх над большинством. Однако принятие данной посылки вынудит их склониться к строгой версии правила большинства.

Критик: Почему? Логически вовсе не следует, что из слабой версии непременно вытекает сильная.

Мажоритарист: Почему же нет? Если нельзя допустить, чтобы меньшинство взяло верх над большинством, то нельзя позволить и меньшинству заблокировать большинство. Именно это может произойти в отсутствие строгой версии правила большинства. Подумайте, если

204

Р. Даль. Демократия и ее критики

бы меньшинство всегда могло воспользоваться правом вето относительно решений большинства, то практически это означало бы, что правит меньшинство, не так ли? В результате при условии, что члены той или иной группы рассматривают друг друга как политически равных и руководящих собой с помощью демократического процесса, сильная версия правила большинства будет сочтена более подходящей и приемлемой, чем любая другая альтернатива.

Критик: Возможно. Хотя Ваше предположение вполне вероятно, я не нахожу его таким уж жестким. У меня есть несколько аргументов, которые способны опрокинуть Ваши доводы.

Мажоритарист: Я отдаю себе отчет в том, что мои рассуждения не являются твердыми подтверждениями.

Однако подчеркнуть интуитивную притягательность правила большинства для людей, которые считают себя политически равными друг другу, представляется мне в высшей степени уместным. К тому же такой взгляд учитывает и вопрос приемлемости, который Вы сами предложили в качестве критерия удачного правила принятия решений.

Однако я понимаю Ваш вопрос: можно ли дать рациональное обоснование интуитивному чувству соответст-

вия, уместности (sense of appropriateness).

Критик: Именно так.

Мажоритарист: Ответ безусловно положительный при условии, что мы принимаем нескольких вполне разумных посылок. На деле рациональное обоснование правила большинства может быть достигнуто, по крайней мере, четырьмя различными способами.

Критик: И одного достаточно.

Мажоритарист: Благодарю Вас. Однако каждый из четырех способов, которые я имею в виду, связан с несколькими различными положениями. Я хотел бы изложить Вам все четыре.

Критик: Конечно. Я давно понял, что к просвещению ведет не одна дорога. Возможно, Вы укажете мне такой путь, который мне покажется подходящим.

Мажоритарист: Надеюсь. Однако я просил бы Вас согласиться с предварительным доводом. При исследовании моих четырех обоснований правила большинства следовало бы начать с предположения, что демос голосует непосредственно по вопросам, входящим в повестку дня коллективных решений. Заметим при этом, что перед демосом в любом случае лишь две альтернативы. Если

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 205

Вы согласны принять такую гипотезу, это избавит нас от некоторых сложностей, которые затруднили бы четкое изложение.

Критик: Но оба предположения коренным образом упрощают реальный мир демократической политики! Хотя я понимаю пользу таких предположений, поскольку они помогают уменьшить чрезмерную сложность реального мира, я настаиваю, что в некотором пункте мы возвращаемся в мир действительного опыта. Как Вы хорошо знаете, в реальном мире в течение двух столетий сторонники демократии пытались применять демократический процесс к представительному правлению. Более того, в этом мире избиратели и законодательные органы часто сталкиваются с большим количеством проблем, чем упомянутые Вами две альтернативы.

Мажоритарист: Я не отрицаю этого. Но мы поступим разумно, если обратимся к более простому, хотя и менее реалистичному миру.

ЧЕТЫРЕ ОПРАВДАНИЯ ПРАВИЛА БОЛЬШИНСТВА

Максимизированное самоопределение

Мажоритарист: Начать с того, что правило большинства максимизирует количество людей, которые получают возможность самоопределения в процессе принятия коллективных решений. В зависимости от конкретной политической системы, от состава демоса и от потребности в коллективном решении по тому или иному вопросу строгий принцип правления большинства гарантирует, что наибольшее число граждан будет жить по законам, которые они сами избрали для себя. Если закон принят менее чем большинством, то количество тех, кто предпочел этот закон, будет обязательно меньше, чем количество тех, кто избрал альтернативу. Равным образом, если для одобрения закона требуется больше чем простое большинство скажем, 60% — тогда меньшинство в 40% (+ 1 голос) может помешать большинству в 60% (1 голос) принять желаемую альтернативу. Таким образом, предпочитаемая меньшинством альтернатива будет навязана большинству³.

Критик: Мне нечего Вам возразить, но позвольте высказать два замечания. Во-первых, представленное Вами обоснование исходит из предпосылки, что свобода, выраженная через самоопределение, обязательно получает

206

Р.Даль. Демократия и ее критики

свое максимальное выражение в процессе принятия коллективных решений. Аргумент такого рода звучит слишком абстрактно для любого человека, кроме разве что философа. Вы считаете, что принятие правила большинства требует от простых людей знания Руссо или Канта?

Мажоритарист. Конечно, нет. Хотя высказанное мной обоснование, быть может, кажется абстрактным, я считаю, оно доказывает, что масса людей думает о правлении большинства. Я легко могу себе представить, что обычный человек говорит своим согражданам:

Послушайте, нам надо прийти к решению по данному вопросу. Одним не нравится первый выбор, другим — второй. Мы потратили много времени и труда, чтобы найти решение, с которым согласились бы все, или, если это не удастся, хотя бы большинство из нас должно высказаться в пользу той или иной альтернативы. Ну, так теперь давайте выбирать из двух наилучших альтернатив, какие нам удалось выявить. Каким бы ни оказалось решение, кому-то из нас принятый закон не понравится, но всем нам придется так или иначе ему подчиниться. Тогда, по крайней мере, большее количество людей будет жить согласно закону, который они предпочли. Это лучше, чем позволить меньшинству то, чего хочет оно. Разве это не единственное верное решение?

Критик'. Я вижу, подобный довод удовлетворит многих. Обратимся к моему второму замечанию. В начале нашей беседы я согласился допустить, что некоторые коллективные решения бывают необходимы и что пределы общности установлены. Теперь я вижу, что я, возможно, многого не учел. В наших утверждениях скрыто то, что можно было бы назвать проблемой границ. Допущение о необходимости коллективных решений предполагает границу между теми проблемами, которые требуют этих решений, и теми проблемами, которые их не требуют. Предположение, что границы коллективности установлены,

игнорирует возможность того, что то или иное коллективное образование — менее многочисленное, локальное, более гомогенное или, скажем, более крупное и гетерогенное — может оказаться лучше.

Мажоритарист: Если мы попытаемся одновременно учесть все проблемы демократической теории и практики, мы никуда не двинемся. Можем ли мы отложить обсуждение проблемы границ?

Критик: Я уступаю.

Мажоритарист: Тем временем Вы допускаете, не так ли, что члены какого-нибудь демократического объединения

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 207

нуждаются в коллективных решениях тех или иных проблем, а границы этого объединения приняты как данность, то для максимального самоопределения необходимо правило большинства?

Критик: Я на время отказываюсь от своих возражений, но хотел бы впоследствии вернуться к ним.

Мажоритарист: Пожалуйста, но проблемы, которые Вы ставите, должны быть отделены от вопроса о правиле большинства, не так ли?

Критик: Возможно, я вижу эти проблемы более взаимосвязанными, чем Вы.

Правление большинства как необходимое следствие разумных требований

Мажоритарист: Мое второе обоснование отчасти подобно первому, но доводы более подробны и строги.

Грубо говоря, если Вы принимаете четыре разумных критерия в пользу правила принятия решений в демократическом обществе, тогда Вы логически должны согласиться, что принцип правления большинства — и только этот принцип — может соответствовать упомянутым четырем критериям. Данный взгляд прекрасно подтвержден простым и строгим математическим доказательством Кеннета Мэя [May 1952]. Если у Вас хватит терпения, я изложу его рассуждения.

Критик: Пожалуйста.

Мажоритарист: Во-первых, мы уже согласились в том, что демократическое правило принятия решений должно быть решающим. Если перед демосом две альтернативы, X и Y, тогда правило принятия решений приведет к одному из трех результатов: будет избран либо X, либо Y, либо ни один из них. Во-вторых, демократическое правило решения не должно отдавать предпочтения ни одному избирателю; Мэй называет это требование анонимностью. Результат выборов не должен зависеть от того, какие конкретно лица выступают за или против альтернатив.

Критик: То, что Вы назвали анонимностью, предполагается одним из критериев демократического процесса равенства голосов. Я нахожу это вполне разумным. Ну а что «в-третьих»?

Мажоритарист: Процедура голосования должна быть нейтральной по отношению к альтернативам. То есть она не должна благоприятствовать ни одной альтернативе в сравнении с другой. Если на повестке дня две альтерна-

208

Р. Даль. Демократия и ее критики

тивы А и В, то правило решения не должно включать внутренней склонности к любой из них. Например, А — означает выбор нового политического курса, в то время как В не предлагает ничего нового, просто все остается по-прежнему. Альтернативы либо что-то изменяют, либо оставляют все, как есть. Нейтральность требует, чтобы правило принятия решений не давало предпочтения ни предложению о переменах, ни предложению сохранять status quo.

Критик: Консерватор типа Бёрка мог бы утверждать, что status quo сам по себе обладает преимуществами⁴.

Мажоритарист: Status quo всегда содержит в себе так много преимуществ, что не нуждается, конечно, в дополнительных мерах в его пользу, предусмотренных правилами принятия решений. Это в высшей степени важно, поэтому позвольте мне пояснить это на примере. Предположим (впрочем, такой случай произошел в действительности в одной из стран, ныне ставшей демократической), что в шахтах и на фабриках был разрешен детский труд, нищета принуждала детей к этому. Представим себе, далее, что объявлен референдум: население должно высказаться за или против запрещения детского труда в шахтах и на фабриках (говоря о референдуме, мы оставляем в стороне вопрос о представительности, который мы затрагивали ранее). Назовем предложение о запрещении детского труда — А; голосовать против А по сути означает голосовать за В, который представляет собой status quo. Если Вы за запрещение детского труда, значит, поддерживаете А; если против, Вы голосуете за В, за то, чтобы детский труд и впредь был разрешен. Я спрашиваю Вас: почему правило принятия решений отдает предпочтение status quo, а не его изменению, то есть узаконенному детскому труду, а не его запрещению? Предположим, по конституции страны закон о труде на шахтах и фабриках может быть принят на референдуме не менее чем двумя третями голосов. Если 66% голосующих поддержат запрещение детского труда, а 34% будут против, то детский труд не может быть запрещен! Спрашивается, какими еще привилегиями должен обладать status quo?

Критик: Вы выбрали в высшей степени убедительный пример; и все же не могу не сказать, что при обстоятельствах, не столь оскорбительных для нашего чувства справедливости, меньшинство вправе быть защищенным от поспешных заявлений. Считаете ли Вы, что критерий нейтральности безусловно препятствует принятию конкретных решений по подобным вопросам? Если это так,

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 209

я не уверен, что нейтральность — неизменно хороший критерий. Однако я с удовольствием откладываю свое замечание и жду Ваших дальнейших доводов.

Мажоритарист: Благодарю Вас. Мы уже упоминали о предложении Мэя, которое должно было показаться Вам странным, — оно состояло в том, чтобы правило принятия решения было как можно более позитивно откликающимся (*positively responsive*). Предположим, что члены демоса первоначально индифферентны по отношению к А и к В. Они не отдают предпочтения ни тому, ни другому. Потом, наверное, в результате дискуссии, один гражданин избрал А, в то время как никто из граждан не отдал предпочтение В перед А. Мэй заключает, что правило принятия решений ведет в этом случае к выбору А.

Критик: Я не совсем понимаю причину такого вывода.

Мажоритарист: Разрешите мне прибегнуть к помощи интуиции. Вообразите правило принятия решений, которое содержит три упоминавшихся мною ранее критерия. Оно решающе, нейтральное по отношению к гражданам (критерий анонимности Мэя) и нейтрально по отношению к проблемам. Но правило предполагает, что решение, которое должно быть принято, представляет собой альтернативу, которую предпочло меньшинство, а не большинство. Такая подмена большинства меньшинством, разумеется, нарушает принцип позитивного отклика. Или возьмем случай менее очевидный. Предположим, гражданам все равно, будет принято А или В. Полагаю, что граждане могли бы осуществить выбор путем бросания монеты. Но если даже только одна гражданка Ро-бертсон решит, что А лучше чем В, то будет справедливо, если ее выбор изменит баланс. Всем это безразлично, а ей нет. Для нее имеет значение, что будет принято А, но не В. Это никому не вредит. Значит ли, что должно быть принято А? Как мы уже говорили, максимизируется самоопределение. Если забежать вперед к утилитарной позиции, кто-то один будет удовлетворен результатом и никому от него не станет хуже. Здравый смысл доказывает, что А должно победить.

Критик: Пусть будет так. Я склонен с этим согласиться.

Мажоритарист: Хорошо. Если Вы согласны с этим критерием, то придется принять остальные три. Мэй показал, что только одно правило принятия решений может соответствовать всем четырем критериям. Как я говорил ранее, единственное правило принятия решений есть не что иное, как строгая версия правления большинства. Так как каждая из аксиом вполне приемлема — тем более

210

Р. Даль. Демократия и ее критики

для тех, кто вовлечен в демократический процесс, — доводы Мэя служат разумным подтверждением этого.

Критик: Я уже отмечал свои оговорки по поводу посылки нейтральности по отношению ко всем пунктам повестки дня. В остальном я нахожу Ваши доводы убедительным. У Вас, я думаю, есть и несколько других способов аргументации.

Большая вероятность принятия верных решений

Мажоритарист: Да. Мое третье обоснование правления большинства состоит в том, что в определенных условиях он скорее, чем прочие, приведет к исправлению неверных решений. Вы наверняка вспомните, что, по мнению Аристотеля, обобщенное мнение множества различных людей, скорее всего, мудрее в целом и, несомненно, содержит меньше грубых ошибок, чем суждение одного или немногих людей*. Подобные взгляды довольно распространены. Их можно найти в знаменитой речи Милля в защиту свободы мысли". Та же логика лежит в основе права на суд коллегией равных.

Критик: Вы считаете истиной то, что утверждает большинство?

Мажоритарист: Вовсе нет. Я говорю только, что при определенных условиях наилучшим критерием верности

«Однако, может быть, не все это сказано правильно, и в соответствии с прежним замечанием если народная масса не лишена всецело достоинств, свойственных свободнорожденному человеку, то каждый в отдельности будет худшим судьей, а все вместе будут не лучшими или, во всяком случае, не худшими судьями» (1282a 15—18). [Цит. по русскому переводу С.А. Жебе-лева: Аристотель, т. 4: 466\]. Следует учитывать, что данное суждение Аристотеля является альтернативой предыдущему, которое предполагало, что принимать решения должны сведущие в соответствующем деле, а потому «невозможно было бы предоставить народной массе решающий голос ни при выборах должностных лиц, ни когда принимается отчет об их деятельности» (1282a 13—14) [Аристотель, т. 4: 465\]. Аристотель склонен усматривать в односторонности данных и подобных им позиций источник затруднений, которые можно преодолеть при учете самостоятельной значимости полисных институтов и полисного устройства в целом (политейи) (1282a 33 — b 14). В современных терминах, это означало бы, что как экспертные оценки, так и голосование по правилу большинства становятся осмысленными лишь при условии их подчинении конституции и долгосрочным политическим приоритетам типа государственной целостности, прав человека и т.п. «О свободе» («On Liberty») сочинение 1859 года.

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 211

или правильности является мнение большинства тех, кто знаком с сутью дела.

Критик: Если приглядеться к Вашим «определенным условиям», то это может оказаться банкой с пауками.

Мажоритарист: Я могу пояснить свою мысль примером из XVIII века, опираясь на рассуждение французского философа и математика маркиза Кондорсе[^]. Представим себе, что выбор гражданина может оказаться верным или ошибочным точно так же, когда какой-нибудь член суда принимает решение о том, виновен или не виновен обвиняемый. Предположим, подобных ситуаций много: каждый гражданин иногда оказывается

прав, иногда ошибается. Тогда вероятность того, что большинство окажется правым, больше.

Следовательно, предпочтительнее суждение многих, не так ли?

Критик: Возможно, так, если речь идет только об альтернативе между правилом большинства и правилом меньшинства.

Мажоритарист: Прекрасно. Однако Кондорсе продемонстрировал нечто более интересное. Вероятность того, что большинство окажется правым, резко возрастает по мере того, как оно увеличивается.

Предположим, что вероятность правоты одного члена сообщества чуть больше, скажем, 0,51. Тогда в группе из ста человек вероятность того, что большинство в 51 человек окажется правым, составит только 0,52. Но большинство в 55 человек увеличивает эту цифру почти до 0,60. А при большинстве в 60 человек шансы принятия верного решения достигают почти 70%! Подобным образом, по мере того что вероятность правоты отдельного гражданина повышается, пусть понемногу, вероятность правоты большинства растет очень стремительно. Вернемся к тому примеру, с которого я начал: в группе из 100 человек, где у каждого шанс быть правым, составляет только 0,51, у большинства этот шанс — 0,55. Однако если у одного гражданина шанс повышается — 0,55, тогда вероятность оказаться правоты большинства — 0,606.

Критик: Bravo! Но, как показывает пример Кондорсе, не должны ли мы добиваться сверхбольшинства, скажем, применения правила двух третей или даже правила единогласия?

Мажоритарист: Нет, и вот почему. Если вероятность того, что большинство сделает правильный выбор, увеличивается, тем меньше шансов на то, что малочисленное меньшинство обладает правотой. Правило, требующее сверхбольшинства, непременно означает, что меньшинст-

212
Р.Даль. Демократия и ее критики

во может блокировать большинство. Но, в соответствии с правилом, чем многочисленнее должно быть большинство, тем малочисленнее меньшинство, достаточное для наложения вето и для того, чтобы настоять на своем мнении. Однако чем малочисленнее меньшинство, тем больше вероятность того, что оно не право.

Критик: Но не будем забывать, что Ваш аргумент строится на сомнительной посылке, что средний избиратель скорее прав, чем ошибается*. Если я отвергаю эту посылку, то следует обратное доказательство — правление строгого большинства заменяется правлением сверхбольшинства. Помнится, сам Кондорсе хотел доказать, что голосующее большинство рискует столкнуться с трудными проблемами, если ему придется выбирать более чем между двумя альтернативами. Обратимся к следующей ситуации.

Максимизация выгоды

Мажоритарист: Прежде всего я хотел бы представить Вам четвертое обоснование, утилитарный аргумент, касающийся издержек и выгод (costs and benefits)⁷. Мы договорились с самого начала, что будем упрощать наши рассуждения. Предположим, что демос голосует за непосредственное принятие законов. Представим также, что какое-то предложение поддержано большинством; если оно принято, гражданин, входящий в большинство, получает столько же выгоды, пользы или удовлетворения и т.д.,

Ни Критик, ни тем более Мажоритарист не рассматривает еще одного следствия, вытекающего из допущения, будто средний гражданин скорее прав, чем ошибается, то есть его персональный индекс компетентности больше, чем 0,5. Это происходит при условии, что корпус граждан формируется из превышающих средний уровень индивидов, например, путем позитивного отбора. Однако в политике возможны случаи формирования корпуса граждан и путем негативного отбора, например, путем изгнания слишком амбициозных, образованных и тому подобных, а значит, и компетентных. Возникающие системы типа охлократии или господства клик отличаются тем, что компетентность условного члена корпуса принимающих решения ниже 0,5. В этом случае правило большинства прогрессивно снижает верность решения. Если взять показатель компетентности 0,49 вместо 0,51, как у Даля, то для большинства 51 из ста показатель составит 0,48, а для большинства 55 из ста уже 0,44. Подробнее об эффектах голосования при различных уровнях компетентности принимающих решения см. послесловие научного редактора.

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 213

сколько теряет гражданин из состава меньшинства. Следовательно, правление большинства максимизирует выгоду (в среднем для всех граждан), которую дает принятие закона.

Критик: Если согласиться с Вашим предположением, то вывод очевиден. Однако неочевидно само это предположение.

Мажоритарист: Принимаю Ваше возражение. Но я хочу вполне выразить свою мысль, доведя ее до крайности. Допустим, чистый выигрыш (benefit) представителя большинства и чистый проигрыш (loss)* представителя меньшинства полностью равны между собой — скажем, одна единица удовлетворения. Даже если только 51 гражданин из 100 граждан одобряют закон, а 49 не одобряют, то чистая выгода составит 2 единицы удовлетворения. Никакое альтернативное правило принятия решения не дало бы столь хорошего результата. Позвольте мне продолжить свою мысль. Если мы предполагаем, что системные разграничения** не могут быть изменены, тогда в предельных условиях, когда те же самые граждане входят в большинство или в меньшинство по всем вопросам, решения на основе правила большинства окажутся лучше всех иных альтернатив. Такая политическая система будет, конечно, восприниматься постоянным меньшинством в качестве грубой и несправедливой, однако с учетом системных разграничений любая альтернатива правилу большинства была бы неизбежно хуже.

Критик: Ну вот, мы вернулись к проблеме границ. Мы должны обсудить ее основательно.

Мажоритарист: Согласен. Но обратите внимание, если постоянное меньшинство отделилось бы и установило собственную демократическую систему, а мои предположения об относительности приобретений и потерь

Мажоритарист подменяет им же предложенный расчет издержек и выгод (costs and benefits) иным расчетом приобретений и потерь (gains and losses). При всей внешней схожести каждый из расчетов предполагает особый подход к проблеме и свои методики оценки индивидуальных и коллективных результатов тех или иных действий. В «промежуточной» фразе используются термины из разных пар выгода и потеря, которые «нейтрально» переведены как выигрыш и проигрыш. Однако подобное же смешение встречается и далее. В данном случае под системными разграничениями (boundaries of the system) понимаются не только границы между системами, но даже в большей степени устойчивые размежевания (cleavages) внутри политических систем.

214

Р. Даль. Демократия и ее критики

(gains and losses) вески, тогда лучшей новой системой все же был бы принцип большинства.

Критик: Ваше предположение представляется мне произвольным. Во всяком случае, как знать? Вы ведь признаете вместе со мной, что мы не можем действительно измерить относительное удовлетворение. Ваши единицы удовлетворения — знаменитые «утили» (и 1e\$) классических утилитаристов — чистая условность (fiction).

Мажоритарист: Возможно. Тем не менее мы постоянно выносим суждения об относительных издержках и приобретениях. Я бы указал: когда мы говорим о том, пойдет ли что-то на общее благо, наш подход вполне утилитарен. Несмотря на все хорошо известные трудности, мы пытаемся хотя бы приблизительно оценить издержки и выгоды в целом. Именно из-за известных трудностей мы не можем их точно определить. Чисто практически мы заключаем, что ту или иную политику следует одобрить, если больше людей выигрывают. И наоборот, политику следует отвергнуть, если больше людей теряют, чем приобретают. Подобные рассуждения, по-видимому, слишком легковесны и неясны, чтобы убедить философа или специалиста по теории общественного выбора. Но поскольку эти люди никогда не могли объяснить нам, как измерить пользу или удовлетворение сколько-нибудь строгим образом, чаще всего у нас не оказывается выбора и приходится удовлетворяться нестрогими и размытыми суждениями. Возвращаясь к прежнему моему утверждению правила большинства, я сказал бы, большинство с большей вероятностью окажется право, чем меньшинство.

Критик: Возможно. Но Ваше утилитаристское обоснование кажется мне слабее остальных. Если Вы закончили, я мог бы объяснить, почему.

Мажоритарист: Прежде я хотел бы высказать еще один довод. Утилитаристское обоснование правила большинства существенно поддерживается еще одним предположением. Допустим, что граждане, проигравшие при голосовании по одному пункту, вполне могут надеяться выиграть по другому. Иными словами, не существует постоянного меньшинства или постоянного большинства. Точнее, представим себе: вероятность того, что любой отдельный гражданин окажется в числе большинства по каждому обсуждаемому вопросу, определяется пропорцией граждан, которые составляют большинство, поддерживающее данный закон. Например, если 60% граждан одобряют закон, то 6 из 10 входят в большинство. Со временем у гражданина появляется даже больше чем пя-

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 215

тидесятипроцентный шанс выиграть. Чем прочнее консенсус (то есть чем многочисленнее большинство в среднем), тем больше вероятность, что обычный гражданин окажется на стороне выигравших. Так, если в среднем большинство будет составлять около 75%, средний (обычный, типичный) гражданин в трех случаях из четырех будет голосовать вместе с большинством.

Относительно первого допущения о приобретениях и потерях: с утилитарной точки зрения никакая альтернатива правлению большинства не могла бы обеспечить среднему гражданину столь благоприятного решения одного конкретного вопроса. Что касается второго допущения, никакая альтернатива не позволяет среднему гражданину столь хороших результатов по всем вопросам.

ТРУДНОСТИ

Критик: Все Ваши оправдания правления большинства зависят от тех или иных предположений. Я признаю, что если я мог бы полностью принять эти предположения, Ваши аргументы побудили бы меня заключить, что демократический процесс неизменно влечет за собой правление большинства. Но, как я говорил во время нашей беседы, многие Ваши основные положения вызывают серьезные возражения.

Мажоритарист: Какие же из них Вы имеете в виду?

Критик: Хотя я согласился с Вами, что некоторые мыслительные упрощения допустимы, я уверен, что создающиеся реальным миром усложнения следует принять во внимание.

Мажоритарист: Конечно. Если бы я думал, что принцип большинства не может быть рационально оправдан в реальной политической жизни, я бы отверг его.

Более двух альтернатив

Критик: Ну, хорошо, Ваше предположение, что перед демосом только две альтернативы, явно нереалистично. Когда граждане должны выбирать между тремя или более альтернативами, принцип большинства сталкивается с серьезными трудностями. Хотя бы потому, что принцип более уже не является решающим⁸.

Когда существуют только две альтернативы, то правило большинства действует совершенно ясным образом: принимается альтернатива, за которую проголосовало наибольшее число избирателей. Но представим себе, что

216

Р.Даль. Демократия и ее критики

перед избирателями три альтернативы — А, В и С. Допустим далее, что избиратели выстраивают эти альтернативы в порядке их желательности. Тогда принцип большинства начинает интерпретироваться различными способами в зависимости от того, в каком порядке избиратели расставили альтернативы.

Проще всего, когда одна из альтернатив получила абсолютное большинство голосов. Тогда по принципу большинства эта альтернатива, конечно, должна быть принята. Вот ясный пример:

	Группы		
	I	II	III
Порядок альтернатив	A B C	C B A	B C A
Голоса	55	25	20

Первая альтернатива собрала 55 голосов, то есть получила абсолютное большинство несомненное осуществление правила большинства.

Но если ни одна из альтернатив не получит абсолютного большинства голосов? Например, в группе I — 40 голосов, в группе II — 35, а в группе III — 25:

	Группы		
	I	II	III
Порядок альтернатив	A B C	C B A	B C A
Голоса	40	35	25

Мажоритарист: В этом случае единственным решением было бы прибегнуть к критерию Кондорсе, чтобы определить некое «большинство». Победа осталась бы за альтернативой, которая превосходит другие при парном голосовании за каждые две альтернативы. В данной ситуации это означает, что надо выставить А против В, В против С, а С против А. Если применить такое правило в Вашем примере, то В берет верх над С (65—35, группы II и III против группы I). В третьем парном голосовании С победит А (60—40). Так, В опередит А и С, а С — А. По предложенному Кондорсе критерию, В — победитель.

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 217

Циклическое большинство

Критик: Кондорсе вытащил Вас из одной ямы, но не думаю, что он поможет Вам выбраться из другой. В некоторых обстоятельствах ранжирование голосующих может помешать демосу применить критерий Кондорсе, не говоря уже о том, чтобы добиваться абсолютного большинства. Разрешите мне привести пример:

	Группы		
	I	II	III
Порядок альтернатив	A B C	C A B	в с А
Голоса	40	30	30

В этом случае А наносит поражение В, 70 — 30 (группа I и II против группы III); В побеждает С, 70 — 30 (I и III против группы II); и С выигрывает у А, 60—40 (группы II и III против группы I). Теперь перед нами пример циклического большинства, которое ставит под вопрос расчеты Вашего наставника Кондорсе. Как Вы знаете, эта трудноразрешимая проблема демократической теории и практики привлекла особое внимание: ее поставил Кеннет Эрроу в 1951 году. Его знаменитая Теорема Невозможности (Impossibility Theorem) показала, что если не позволять одному человеку диктовать остальным, в случае циклического большинства не существует решения, при котором не нарушалось бы, по крайней мере, одно из нескольких других допущений⁹. Насколько я знаю, никому еще не удалось доказать, что какой-нибудь из доводов Эрроу неразумен, или найти решение проблемы циклического большинства. Так что, если Вы не собираетесь заменить правление большинства диктатурой, Вы не найдете никакого другого выхода из циклического большинства, кроме чисто произвольного.

Мажоритарист: Ну, одно из возможных решений состояло бы в том, чтобы принцип большинства рассматривать как принятие альтернативы, при которой предпочтение отдается наибольшему числу голосов: то, что американцы называют «плюральностью», а англичане «относительным большинством». Если бы плюральность или относительное большинство было приемлемо, тогда в последнем примере, который Вы привели, было бы избрано

218

Р.Даль. Демократия и ее критики

А, ибо ему отдало предпочтение наибольшее число избирателей*.

Критик: Но из этого же примера мы знаем, что относительное большинство голосов может представлять меньшинство избирателей. Настаивать в данном случае на том, что принцип большинства позволяет меньшинству идти собственным путем, кажется мне противоречащим исходным посылкам. Возможно ли рационально оправдать правило большинства, если никакого большинства не существует?

Мажоритарист: Нет, поскольку критерий требует, чтобы у граждан была возможность решать, каким образом определяется повестка дня. Они способны решить, например, что при возникновении в результате использования правила плюральногоTM (простого большинства) циклического большинства, вполне достаточно предоставить решение вопроса жребью (a lottery of some sort) или иному методу, который покажется им честным и разумным.

Контроль над повесткой дня

Критик: Циклическое голосование создает еще одну проблему, касающуюся демократического процесса.

Контроль над повесткой дня может быть использован для манипулирования результатами. Мой последний пример

Существует целый набор альтернативных «демократических» процедур учета результатов голосования, тем или иным образом отражающих принцип большинства. Замечательный пример привел известный политолог Петр Ордещук, который очертил гипотетический, хотя и близкий к действительному расклад предпочтений делегатов предвыборного конвента Демократи-ческой партии в 1992 году между пятью претендентами на выдвижение кандидатом в президенты (Тсонганс, Керри, Харкин, Браун и Клинтон). Он также выделил пять процедур: простое большинство, голосование в два тура, правило Хара (поочередное исключение наименее предпочтительного), ранжирование мест по очкам (первое место — 4 очка, второе — 3 и т.д.), попарное голосование. Каждый из пяти претендентов выигрывает при использовании выгодного для него правила. Однако поправка на действующее правило во многих случаях позволяет выборщикам уйти от проигрыша, если они будут голосовать «неискренне». Ордещук приходит к выводу: «Результаты выборов, получаемые с использованием демократических процедур, зависят от стратегической дальновидности голосующих. Если голосующие такой дальновидностью не обладают, результаты окажутся очень чувствительны к применяемым процедурам» [Ордещук 1994: 30].

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 219

убеждает в том, что последовательность альтернатив, предложенных для голосования, способна повлиять на выбор и таким образом определить победителя. Предположим, что опытный сторонник одной из альтернатив выбирает порядок голосования, возможно, это председательница собрания. Она хотела бы, чтобы победа досталась А. Сначала она просит граждан выбрать между В и С. В выигрывает (70—30). Тогда она просит граждан выбрать между В и оставшимся А. На этот раз А впереди В (70—30). Она объявляет А победителем. Председатель, который в состоянии манипулировать порядком голосования, может таким же образом принести победу одной из трех альтернатив. Разве это не сводит к нулю критерий контроля?

Проблемы границ

Критик: Позвольте мне теперь обратиться к двум проблемам границ, о которых я упоминал ранее. Как Вы, должно быть, помните, существуют границы между проблемами, решенными коллективно, и теми, которые решаются иначе, — граница коллективных решений. Другая проблема касается границ самой коллективной единицы, или объединения (unit)*. Что до границ коллективного решения, нельзя ли, насколько возможно, максимизировать самоопределение, позволив отдельным группам или лицам принимать по каким-то вопросам решения автономно, а не передавать их на коллективное одобрение?

Мажоритарист: Конечно! Однако для того чтобы определить, каким образом та или иная проблема будет решаться — автономно или коллективно, — сам этот вопрос должен стать предметом коллективного решения не правда ли? В случае, когда проблема приобретает общественное значение. Если только Вы не хотите сказать, что не существует вопросов, требующих коллективного решения, наши предположения вполне вески и обоснованны. Если же ни для чего не требуется коллективного решения, то нет нужды и в демократическом процессе, не так ли?

Критик: Я принимаю Вашу точку зрения. Но я не хотел бы, чтобы мы забыли, что в демократическом обществе ради максимального самоопределения членов

* Здесь и далее термин unit дословно «единица» — переводится не только как единица, но и как объединение.

220

Р.Даль. Демократия и ее критики

этого общества необходимо нечто гораздо большее, чем принятие приемлемого принципа коллективных решений.

Мажоритарист: Принимаю Вашу точку зрения. Теперь спрашиваю себя: не окажется ли вопрос о границах того или иного объединения (unit) не проблемой принципа большинства, а скорее демократической теории и практики вообще?

Критик: Давайте исследуем этот вопрос. Как и сам демократический процесс, принцип большинства предполагает существование некоей политической единицы, в рамках которой граждане должны приходить к коллективным решениям. Однако в самом данном принципе нет ничего, что позволило бы рационального обосновать границы самого объединения. Если мы говорим: решение должно быть принято по правилу большинства, это еще не означает, что мы отвечаем или можем ответить на вопрос — большинством кого, какого демократического объединения?

Мажоритарист: Верно. Но я не вижу, какое отношение это имеет к обоснованию правила большинства.

Критик: Предположим, что существует страна, где идет демократический процесс и признается принцип принятия большинством коллективных решений, однако в ней существует постоянное большинство и постоянное меньшинство. Получается, что одни люди всегда побеждают, а другие проигрывают. Допустим, что постоянное большинство составляет 60%, а меньшинство 40%. Получается, что 60% граждан живут по законам, которые они одобряют, а 40% — по законам, которые они не одобряют, но которые навязаны им большинством. Я бы не назвал такую ситуацию максимизацией самоопределения. Вместо этого происходит самоопределение большинства и внешнее определение меньшинства: я сказал бы, что это господство большинства. Не добились бы мы максимизации самоопределения в противоположной ситуации, когда бы данные группы образовали две независимые политические ассоциации? Как только в каждой из групп люди договорятся теперь между собой относительно законов, каждый сможет жить по тем законам, которые они избрали себе, и никому не пришлось бы подчиняться законам, навязанным им.

Мажоритарист: Ваше решение верно, по крайней мере, с формальной точки зрения. Итак, предположим, что вместо одной ассоциации у нас их две. Заметьте, какие в результате возникнут интересные последствия.

Граждане в обеих ассоциациях столкнутся с теми же про-

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 221

блемами, что и прежде! Какое, по Вашему мнению, они должны выбрать правило принятия решений, чтобы управлять своими новыми, более однородными сообществами? Конечно, если Вы предпочтете сделать некое сказочное предположение о воцарении в каждой из новых единиц вечной гармонии — тогда Вам не понадобится ответ. Но тогда проблемы политики, государства, развития демократического процесса — все это лишь пустой звук. Вы сказали, что мои предположения неприменимы к действительности. Однако и сценарий «вечной гармонии» не имеет ничего общего с нею. Единственное, на чем я настаиваю: в каждом демократическом объединении при отсутствии полнейшего единодушия, то есть в каждом реальном демократическом объединении самоопределение максимизируется благодаря использованию правила большинства при принятии коллективных решений.

Критик: Но я утверждаю лишь следующее: меньшинство, независимо от того, насколько демократичны его убеждения, в конкретном политическом объединении может отвергнуть правило большинства. Но вместо этого меньшинство в состоянии настаивать на том, чтобы изменить само это объединение, — посредством ли децентрализации путем создания более однородных единиц, вероятно, вплоть до обретения независимости. Я попробую обобщить мои доводы. Если предположить, что демократический процесс желателен для всех человеческих сообществ, гораздо лучшего результата можно достичь, изменив границы объединений.

Мажоритарист: Я принимаю Ваш довод. Если некий способ формирования того или иного политического объединения лучше послужит укреплению демократических ценностей, то при прочих равных условиях это лучшее объединение, конечно же, следует предпочесть. Однако в действительности не существует одинаковых условий, и вопрос о границах нелегко разрешить. Но, может быть, лучше отделить проблему правления большинства от вопроса о границах объединения? Вопрос о том, каким должно быть оптимальное объединение, позволяющее реализовать демократические ценности, сам по себе труден и сложен. Он потребовал бы расширения рамок нашей дискуссии далеко за рамки вопроса о принципе большинства¹⁰. Вместе с тем я настаиваю: коль скоро существует пусть даже временно конкретное объединение, принцип большинства обеспечивает сравнительно лучшее демократическое решение, чем любая альтернатива.

222

Р.Даль. Демократия и ее критики

Ослабление правления большинства в реальном мире

Критик: Разрешите мне высказать другой аргумент. Я не думаю, что существует разумный довод в пользу правила большинства, если не принимается во внимание вопрос о представительстве. Я охотно признаю, что для упрощения дискуссии было бы лучше опустить сложности этого вопроса. Но правило большинства в современном мире имело бы крайне ограниченную значимость, если бы оно не подкреплялось системой представительства.

Мажоритарист: Я этого отнюдь не отрицаю. Чтобы привести более убедительный аргумент, полезно обратиться к демократическим ассоциациям, в которых граждане собираются для непосредственного голосования за тот или иной закон. Я охотно признаю, что в нынешнем мире прямая демократия — исключение. Если принцип большинства значим для современной демократии, то он применим и к

представительной демократии. Но я не вижу, почему это может создать непреодолимые трудности. Критик: Но разве Руссо не был исключительно прав по поводу представительства? Разве представительство не ослабляет (*attenuate*) в огромной степени правило большинства?

Мажоритарист: Что Вы имеете в виду под «ослабляет»?

Критик: Я считал, что обстоятельства реального мира обычно ослабляют перенос предпочтений большинства на законы или на управление. Когда Вы говорите о правиле большинства в реальном мире, какое большинство Вы подразумеваете? Большинство граждан, избирателей или законодателей? Даже при системах прямой демократии правление большинства ослаблено, если многие граждане не участвуют в выборах. Например, в Новой Англии, как мне это известно из личного опыта, лишь меньшинство граждан участвует в городских собраниях. Оно отнюдь не «представляет» отсутствующих. Что касается афинской демократии, никто не мог бы с уверенностью утверждать, какой процент граждан участвовал в народных собраниях и насколько они были представительны. Некоторые защитники прямой демократии утверждают, что в больших структурах собрания можно заменить референдумами, но ведь референдумы известны как инструмент меньшинства. Если мы обратимся к современным представительным системам, мы заметим, что в некоторых из них, как в Соединенных Штатах, в промежуточных выборах в конгресс участвует менее 50% избира-

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 223

телей. Даже там, где участие в выборах относительно высоко, большинство отданных избирателями голосов ужимается до меньшинства мест, полученных поддержанными ими законодателями. И наоборот, меньшинство голосов дает большинство мест в законодательных собраниях.

Мажоритарист: Я сознаю это. Но избирательные системы можно разработать с таким расчетом, чтобы электоральное большинство соответствовало большинству законодательному. К счастью, демократические страны вовсе не должны перенимать весьма несовершенный тип избирательной системы, принятой в Англии, Соединенных Штатах, Австралии и Новой Зеландии. В этих странах электоральная система позволяет, и весьма часто, представителям меньшинства избирателей получить большую часть мест в законодательных органах. Именно из-за подобных дефектов избирательных систем в англоязычных странах почти все другие демократические государства приняли систему пропорционального представительства, что позволяет в целом достигать наибольшего соответствия между электоральным и законодательным большинством.

Критик: Но в стране с тремя или более крупными партиями, представленными в парламенте, — а обычно так и бывает, — процесс формирования кабинета при поддержке большинства членов парламента вовсе не определяется результатами выборов. Фактически правящая коалиция не зависит от результатов выборов — ни прежних, ни будущих. Я бы сказал, что это ошутимое ослабление правила большинства.

Мажоритарист: Я согласен. Но разве принцип большинства не является важным критерием, по которому мы судим о легитимности правительства?

Критик: Конечно, но это лишь один критерий. Но когда мы применяем его, мы убеждаемся, как часто в реальном мире демократических стран практика оказывается далека от абстрактного принципа! А правило большинства ослаблено не только представительством. Оно еще больше ослабляется другими факторами, которые подрывают политическое равенство и согласие в реальном мире.

Мажоритарист: Мне кажется, что Вы говорите о том, что уже хорошо известно. В реальном мире трудно добиться чего-то схожего с демократическим процессом, а иногда, в некоторых странах и при некоторых условиях, практически невозможно. Но в такой степени, в какой мы можем этого достичь, принцип большинства, пусть даже в ослабленном на практике виде, остается лучшим принципом принятия решений.

224

Р. Дааь. Демократия и ее критики

Критик: Позвольте заметить, я допускаю: даже если мы считаем, что принцип большинства — лучшее правило принятия решений для идеальной демократии, тем более ослабляется этот принцип на деле (*in practice*), тем труднее его действительное (*in practice*) обоснование. В некоторых условиях правило большинства так снисвелировано, что разумнее предпочесть ему альтернативу.

Мажоритарист: Какую же Вы имеете в виду?

Критик: Никакой особенной. Однако я бы сказал, что при реалистическом взгляде на вещи демократические страны скорее чаще, а не реже являют собой пример вовсе не правления большинства, а правления меньшинства.

Мажоритарист: Теперь Вы уверяете, что нынешние демократии на самом деле системы господства меньшинства, как считали Гаэтано Моска, Вильфредо Парето, Роберт Михельс, В.И. Ленин и многие другие критики «буржуазной» демократии. Если так, Вы меня удивляете. До сих пор мы отчасти расходились в отношении принципа большинства, но я не предполагал, что Вы считаете невозможным разумное приближение к демократии в реальном мире.

Критик: Подождите! С моей точки зрения, теории господства меньшинства в представлении упомянутых Вами людей глубоко расходятся с природой правления в современных демократических странах¹¹. Я говорю о другом. Если Вы внимательно рассмотрите некоторые характерные решения правительств в этих странах, их часто вовсе нельзя назвать решениями большинства. Вернее, их следовало бы считать решениями меньшинства или миноритарных коалиций меньшинств. В теориях господства меньшинства

властвующее меньшинство примерно сохраняется во всех ключевых решениях. В системах «правила меньшинств» то или иное из меньшинств или их коалиции оказываются существенно различны по составу и интересам, судя по решениям либо типам решений.

Мажоритарист: Возможно, «правило меньшинств» (minorities rule) точное эмпирическое описание процесса принятия решений в некоторых демократических странах*. Но скажите еще раз, не должны ли мы признать, Примером правила меньшинств является так называемая позитивная санкция (affirmative action), то есть предоставление меньшинствам или их представителям определенных прав и привилегий, должных компенсировать их в остальных отношениях приниженное положение.

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 225

что система «правила меньшинств» уступает системе правила большинства? То, что Вы называете правилом меньшинств, не является ли на самом деле относительно худшей (second-best) системой?

Критик: Необязательно. Эта система в большей мере, чем мажоритарная в состоянии позволить большему числу людей осуществлять те политические курсы, которые для них предпочтительнее. В этом смысле она может оказаться способной максимизировать самоопределение, среднюю полезность и честность в большей мере, чем использование строгого правила большинства.

Мажоритарист: А может и не оказаться. Так или иначе, это зависит от конкретных обстоятельств, не правда ли?

Критик: Разумеется. Но если при некоторых условиях «правило меньшинств» лучше, то мы не можем считать принцип большинства наилучшим всегда и при любых условиях.

Обеспечивает ли большинство максимизацию средней полезности?

Критик: Позвольте мне обратиться к Вашему оправданию правила большинства как способа максимизировать средние чистые выгоды (average net benefits) в результате коллективных решений или среднюю удовлетворенность, полезность, назовите еще как-нибудь.

Мажоритарист: Пусть будут чистые выгоды.

Критик: Чтобы доказать свою правоту, Вам придется согласиться, что в случае принятия альтернативы А, средняя чистая выгода представителей большинства была бы как минимум равна средней чистой выгоде, которую получили бы представители меньшинства, если бы альтернатива А была отвергнута, но была бы принята альтернатива В. Однако это предположение кажется мне в высшей степени произвольным. Если оно не подтверждается, значит, правило большинства вовсе не гарантирует, что большинство непременно оценивает политический курс с точки зрения чистых выигрышей (net gains) каждого заинтересованного. В конце концов большинство вовсе не является нейтральным, благожелательным и всеведущим судьей, который выбирает политический курс, максимизирующий среднюю полезность (или удовольствие, счастье и так далее). Большинство может вместо всего этого предпочесть политику, которая приносит лишь скромную

8 Демократии и ее кршнки

226

Р. Даль. Демократия и ее критики

выгоду своим членам, но при этом столь вредна для меньшинства, что по очень строгому утилитарному счету (скажем, максимизация благополучия) она должна быть отвергнута. Чем меньше средняя выгода для членов большинства, чем больше в среднем потери для членов меньшинства и чем меньше разница в количестве между меньшинством и большинством (при пределе 50% плюс один против 50% минус один), тем хуже результат с точки зрения строго утилитарных стандартов. Если бы сторонний арбитр мог выбирать, он отверг бы политику большинства в пользу меньшинства.

Мажоритарист: Но Ваш нейтральный арбитр отказался бы от демократического процесса и заменил бы его какой-нибудь формой попечительства. Это Вы предлагаете в качестве альтернативы правления большинства?

Критик: Я не предлагаю альтернативу. Я просто изобрел нейтрального арбитра, чтобы показать, почему Ваше утилитарное обоснование правления большинства имеет серьезные недостатки. Должен добавить, что поскольку большинство не обеспечивает равный учет интересов меньшинства, оно нарушает принцип, на котором зиждется как легитимность демократического процесса, так и правило большинства.

Мажоритарист: Я вполне уверен, что могу точно определить некоторые условия, при которых большинство не станет действовать так, как Вы описали.

Критик: Я не сомневаюсь в этом, но сие не ответ. Когда Вам приходится приводить «некоторые условия», чтобы оправдать принцип большинства, то тем самым Вы признаете: если бы этих условий не существовало, то нельзя было бы дольше оправдывать сам процесс правления большинства. Однако ничего в самом принципе большинства не гарантирует, что эти условия будут существовать впредь и что большинство предпочтет результаты, которые отвечают утилитарным критериям. Пока системе не хватает Ваших гипотетических условий, Вы не в состоянии оправдать правило большинства в качестве необходимого или достаточного для морально справедливых результатов, по крайней мере, оцениваемых, исходя из утилитарных соображений. Вы ведь не утверждаете, что условия, на которые ссылаетесь, непременно существуют?

Мажоритарист: Конечно, нет.

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 227

Непредвзятость по отношению к проблемам

Критик: Наконец, я хочу подвергнуть сомнению предположение, которое имеет решающее значение для довода Мэя в пользу правила большинства. Речь идет о нейтральности по отношению к проблемам. Вопрос о нейтральности имеет исключительное практическое значение, он важен, так как в большинстве демократических стран процесс принятия решений не является нейтральным по отношению ко всем проблемам (конституционным поправкам, например). Другой пример. В федеральных системах государство, провинции или кантоны, которые и образуют саму систему, нельзя ликвидировать, используя просто правило большинства. Или еще: в некоторых демократических странах проблемы, затрагивающие важные религиозные, языковые или региональные субкультуры, не могут быть решены на основании правила большинства. Фактически каждая субкультура, в соответствии с конституцией или соглашением, располагает правом вето по вопросам, существенным для ее ценностей или интересов. Короче, сравнительный анализ демократических стран показал бы, что правило большинства довольно редко распространяется на все вопросы¹².

Мажоритарист: Именно это и доказывает, как мало стран вовлечено в демократический процесс.

Критик: Слишком легкий ответ. Как многие сторонники правила большинства, Вы предполагаете, что люди могут быть вовлечены в демократический процесс, лишь когда они принимают правило большинства. Но я думаю, Вы признаете, что в некоторых демократических странах, где сфера действия правила большинства урезана, люди столь же преданы идеям политического равенства и демократии, как и в мажоритарных демократиях. И хотя Вы считаете правило большинства краеугольным камнем, Вам придется согласиться, что политические институты в немажоритарных странах обеспечивают демократический процесс столь же полно, как и в более мажоритарных странах.

Недостатки правила большинства, на которые указывал Критик, наносят большой ущерб утверждению сторонников мажоритаризма, что демократический процесс непременно требует использования правила большинства в ходе принятия всех коллективных решений. Однако из

228

Р.Даль. Демократия и ее критики

бесспорного предположения, будто правило большинства несовершенно — очевидно, даже в высшей степени несовершенно — мы не можем непосредственно вывести заключение, что его следует заменить каким-то альтернативным правилом принятия коллективных решений. Прежде следовало бы узнать, удастся ли найти в целом превосходящую его альтернативу. Как мы увидим, альтернативы правилу большинства тоже страдают серьезными недостатками.

Глава 11. НЕТ ЛИ ЛУЧШЕЙ ВОЗМОЖНОСТИ?

Если учесть те недостатки правления большинства, которые были отмечены в диалоге Мажоритариста и Критика, можно ли найти альтернативу, которая бесспорно превосходит предлагаемую систему и, вместе с тем, соответствует моральным допущениям и ценностям демократии?

КВАЛИФИЦИРОВАННОЕ БОЛЬШИНСТВО

Одной из предложенных альтернатив является правило принятия решений, требующее квалифицированного большинства для выработки публичной политики. Эта практика, как отметил Критик, широко распространена в демократических странах. В крайних случаях при принятии решений может понадобиться консенсус*. В то же время существует различие между принципами, выраженными двумя следующими фразами: «Если все одобряют какую-либо политику, то она, безусловно, должна проводиться» (принцип Парето) и «Та или иная политика должна реализовываться только в том случае, если ее все одобряют». Правило единодушного принятия решений делает в конечном счете невозможным существование государства, так как право вето будет даровано любому человеку, которому не нравится какой-либо курс. Так как мы уже рассмотрели и отвергли идею полного отсутствия государства, то нет необходимости вновь возвращаться к обсуждению этого вопроса¹.

А что можно сказать о принципе принятия решений, требующем наличия меньшей степени единодушия, чем в случае полного консенсуса, но большей степени согласия, чем при одобрении решений большинством? Можно ли найти такой принцип, который бы одновременно увязывал, как предлагал Руссо, оперативность принятия решений с основательностью рассмотрения вопросов? Решения, предлагаемые принципом квалифицированного

Даль пользуется термином unanimity, который в зависимости от контекста переводится как консенсус, единогласие, единодушие или передается описательно.

230

Р.Даль. Демократия и ее критики

большинства, вызывают, тем не менее, ряд возражений. Во-первых, позволяя меньшинству накладывать вето на решения большинства, они уменьшают число граждан, которые могут использовать возможность самоопределения. А ведь именно она, как отметил Мажоритарист, максимизируется демократическим устройством. Во-вторых, ни одно из решений, исключая лишь полное единодушие, не позволяет обойти неразрешимую проблему циклических голосований (voting cycles)*. В-третьих, — и на это также указал Мажоритарист — требование квалифицированного большинства наделяет особыми возможностями сторонников поддержания status quo и, тем самым, препятствует исправлению существующих не-

справедливостей решением большинства.

Если бы члены данного общества были готовы принять последнее из отмеченных следствий, то, при определенных условиях, правило, предписывающее наличие большинства в 64% или даже большего, могло бы разрешить проблему циклических голосований и обеспечить, чтобы «победитель определялся всегда»². Подобное требование может, конечно, привлечь консерваторов, строго приверженных поддержанию status quo, а также, наверное, и представителей иных взглядов, если это правило применять для решения ограниченного ряда вопросов. Однако слишком привилегированная позиция, которую приобретает, таким образом, существующее положение вещей, не найдет убедительного морального обоснования. С эмпирической же точки зрения, данное правило, скорее всего, оскорбит моральные чувства и будет противоречить политическим целям достаточного числа людей во многих демократических организациях и странах, что никогда не позволит ему стать универсально признанным.

Решением данной проблемы может явиться соединение преимуществ правления большинства с возможностями квалифицированного большинства путем использовании принципа большинства как исходного и конечного средства. Члены сообщества в состоянии заранее признать с помощью простого большинства, что для реше-

См. предыдущую главу, особенно разделы «Циклическое большинство» и «Контроль над повесткой дня», а также примечание 9 со ссылкой на формально описывающую циклическое голосование Теорему Невозможности, предложенную Кеннетом Эрроу [Arrow 1963]. Об интранзитивности (intransitivity) как проблеме циклических большинств (cyclical majorities) см. также [Ордешук 1994: 32; Lakoff 1996: 192-194].
Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 231

ния определенных вопросов потребуются квалифицированное большинство. Эти случаи могут включать в себя особо значимые и взрывоопасные проблемы, например, укорененные языковые или религиозные различия. Таким образом решается и проблема циклических голосований в тех случаях, когда и если они появляются. Но решение о том, в каких ситуациях должно потребоваться наличие квалифицированного большинства, может быть само по себе сделано только большинством.

ОГРАНИЧЕННАЯ ДЕМОКРАТИЯ

Демократический процесс, очевидным образом, не мог бы существовать, если бы он сам себя не ограничивал. Мы имеем в виду, что его не было бы, если бы он не позволял сам себе только те решения, которые не разрушают условия, необходимые для собственного существования данного процесса. К этому вопросу мы вернемся в следующей главе. Тем не менее необыкновенная сложность нахождения удовлетворительного принципа принятия решений побудила ряд критиков демократических процессов предложить лимиты, значительно превосходящие те пределы самоограничения, которые необходимы для поддержания этих процессов самих по себе.

В этом духе Уильям Райкер, ведущий специалист в области теории общественного выбора, пришел к выводу, что нельзя найти никакого правила вынесения коллективных решений, которое не могло бы привести к случайным или бессмысленным результатам [Riker 1982]. Соответственно, мы должны отвергнуть как невыполнимые и, по сути, нереальные все попытки создать политическую систему, которая удовлетворит требованиям демократического процесса или, в его терминологии, «популистской демократии». В рамках такого подхода возможным и желаемым представляется достижение куда более ограниченной цели — создания системы, достаточно демократичной для того, чтобы позволить гражданам путем голосования на периодически повторяющихся выборах смещать избранных представителей руководства в тех случаях, когда население становится недовольным результатами проводимой властями политики [181—200]. Для Райкера демократическая система, ограниченная подобным образом (он называет это «либеральной демократией»), служит фундаментальным ценностям, выраженным в демократической идее, даже если правительство не

232

Р.Даль. Демократия и ее критики

достигает нереализуемой цели исключительной репрезентации воли народа.

Точка зрения Райкера может быть обоснована с привлечением основательной аргументации — см. ниже главу 16 — в качестве огрубленного выражения реальных способов протекания демократических процессов в приложении к крупным политическим системам и ценностям полномасштабной демократии. Тем не менее его проект не свободен от ряда недостатков. Во-первых, как отметили критики, его «либеральная демократия» не позволяет избежать изъянов, характерных для «популистской демократии». Если критика Райкером неопределенности рационального выбора верна, то один лишь факт голосования граждан для удаления руководства со своих постов в период выборов не дает достаточных оснований определить значимость результата³. Во-вторых, не ясна степень, в которой циклическое голосование представляет собой реальную проблему для демократических организаций. Некоторые специалисты в области общественных наук пришли к выводу, что значение циклических голосований, которое им приписывают Райкер и ряд других авторов, в значительной степени преувеличено⁴.

КВАЗИПОПЕЧИТЕЛЬСТВО

Из-за сложностей с выработкой правил голосования некоторые критики демократического процесса утверждают, что возможность законодательных органов вырабатывать общеобязательные правила значительно уступает потенциалу неизбираемых квази попечителей наподобие Верховного суда США. Так,

Уильям Райкер и Барри Вейнгаст [Riker & Weingast 1986] отвергают широко распространенное в США представление о том, что Верховный суд должен уступать мнению Конгресса по поводу экономических вопросов и экономических прав, особенно, прав собственности. Авторы считают, что их доводы «придают более полное обоснование судебному пересмотру законодательных решений по поводу всех видов прав» [Riker & Weingast 1986: 26].

В то же время те полномочия, которые рассматриваемые авторы предоставляют одной рукой квазипопечителям в суде, они тут же отбирают назад другой.

«Судебный пересмотр, позволяющий судьям замещать логику законодателя собственной, просто переносит проблему непредсказуемости и ненадежности эко-

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 233

номических прав из законодательной в судебную плоскость; это не решает проблему защиты прав [26]»5.

Таким образом, они признают, правда, имплицитно, что принцип квази попечительства в качестве альтернативы правлению большинства характеризуется двумя существенными недостатками. Во-первых, хотя объем власти «попечителей» более ограничен, даже в этих рамках она обладает теми же недостатками, которые, как мы видели в главе 5, являются важными аргументами, заставляющими нас отвергнуть возможность попечительства. Во-вторых, как и попечительство, квазипопечительство не в состоянии избежать недостатков, характерных для правления большинства, если, конечно, не принять одно из двух весьма смелых предположений: либо число «стражей» сведено к одному, либо они всегда полностью друг с другом согласны. Гипотеза о том, что только один человек способен править в силу обладания высшей мудростью и добродетелью, даже более невероятна, чем предположение: необходимые достоинства может иметь лишь меньшинство. Равно неправдоподобно и предположение, особенно учитывая исторический опыт, что судьи, заседающие в Верховном суде, всегда придут к общему мнению. Однако если суд состоит из нескольких судей и они не согласны между собой — а так оно, конечно, и будет, — то суду будет необходимо выработать принцип принятия решений. Если разногласия будут преодолеваться путем голосования, а голоса судей — считаться равными, то все проблемы мажоритарного правления (и все предлагаемые альтернативы) вновь возникнут как бы в миниатюре [Shapiro 1989].

ТИРАНИЯ БОЛЬШИНСТВА ПРОТИВ ТИРАНИИ МЕНЬШИНСТВА6

Защитники немажоритарных систем принятия решений иногда с ужасом указывают на целый ряд тираний большинства, который, как они полагают, маячит впереди в ожидании малейшей возможности ринуться ограничивать права меньшинства. В то же время они обычно не замечают менее очевидные индикаторы, указывающие на другую сторону проблемы, — на тиранию меньшинства. Однако точно так же, как мажоритарная демократическая система не дает никаких конституционных гарантий сохранения прав и привилегий меньшинства, превосходящих те права, которыми наделены все граждане, немажоритарные демократические институты не могут сами по

234

Р.Даль. Демократия и ее критики

себе помешать меньшинству использовать свою защищенную позицию для причинения вреда большинству.

В мажоритарной стране уровень защищенности прав меньшинства может быть ограничен степенью приверженности большинства принципам защиты основных демократических прав всех граждан и поддержания достоинства сограждан, а также стремлением избежать неблагоприятных последствий ущемления прав меньшинства. Сходным образом в демократической стране с немажоритарным принципом правления защита большинства от враждебных действий меньшинств способна не превышать степени стремления привилегированных меньшинств не злоупотреблять своей возможностью накладывать вето на неудобные им решения большинства. Аргумент, заключающийся в том, что право вето со стороны меньшинства может быть использовано только негативно, для блокирования угроз своим правам и благополучию со стороны большинства, но его нельзя использовать позитивно, для причинения прямого вреда большинству, является, как показал Демократ в диалоге с Критиком, ложным.

Таким образом, сами по себе ни мажоритарные, ни немажоритарные процедуры (arrangements) не в состоянии обеспечить справедливость коллективных решений. Несмотря на то что утверждают их защитники, ни правило большинства, ни различные немажоритарные механизмы не могут быть предписаны в качестве неизменных наилучших средств для принятия коллективных решений в демократической стране.

ПРАВИЛО БОЛЬШИНСТВА В ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ СТРАНАХ

Поскольку теоретические рассуждения вряд ли со всей очевидностью приведут к устойчивому заключению о том, что правило большинства обязательно лучше или хуже каких-либо альтернатив ему, было бы удивительным, если бы общества, члены которых привержены демократической идее, пришли к единому решению проблемы правил принятия решений. Несистематическое наблюдение «демократических» организаций, кажется, подтверждает это заключение, так как их, видимо, характеризует бесчисленное разнообразие различных практик.

Одним из подходящих свидетельств, имеющих отношение к данному выводу, является анализ образцов мажоритарных и консенсусных способов правления в двад-

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 235

цать одной стране, проведенный Арендом Лейпхартом*. Все эти страны «непрерывно имели демократический режим со времен, примерно, Второй мировой войны» [Lijphart 1984]7. Термин демократия

у Лейпхарта означает, по сути, то же, что мы определим в главе 15 как полиархия. Предвосхищая эту главу, мы будем называть такие страны «стабильными полиархиями»

Лейпхарт противопоставляет две модели демократии: «Вестминстерскую модель», выведенную из идеализированного представления о парламентской системе Великобритании⁹, и «консенсусную» модель, представленную, например, Швейцарией и Бельгией. Под «консенсусом» Лейпхарт не обязательно подразумевает единодушие. Соответственно, против систем принятия решений в странах, которые соответствуют его консенсусной модели, по большей части не могут быть выдвинуты соображения, высказанные в предыдущей главе против систем, характеризующихся единодушием. В то же время, как и во всех сверхмажоритарных системах, их механизмы наделяют привилегированным статусом, по крайней мере, по целому ряду вопросов, существующее положение вещей. Таким образом, «сущностью Вестминстерской системы является правило большинства» [Lijphart 1984: 4], а руководящим принципом консенсусной модели выступает стремление к достижению явного согласия основных социальных групп в стране¹⁰.

Примеры помогут прояснить многое в рассматриваемой проблеме. Например, если мажоритаризм был бы нормой в стабильных полиархиях, то по теоретическим соображениям ожидалось бы, что в странах, имеющих кабинет министров (к числу которых можно с некоторой натяжкой отнести и США), в правительство обычно будут входить только члены партии или коалиции, имеющей

Через десять лет после выхода «Демократии и ее критиков» Аренд Лейпхарт опубликовал новое сравнительное исследование мажоритарных и консенсусных систем [Lijphart 1999], в котором обобщены данные уже по 36 странам. Исследователь пришел к выводу: «Мажоритарные демократии не превосходят консенсусные демократии по макроэкономическому управлению и контролю над насилием — на деле у консенсусных демократий даже немного лучшие показатели, — однако консенсусные демократии явно превосходят мажоритарные в том, что касается качества демократии и демократического представительства, а также того, что я назвал доброжелательностью (kindness) и мягкостью (gentleness) установок их публичных политик» [Lijphart 1999: 301].

236

Р. Даль. Демократия и ее критики

большинство в парламенте. Включение членов партий, представляющих меньшинство, голоса которых не являются обязательно необходимыми для прохождения законов, было бы переходом к консенсуализму. Тем не менее только в восьми странах кабинеты были ограничены размером минимальной выигрышной коалиции на протяжении более 85% рассматриваемого периода (см. таблицу 11.1).

Защитники Вестминстерской модели в качестве символа современных демократических институтов долгое время прославляли двухпартийную систему, являющуюся, по их мнению, существенной для использования правила большинства. Партия, завоевавшая большинство голосов и мест в парламенте, получает право управлять страной, а партия, представляющая меньшинство, конституирует лояльную оппозицию. Однако двухпартийная система является большой редкостью. В настоящее время она действует только в США и в Новой Зеландии (при этом фрагментированные партии США весьма далеки от централизованных партий, характерных для подлинной Вестминстерской модели). Даже Великобритания, где впервые возникла двухпартийная система, от нее отступила (см. таблицу 11.1).

Сторонники мажоритарной системы также обычно предполагают, что партийный конфликт, как правило, возникает по поводу однородных проблем (типичным примером здесь выступают социально-экономические вопросы). Это позволило бы избирателям весьма последовательно группироваться на одних и тех же участках политической шкалы в диапазоне от правого до левого фланга. В результате исход выборов будет отражать существование стабильного большинства и меньшинства внутри электората, а отсюда — возникнет правительство большинства и оппозиция меньшинства в парламенте. Более того, поскольку обычно политические альтернативы представлены в таком виде, что требуют голосования либо за, либо против того или иного предложения, то это позволяет избежать недостатков правления большинства, возникающих при наличии более двух альтернатив. В то же время в ситуации, когда среди политических активистов появляются разногласия в двух или больше проблемных измерениях (two or more issue dimensions), например, по поводу socioэкономических и религиозных проблем, большинство, формирующееся по поводу одной из них, скорее всего, будет отличаться от большинства, складывающегося вокруг другой проблемы. Таким образом, формирование парламентского большинства, способного под- держать свое существование при рассмотрении серии

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 237

Таблица 11.1. Мажоритарные и немажоритарные системы в двадцати двух стабильных полиархиях

	Число стран		
	С мажоритарной сис-	С смешанной системой	С консенсусной сис-

Размер кабинета министров ¹	Минимальная выигрышная коалиция более 85 процентов времени от указанного периода	8		
	85 процентов времени от указанного периода		6	
	«Раздутые» кабинеты			7
Однопалатные и двухпалатные парламенты ²	Однопалатные	6		
	Смешанные		2	
	Двухпалатные			14
Партийные системы ³	Двухпартийные	2		
	Более чем две партии, но менее чем три ⁴		6	
	Три или более			14
Число проблемных измерений в конфликтах сторон ⁵	По преимуществу одно проблемное измерение ^б	5		
	Два или более проблемных измерений			17
Электоральные системы ⁷	Системы с абсолютным или относительным большинством	6		
	Полупропорциональные ⁸		1	

238

jP-Длдь. Демократия и ее критики

		Число стран		
		П! !§* las if£	Со смешанной системой	С консенсусной системой
	Пропорциональное представительство			15
Унитарные или федеральные государства ⁹	Унитарные	16		
	Федеральные			6
Судебный пересмотр законов или право вето у меньшинства ¹⁰	Отсутствует судебный пересмотр законов, нет права вето у меньшинства	4		
	Судебный пересмотр законов без наличия права вето у меньшинства		6	
	Наличие права вето у меньшинства без судебного рассмотрения законов		5	

Судебный пересмотр законов при наличии права вето у меньшинства		7	
---	--	---	--

- 1 Исключая США. Источник — Lijphart 1984, 752
- 2 Источник — Lijphart 1984, 92.
- 3 Источник — Lijphart 1984, 121, 122.
- 4 Системы, при которых третья партия слабее, чем любая из двух первых.
- 5 Источник — Lijphart 1984, 130.
- 6 Включает все страны, получившие индекс менее 2 согласно введенной Лийпхартом шкале проблемных измерений: Канада, Ирландия, Новая Зеландия, Великобритания, США.
- 7 Источник — Lijphart 1984, 152. % Япония.
- 9 Источник — Lijphart 1984, 178.
- 10 Источник — Lijphart 1984, 193.

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 239 Таблица 11.2. Общенациональные референдумы (1945—80)

Число референдумов	Число стран
169	1 (Швейцария)
20 - 169	0
10 - 19	3
2-9	5
1	4
0	9

Таблица 11.3.¹

Мажоритарные избирательные системы Новая Зеландия Великобритания Ирландия Люксембург Швеция Норвегия

Мажоритарные избирательные системы в федеральных государствах США Канада Германия Австрия Австралия Япония

Консенсусные системы в унитарных государствах Израиль Дания Финляндия

Франция (Четвертая республика)

Исландия Консенсусные системы

Швейцария

Бельгия

Нидерланды

Италия

Франция (Пятая республика)

* Источник — Lijphart 1984, 275.

разнородных вопросов, потребует от лидеров создания коалиций и выработки консенсуса. В пределе это может привести к созданию большой коалиции всех основных пар-

240

Р. Даль. Демократия и ее критики

тий. В результате в такой политической среде мажоритарная Вестминстерская модель скорее всего уступит место консенсусной системе. По данным Лейпхарта, только в пяти странах с полиархичными режимами конфликт сторон разворачивается, в основном, вдоль одного проблемного параметра (single-issue dimension) (см. таблицу 11.1).

Хотя Вестминстерская модель предполагает плюральную или мажоритарную избирательную систему, — парламентские места получают кандидаты, набравшие большинство голосов в одномандатных округах, — эта черта кажется нам скорее исторической особенностью англоязычных стран, чем строгим требованием для мажоритарной системы¹¹. Тем не менее часто отмечают, что Вестминстерская избирательная модель благоприятствует двухпартийной системе, а пропорциональное представительство обычно создает многопартийные системы. Наличие двух партий дает возможность избирателям, сталкивающимся только с двумя альтернативами, создать большинство, представленное правящей партией, и меньшинство в виде ответственной оппозиции. Награждая победившую на выборах партию большим числом мест, чем соответствует полученный ею процент голосов избирателей, Вестминстерская система также увеличивает шансы правящей партии, имеющей большинство, на создание стабильного кабинета министров. Он, в свою очередь, может обеспечить проведение политики, которую, как предполагается, одобрило большинство избирателей, по крайней мере, в основных чертах. Хотя обоснованность этих аргументов сомнительна¹², остается фактом то, что за пределами англоязычного мира пропорциональное представительство является

нормой (таблица 11.1). Пропорциональное представительство обычно коррелирует с многопартийностью¹³. Как правило, в странах с пропорциональным представительством электорат фрагментирован. Одна партия редко получает большинство мест в парламенте, еще реже — большинство голосов избирателей. Правилom являются коалиционные кабинеты. А стабильные коалиции требуют поддержания консенсуса.

Политические институты в ряде государств препятствуют правлению большинства и другими способами. В федеральных государствах доминирующая нация не имеет возможности постоянно главенствовать над меньшинствами, концентрирующимися в определенных штатах или провинциях. Хотя только шесть стран обладают федеральным устройством, в их числе находятся старейшие «стабильные полиархии» (таблица 11.1). Еще более широко-

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 241

ко распространены другие формы наложения вето со стороны меньшинства на решения большинства. В преобладающем числе демократических государств политические системы позволяют меньшинствам использовать право вето на законодательные решения путем судебного разбирательства. Верховный суд имеет право аннулировать законы, которые он признает противоречащими конституции. Другим способом наложения вето на решения большинства может стать заключение каких-либо соглашений о разделе сфер влияния. Иногда используются оба описанных выше способа (таблица 11.1).

Различные ограничения, наложенные на сферу компетенции правительства, имеющего большинство в законодательном органе, могут быть усилены путем широкого проведения референдумов. Но общенациональные референдумы являются феноменом, характерным, в основном, для Швейцарии. В прочих странах они либо редки, либо вообще не проводятся (см. таблицу 11.2).

Большая часть стабильных полиархий, таким образом, не приняла строго мажоритарных систем. Из двадцати одной страны, политические системы которых были проанализированы Лейпхартом, только шесть имеют, согласно его мнению, более или менее мажоритарную систему. Еще шесть обладают «мажоритарно-федеральными» политическими системами, то есть общенациональное большинство в них ограничено федеральным устройством. Все прочие государства характеризуются скорее «консенсусной», чем мажоритарной системой (таблица 11.3)*.

ПОЧЕМУ ПРАВИЛО БОЛЬШИНСТВА МЕНЕЕ

ПОПУЛЯРНО В ПРАКТИКЕ ДЕМОКРАТИИ,

ЧЕМ В ЕЕ ТЕОРИИ

Каким образом можно объяснить преобладание ограниченных мажоритарных и консенсусных систем над В своей второй книге Лейпхарт еще решительнее заявляет: «Данная книга продемонстрирует, что чистые или почти чистые мажоритарные демократии на деле довольно редки — ограничены примерами Соединенного Королевства, Новой Зеландии до 1996 года и бывших британских колоний в Вест-Индии, да и то только в плане отношений между исполнительной властью и партиями. Большинство демократий отмечены существенными или даже преимущественными признаками консенсуализма. Более того, как будет продемонстрировано в книге, консенсус-ная демократия может считаться во многих отношениях более демократической, чем мажоритарная» [Lijphart 1999].

242

Р. Даль. Демократия и ее критики

строго мажоритарными в современных «демократических» государствах?

Чтобы с должным основанием утверждать: население стран с немажоритарными системами в меньшей степени привержено демократическим идеям, чем население стран с мажоритарными системами, необходимо проведение четкого сравнительного анализа. Насколько нам известно, подобная работа еще не была никем проделана. Беглое обращение к таблице 11.3, как нам представляется, позволяет отвергнуть эту гипотезу. Аналогичным образом, раз неукоснительное следование мажоритарной системе не является по определению предпосылкой (requirement) демократического процесса — а это, как мы утверждаем в предыдущей главе, именно так, — демонстрация того, что политические системы стабильных немажоритарных полиархий менее демократичны, чем системы стран с более строгим мажоритарным устройством, также потребует проведения сравнительного анализа. И эта работа не была никем осуществлена. Выборочные сравнения (casual comparisons) тоже, по нашему мнению, не подтверждают данную точку зрения.

Более убедительное объяснение предлагается в диалоге между Критиком и Демократом. Как отмечает Критик, при определенных условиях доводы в пользу принципа большинства не срабатывают. В этих условиях демократический процесс не обязательно исключает возможность альтернативы строгому правилу большинства. Сочтут ли приверженные демократическим ценностям люди необходимым принять правило большинства при решении всех общих проблем, наложат ли они ограничения на правило большинства или склонятся к консенсусным процедурам, — все это зависит во многом от тех условий, при которых они рассчитывают принимать коллективные решения. Когда же данные условия меняются, процедуры, признанные подходящими в прежних обстоятельствах, могут быть модифицированы в том или ином направлении — в сторону большей либо меньшей мажоритарности. Когда, например, политические конфликты угрожают национальному единству, политическое руководство в состоянии заменить мажоритарные практики на соглашения о разделе сфер влияния, которые бы обеспечили право вето всем значительным субкультурам. Если конфликт затихает, то эти соглашения о разделе сфер влияния способны,

в свою очередь, уступить место менее консенсусной и более мажоритарной системе. Приблизительно в таком направлении развивалась история Нидер-

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 243

ландов в период после Первой мировой войны до 1980-х годов*.

Перечислим основные условия, благоприятствующие реализации мажоритарных принципов в какой-либо стране. Во-первых, чем более гомогенно население страны, особенно в тех аспектах, которые в значительной степени ассоциируются с политическими аттитюдами", тем менее вероятно, что большинство поддержит политику, ущемляющую интересы меньшинства. Таким образом, в подобной ситуации вероятнее возникновение широкого консенсуса по поводу желательности правила большинства. В пределе население страны будет настолько гомогенным, что никакое большинство никогда не сможет ущемить права меньшинства, без того чтобы в равной степени нанести вред членам самого этого большинства. Как нам кажется, именно это предположение Руссо позволило ему столь уверенно предоставить право принятия коллективных решений по поводу способов достижения общего блага большинству.

Во-вторых, чем сильнее ожидание со стороны членов политического меньшинства, что они станут составной частью будущего большинства, тем более приемлемым будет для них правило большинства. Они слабее будут чувствовать необходимость наличия таких специальных гарантий, как наличие права вето у меньшинства. Они также с большей степенью вероятности будут относиться к подобным специальным гарантиям как к препятствиям на пути к реализации перспективы участия в правительстве большинства. Наконец, как следствие первых двух или каких-то других причин, правило большинства имеет больше шансов на поддержку со стороны меньшинства, если оно уверено, что коллективно принятые решения никогда не нанесут существенного вреда самим основам его образа

Действительно, ярко выраженная консенсусность нидерландского политического устройства отчетливо смягчилась, однако это смягчение особенно заметно на фоне более выраженного сдвига к консенсусности других западноевропейских стран [Lijphart 1999: 256], а главное — оно само по себе оказалось достаточно сдержанным, потому сравнительное усиление мажоритарности лишь сделало нидерландскую консенсусность изощреннее и сложнее.

Термин attitude на русском языке в зависимости от контекста передается как путем транслитерации, так и с помощью ^слова установка.

244

Р.Даль. Демократия и ее критики

жизни, включая вопросы религии, языка, экономических гарантий и целого ряда других.

И наоборот, в той степени, в какой одно или больше из указанных условий отсутствует, некоторые группы, скорее всего, будут сопротивляться принципам мажоритарного правления и отрицать легитимность решений на основе большинства. Как мы увидим в главе 18, в преобладающем количестве стран мира отсутствуют подобные условия (часто в той же мере, что и другие предпосылки демократии); таким образом, это одна из целого ряда причин того, почему у столь многих стран нет демократического устройства. Но даже в государствах с демократическими или полиархическими (во всех других аспектах) институтами перечисленные условия часто недостаточно соблюдены или вовсе отсутствуют. В результате эти демократические страны обычно отказываются от строго мажоритарного правления в пользу различных немажоритарных или консенсусных механизмов принятия коллективных решений¹⁴).

Итак, сталкиваясь с условиями, которые могут серьезно подорвать приемлемость и легитимность правила большинства, сторонники демократии обычно предпочитают вводить ограничения на мажоритаризм. Однако это, по нашему мнению, не дает оснований утверждать, что они, таким образом, должны с необходимостью нарушать базовые требования демократического процесса.

Заключение нашего исследования проблем, связанных с правилом большинства, следовало бы сформулировать следующим образом. С одной стороны, поиск общего правила, конкретизирующего механизмы принятия политических решений в системе, управляемой при помощи демократических процедур, обречен на неудачу. Нам представляется, что не может быть найдено ни одно из подобных правил.

С другой стороны, недостатки правила большинства слишком очевидны, чтобы сразу их отметить. Они заставляют нас весьма скептически оценить утверждение, что демократия с необходимостью требует правила большинства. В то же время мы можем не менее скептически отнестись к заявлениям о том, что альтернативные способы обязательно превосходят правило большинства или что они лучше соответствуют демократическим процессам и

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 245

ценностям. Ведь все альтернативы правилу большинства также отличают серьезные недостатки.

Таким образом, мы можем с некоторым основанием прийти к заключению, что суждения о наилучших принципах принятия коллективных решений должны делаться только после тщательной оценки условий, в которых эти решения, скорее всего, будут приниматься. Этот вывод соответствует реальному опыту различных демократических стран, народы которых одобрили целый спектр различных правил и практик. Отвергнув или согласившись с принципом принятия решений большинством, население демократических стран не обязательно нарушило основы демократических процессов или заложенные в них положения. Дело в том, что в различных обстоятельствах демократический процесс может правильно продвигаться при

неодинаковых правилах принятия коллективных решений.

Глава 12. ПРОЦЕСС И СУЩЕСТВО ДЕЛА

Вероятным недостатком любого процесса принятия решений является то, что он может не привести к ожидаемым исходам*. Даже правильный процесс способен выдать неправильный результат. Процесс может, в основном, отвечать всем требованиям, установленным в предшествующих главах, в столь значительной степени, в какой это вообще осуществимо в человеческом мире. Однако не приведет ли он при определенных обстоятельствах к нежелательным с моральной точки зрения результатам?

Вышеописанная возможность выдвигает два фундаментальных возражения против проведения демократического процесса.

1. Он способен нанести вред.

2. Он может не привести к общему благу. Критики, придерживающиеся первого аргумента, часто указывают: для того чтобы избежать вреда, причиняемого коллективными решениями, демократический процесс должен быть ограничен или замещен другими механизмами в ряде существенных аспектов. Критики, придерживающиеся второго аргумента, нередко приходят к выводу, что конфликты интересов и недостаток гражданских добродетелей, столь характерные для современных обществ, заставляют демократический процесс служить в основном партикулярным интересам и не дают достичь общего блага в ходе его развития.

Мы рассмотрим первое возражение в этой и следующей главах. Второй аргумент противников демократии будет обсужден в главах 20 и 21, после того как мы исследуем воздействие на демократические институты и практики, которое оказывает реализация демократической идеи в масштабе больших наций-государств. В данной главе содержательное «существо дела» (substance), «конкретная результативность» противопоставляется форме, процедурам как «оформлению» процесса их получения. Логика их противопоставления намечена в главе 8, где различаются субстантивные и процедурные справедливость, права и демократия. Далее слово substantive переводится в зависимости от контекста не только как субстантивный, но и как существенный, сущностный, содержательный и т.п.

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 247

В своем предельном выражении утверждение о том, что существенные (substantive) результаты важнее процессов, становится откровенно антидемократическим обоснованием попечительства и «субстантивной демократии» (substantive democracy), превращаясь в лживое прикрытие фактически диктаторского режима. Однако содержание подобных антидемократических утверждений мы уже попытались обсудить в разделе о попечительстве. Куда более важными для демократической теории и практики являются дискуссии, протекающие в рамках демократической традиции. Их участники твердо убеждены, что наилучшим является государство, управляемое с помощью демократического процесса, однако они не могут прийти к согласию по поводу необходимого баланса между процедурными и сущностными (substantive) ценностями и, особенно, по поводу тех содержательных (substantive) ограничений, которые следует наложить на демократический процесс. В нижеследующем диалоге дискуссия разворачивается отнюдь не между демократом и противником демократии. Оба собеседника — демократы. Но один из них защищает демократический процесс, основываясь на том, что он крайне существен (substantive), как, впрочем, и обусловлен процедурой (procedural). В то же время второй участник, его критик, доказывает, что сам по себе демократический процесс не дает достаточной защиты от ущерба сущностным интересам.

НЕСКОЛЬКО ОШИБОЧНЫХ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ

Защитник (Advocate): Хотя я согласен, что проблема формы и содержания, процесса и результата является серьезным вызовом для демократической теории и практики, я также полагаю — что природа данной проблемы часто затемняется рядом ложных допущений.

Во-первых, ошибочно предполагать, что процедуры сами по себе лишены моральной значимости. Я часто слышал, как люди говорят, например, что «нельзя допускать, дабы процедуры мешали реализации справедливых решений». Однако справедливость является процедурной (procedural) в той же степени, что и содержательной (substantive). Часто, например, в уголовных делах, никакой судебный процесс не может гарантировать сущностную справедливость конечного результата. Соответствующий закону ход судебного процесса способен привести к неправильному приговору. В то же время можно прийти к заключению, что один тип процесса с большей степенью

248

Р. Даль. Демократия и ее критики

вероятности, чем какой-либо другой, даст правильные результаты. Так, мы можем решить, что в судебных процессах жюри присяжных лучше, чем какая-либо иная альтернатива. Но в большинстве случаев даже наилучшим образом сконструированная судебная система в состоянии обеспечить только формальную, а не содержательную справедливость. Если в конституции закреплена гарантия права на честное судебное разбирательство (fair trial), она не может полностью обеспечить то, что честное разбирательство всегда приведет к справедливому приговору. Однако именно потому, что подобная гарантия невозможна, мы придаем столь большое значение честному разбирательству.

Во-вторых, в развитие первого аргумента следует указать на еще одно важное обстоятельство. Ошибочно говорить, что требование справедливости противоречит «чисто формальным» процедурам демократии. В

оправдание демократического процесса мы можем отметить, что при определенных условиях демократический процесс сам по себе является формой справедливости. Он представляет собой справедливую процедуру принятия коллективных решений. Более того, в той степени, в которой демократический процесс позволяет распределять властные полномочия, он также обеспечивает дистрибутивную, «распределительную» справедливость. Должное распределение властных полномочий (authority) — результат хорошего государственного устройства. Дистрибутивная справедливость требует правильного распределения ключевых ресурсов: власти, богатства, доходов, образования, доступа к знанию, возможностей личного роста, человеческого достоинства и т.д. Власть в любом обществе является одним из наиболее важных ресурсов. А ее распределение частично зависит от распределения авторитета в сфере управления государством и другими объединениями людей. Авторитет важен, среди всего прочего, потому, что способы правления (these governments) могут влиять на методы распределения других ресурсов. Следовательно, выбор между демократическим процессом и его существенными результатами (substantive outcomes) не есть простой выбор между процедурой и справедливостью, даже не между формальной (procedural) и существенной (substantive) справедливостью. Это выбор между справедливостью демократического процесса, как процедурной, так и дистрибутивной, и другими способами определения содержательной справедливости. Суммируя вышесказан-

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 249

ное, можно сказать, что демократический процесс насыщен содержательными ценностями.

Критик (Critic): Но Вы все же признаете, что демократический процесс далеко не исчерпывает все способы определения существенной справедливости. Как Вы только что отметили, существуют также и другие способы. Если это так, то не будет ли абсолютно обоснованным потребовать, чтобы подобные способы были каким-то образом защищены от нарушений путем принятия решений в ходе демократического процесса?

Защитник: Разумно ли вводить ограничения демократического процесса или нет, зависит от того, способны ли Вы создать ему альтернативу. Это указывает на еще одну ошибочную предпосылку. Если вы не можете указать осуществимый альтернативный процесс, который с большей степенью вероятности приведет к правильным результатам, нельзя заключать, что процесс принятия коллективных решений имеет важные недостатки только потому, что он в состоянии привести к неправильным результатам. Даже если мы сможем установить независимые критерии справедливости, с помощью которых мы сравнивали бы результаты процессов, представляется, что никакой процесс принятия коллективных решений не способен, говоря языком Джона Ролза, добиться большего, чем несовершенная процедурная справедливость.

Я буду пользоваться некоторыми категориями Ролза, для того чтобы прояснить соотношение между процедурной и существенной справедливостью. Скажем, если процедура гарантировала бы результат, который мы смогли бы с помощью независимых критериев определить как правильный, то мы имели бы совершенную процедурную справедливость. Примером послужит процедура судебного разбирательства, в ходе которой всегда был бы осужден виновный и оправдан невинный. Ролз пишет: «Очевидно, что совершенная процедурная справедливость в вопросах, представляющих значительный практический интерес, весьма редка, если не вообще нереальна» [Rawls 1971: 85]. Поэтому обычно мы должны иметь дело с наиболее пригодной процедурой, которую можно создать, даже если она иногда и не срабатывает, как в примере с судебным процессом. Это — несовершенная процедурная справедливость. Иногда в случаях, когда мы не имеем независимого критерия оценки правильного результата, мы можем создать «такую правильную или честную процедуру, что результат ее реализации будет в равной степени правильным или честным» [86]. Ролз называет такую

250

Р. Даль. Демократия и ее критики

справедливость чистой процедурной справедливостью. Примером ее может служить случай, когда нужно поделить кекс между нами двумя, и вы режете кекс на кусочки, предоставляя мне возможность первым выбрать нравящийся кусочек.

Однако зачастую ни «совершенная», ни «несовершенная», ни «чистая» процедурная справедливость практически недостижимы. Независимые критерии оценки могут существовать, но их недостаточно для определения правильного исхода — разве что в некоем диапазоне возможностей. В этом диапазоне различные результаты будут равно справедливы. Ролз немного сбивает нас с толку введением термина «квазичистая» (quasi-pure) для процедуры, которая обеспечивает выбор в рамках подобного диапазона возможностей. По большей части «квазичистые» процедуры являются наилучшими альтернативами, к которым мы способны прибегнуть. Например, даже если некая страна приняла в качестве критериев законодательства два знаменитых принципа справедливости, сформулированных Ролзом, то, заключает он, для решения «многих социально-экономических проблем нам придется положиться на квазичистую процедурную справедливость» [201]. Нам представляется полезным представить роулзовскую систему категорий в виде таблицы.

Таблица 12.1. Процедурная и содержательная справедливость

Форма процедурной справедливости	Наличие независимого критерия оценки	Степень совершенства процедуры
----------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------

Совершенная	есть	Совершенная
Несовершенная	есть	Не совершенная
Чистая	нет	Совершенная
Квази-чистая	есть	Квази-совершенная*

Источник: адаптированные данные Ролза [Rawls 1971: 85—86, 201]. Степень совершенства неопределенна в рамках серии возможностей, одинаково приемлемых согласно критерию.

Я позволю себе процитировать один из выводов Ролза, так как, по моему мнению, он совершенно прав в данном вопросе:

«Очевидно, что любая осуществимая процедура может привести к несправедливому результату. На деле не существует схемы процедурных правил принятия политических решений, которая бы гарантировала, что не будет

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 251

введен в силу несправедливый закон. При конституционном режиме, как и при любом другом государственном устройстве, идеал совершенной процедурной справедливости не может быть реализован. Наилучшей реализуемой схемой является схема несовершенной процедурной справедливости» [198\.

Но даже несовершенная процедурная справедливость может оказаться недоступной. Как признает Ролз, если бы два его принципа справедливости были приняты в качестве конституционных норм, то их расплывчатость оставила бы значительное поле неопределенности в их приложении к решению специфических проблем. Следовательно, утверждает он, самое большее, на что мы можем иногда с определенным основанием рассчитывать — это его «квазичистая процедурная справедливость» [201]. И если мы не в состоянии обнаружить независимых оснований для оценки результатов, то нам придется рассчитывать только на чистые процедуры.

Критик: Надеюсь, Вы не станете утверждать, что такой процедурой является решение большинства. Вы начинаете напоминать Руссо, говорившего, «что общая воля всегда верна и направлена к пользе общества» (кн. 2, гл. 3)*. Вы, конечно, признаете, что большинство часто причиняло много вреда меньшинствам.

Защитник: Не могу отрицать этот очевидный факт. В то же время я хотел бы обратить Ваше внимание на уводящее в сторону предположение, содержащийся в Вашем комментарии. Не имеете ли Вы в виду, что процедура принятия коллективных решений содержит в себе важные недостатки, если она наносит ущерб интересам ряда лиц, так как, нанося этот ущерб, она по необходимости не реализует принцип равного учета интересов. Если это так, то Ваш вывод ошибочен. Коллективное решение, причиняющее урон интересам некоторых лиц, не обязательно нарушает принцип равного учета интересов. Фактически невозможно при принятии коллективных решений не нарушить интересы кого-нибудь из людей. Ника-

* В русском переводе: «<0>общая воля неизменно направлена прямо к одной цели и стремится всегда к пользе общества» [Руссо 1998: 219\]. Однако Руссо не ставит точки, а продолжает фразу: «...но из этого не следует, что решения народа имеют всегда такое же верное направление» [там же]. В оригинале: «<L> a volonte generate est toujours droite et tend toujours a l'utilite publique: mais il ne s'ensuit pas que les deliberations du peuple aient toujours la meme rectitude» [Rousseau 1971:128\.

252

Р.Даль. Демократия и ее критики

кое решение этой проблемы — ни процедурное, ни содержательное — не способно гарантировать, что не пострадают каким-либо образом чьи-либо интересы. Ни демократический, ни какой-то другой реализуемый на практике процесс принятия решений не может всегда или даже часто гарантировать соблюдение условия не наносить вреда кому-либо. Тем не менее важен следующий момент. Если процесс, путем которого принимаются эти решения, равным образом учитывает интересы каждого, то, даже если интересы ряда лиц пострадают, сам принцип не будет нарушен.

Критик: Но смотрите, к чему ведут Ваши предположения. Вы имели в виду совершенный демократический процесс, в котором интересы каждого будут равным образом приняты во внимание. Но Вы, как и я, знаете, что политические процессы во всех демократических государствах очень далеки от соответствия их идеальным критериям. Вы, кажется, говорите о демократии в идеальном, а не в известном нам мире.

Защитник: Я не могу отрицать того, что политика в демократических государствах не является ни в коей мере исключительно демократической. На деле это важный момент, который всегда надо помнить. Я полагаю, что сторонники наложения существенных ограничений на демократический процесс часто путают ситуацию, когда сущностная несправедливость — результат хорошо функционирующего демократического процесса, с ситуациями, в которых несправедливость является плодом того, что процесс принятия решений не соответствует критериям демократии. Я согласен с тем, что в первом случае недоступно никакое решение проблемы в рамках демократического процесса. Тем не менее во втором случае наилучшим решением будет приближение к более полной реализации демократического процесса.

Критик: Но меня интересует именно первый случай. До сих пор Вы лишь ходили вокруг него кругами. Не настало ли время по-настоящему обратиться к его рассмотрению?

ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС VERSUS РАВНЫЙ УЧЕТ ИНТЕРЕСОВ

Защитник: Мы уже фактически подошли к этому. Но я бы хотел, чтобы при обсуждении значимости возможных конфликтов между сущностными требованиями и

демократическим процессом мы различали три различных вида притязаний на сущностный интерес или благо.

1. Сущностный интерес является правом, полномочием или иным притязанием на нечто присущее (integral) демократическому процессу. Под присущим я понимаю значимую часть самой концепции демократического процесса как такового, как, например, свобода слова или свобода собраний.

2. Сущностное право или благо является внешним по отношению к демократическому процессу, но оно необходимо для него. Под словом «внешнее» я понимаю то, что оно не является частью концепции демократического процесса в целом, но, тем не менее, оно важно для правильного функционирования этого процесса. Например, со времен Аристотеля политические мыслители признают, что функционирование демократического процесса будет осложнено, если граждане сильно различаются по своему достатку или в очень неравной мере обладают другими важными ресурсами.

3. Сущностное право или благо является внешним для демократического процесса и не необходимо для его функционирования. Однако подобное благо нужно для учета Идеи Присущего Равенства (Idea of Intrinsic Equality). Так, например, честный суд по уголовным делам не является элементом демократического процесса. Можно спорить, необходим ли он для него. Однако он безусловно необходим для равенства всех перед судом.

Критик: Последний пункт представляется мне особенно важным, так как он указывает на возможность того, что демократический процесс может иногда нарушать свои посылки, например, необходимые для его обоснования как средства принятия коллективных решений. Это может происходить двумя способами.

1. Демократический процесс допустить непосредственный сбой в реализации принципа равного учета интересов всех, например, недостаточное внимание будет уделено интересам бедных, так как в сравнении с другими они менее слышимы, хуже организованы и не столь эффективны.

2. Основываясь на Идее Присущего Равенства, мы можем выделить столь фундаментальные интересы, что они получают предпочтение даже по отношению к демократическому процессу.

254

Р. Даль. Демократия и ее критики

ПРИТЯЗАНИЯ НА ПРИСУЩЕЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКОМУ ПРОЦЕССУ БЛАГА

Защитник: Естественно, Вы сразу же обратились к самому сложному случаю. Но другие также представляют большой интерес. Предположим, Вы можете доказать, что сущностно важный результат, которого добиваетесь, является, на самом деле, неотъемлемой частью демократического процесса как такового. Например, свобода слова. Тогда конфликт между демократическим процессом и должным сущностным результатом исчезнет. В этом случае решением проблемы является не отказ от демократического процесса, а его реализация или дальнейшее совершенствование.

Конфликт между содержательным результатом и демократическим процессом исчезает, если:

- 1) правило большинства в какой-либо форме с необходимостью ведет к наилучшим сущностным результатам;
- 2) сущностный результат в рассматриваемом случае является правом, привилегией, возможностью или обязанностью, которая представляет собой составную часть демократического процесса;
- 3) в той степени, в какой реализован критерий просвещенного понимания, демократический процесс неизбежно ведет к наилучшему по своему содержанию конечному результату.

Правило большинства

Критик: Первое из предложенных решений, вне всякого сомнения, ложно. Прежде всего, полагаю, что мы должны отвергнуть предположение о том, что мы не имеем внешних критериев, при помощи которых могли бы оценить решения большинства, и, таким образом, решение большинства не является автоматически верным. Если бы это условие соблюдалось, правление большинства обеспечило бы то, что Ролз называет «чистой процедурной справедливостью». Но эта точка зрения сама себя опровергает. Дело в том, что если у нас нет внешних критериев, согласно которым мы в состоянии оценивать действия большинства, то это значит, что у нас нет критериев и того, превосходит ли правило большинства альтернативные способы принятия решений. Мы не можем,

например, сказать, лучше ли демократический процесс, чем такая альтернатива, как попечительство.

Защитник: Мы оба согласны с этим. Полагаю, было бы глупо предположить, что мы способны оправдать демократический процесс на основе этических соображений, если мы утверждаем, что невозможны никакие внешние по отношению к самому процессу моральные основания.

Критик: Тогда правило большинства не является формой ролзовской «чистой процедурной справедливости»?

Защитник: Нет, конечно. Я не стану также утверждать, что это — «совершенная процедурная справедливость». Оно может быть «несовершенным» или «квазичистым» в терминах Ролза. Но смотрите: проблема правила большинства — болото, через которое мы можем с трудом пробираться, пока не рухнем от усталости. Я надеюсь, что мы сможем обойти большую часть этой топкой местности. Будет неплохо, если бы мы согласились в дальнейшем под решением большинства понимать решения, при принятии которых

побеждает та альтернатива, за которую голосует большая часть граждан. При этом мы оставим в стороне сложный вопрос: предполагает ли подобное голосование строгое правило большинства. Думаю, мы можем согласиться, что при любой осмысленной интерпретации демократического процесса мнение большинства обычно должно перевешивать мнение меньшинства при принятии коллективных решений. Мы оба согласны с тем, что даже при этом весьма неопределенном понимании правило большинства не всегда и не с необходимостью ведет к наилучшим сущностным результатам.

Критик: И большинство может иногда наносить вред меньшинству?

Защитник: Как я уже отметил — и так как Вы не возразили, то я предположил, что согласились с этим, — никакой процесс принятия коллективных решений даже при совершенной процедурной справедливости не может избежать нанесения вреда кому-либо. Даже Токвиль, считавший большинство постоянной опасностью для фундаментальных свобод, тем не менее, полагал, что «моральная сила большинства основана на ... (принципе) ... предпочтения интересов большинства интересам меньшинства» [Токвиль (1835) 1961, 1: 300]. Проблема заключается не в том, может ли так случиться, что большинство в рамках демократического процесса нанесет ущерб инте-

Р. Даль. Демократия и ее критики

ресам меньшинства*. Оно, очевидно, способно на это. Вопрос в ином. Можно ли, а если да, то, как помешать большинству несправедливо нарушать фундаментальные права и интересы меньшинства?

Критик: Имеете ли Вы в виду, что при некоторых обстоятельствах правильный способ действий не зависит от оценки их последствий с точки зрения полезности, удовольствия, счастья или что-нибудь в подобном роде? Например, убийство невиновных нельзя оправдывать на основании того, что это было необходимо для реализации конечной общей цели. Точно так же было бы неправильно оценивать фундаментальные права или принципы справедливости при помощи чисто утилитарных критериев, на основе которых эти права и принципы могут быть часто сочтены незначимыми по сравнению с пользой, полученной большинством [Dworkin 1978: 277; Rawls 1971: 22—27, 356—62]. Но, соглашаясь с тем, что определенные базовые права и принципы нужно рассматривать как неприкосновенные и что их не должен затрагивать никакой политический процесс, не следует ли Вам согласиться и с тем, что их не стоит нарушать и в ходе демократического процесса?

Права

Защитник: Да, но когда мы приходим к обсуждению вопроса о фундаментальных правах, защита демократического процесса становится намного более легким занятием, куда более легким, чем люди вроде Вас могут предположить. Вы, критики, читающие, что сущностные результаты более важны, чем демократический процесс, часто указываете, особенно в США: граждане в рамках демократических систем обладают «определенными фундаментальными правами, которые правительство не может нарушить». Считается, например, будто для американцев они включают определенное моральное право, превращенное Конституцией в право юридическое [Dworkin 1978: 191]. Прототипическим примером является свобода слова [192]. Таким образом, право на свободу слова часто представляется содержательным требованием, притом более важным, чем демократический процесс, и, в случае необходимости, подлежащим защите от него. Та же самая си-

Точно так же, как большинство может нанести ущерб собственным интересам или национальным интересам в силу некомпетентности, недостаточной информированности и т.п.

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 257

туация складывается с рядом других фундаментальных политических прав: с правом голосовать на свободных и честных выборах, со свободой печати, собраний и т.д. Назовем это теорией первичных прав.

Критик: Я сам склоняюсь к этой теории. Я полагаю, что многие фундаментальные права, включая права политические, обладают моральным признанием или, если хотите, онтологическим статусом, независимым от демократии и демократических процессов. Они служат в качестве ограничителей нашего поведения, в том числе и в рамках демократических процессов. Гражданин по определению может пользоваться этими правами, включая их и применение против демократического процесса. Так как свобода (*liberty*), которую права обеспечивают, может быть подвергнута угрозе, и со стороны демократического процесса, то для сохранения фундаментальных политических прав и свобод мы должны защищать их от посягательств, возникающих даже в рамках самого демократического процесса.

Защитник: Вашу точку зрения обычно называют теорией ограниченной (*limited*) демократии в предполагаемом контрасте с безграничной (*unlimited*) демократии. Однако я полагаю, что это противопоставление обманчиво.

Критик: Но если Вы не считаете нужным ограничивать демократический процесс, то, очевидно, полагаете, что демократия не имеет каких-либо определенных границ.

Защитник: Я думаю, что это некорректное противопоставление. Право на самоуправление с помощью демократического процесса само по себе является одним из наиболее фундаментальных прав, которым человек в состоянии обладать. Если некоторые права могут считаться неотъемлемыми, то Вы, конечно, согласитесь, что это право входит в их число. Следовательно, любое нарушение права на самоуправление должно неизбежно нарушать фундаментальное, неотъемлемое право. Но если людям позволено управлять самими собой, то и гражданам предназначены все те права, которые необходимы для возможности управ-

лять собой (то есть они имеют все права, существенные для демократического процесса). Опираясь на это рассуждение, мы можем сформулировать целый набор базовых политических прав на основе одного из наиболее фундаментальных из всех прав каждого человека: права на самоуправление с помощью демократического процесса.

Критик: Все это звучит весьма возвышенно, но «право управлять самим собой посредством демократического процесса» — настолько общая категория, что она почти

9 Демократия и ее критики
258

Р.Даль. Демократия и ее критики

бессмысленна. Как может быть реализовано право, сформулированное в столь общем виде? Я имею в виду, как его можно реализовать через суд, а не путем революции?

Защитник: Конечно, «право на управление самим собой» — очень общая категория. Это — общее моральное право, а не конкретное право*, реализуемое через суд. Но такое общее моральное право переводится (translates) в набор моральных и юридических прав, многие из которых конкретны и обеспечены правовой санкцией. Для того чтобы понять, как это происходит, рассмотрим критерии демократического процесса. Они по необходимости предусматривают, чтобы лица, затронутые коллективными решениями, обладали определенными правами. Если подобных прав нет, то данные критерии не выполняются, и демократический процесс не существует. Каждый критерий специфицирует широко сформулированное моральное право: право быть включенным в качестве полноправного гражданина в то или иное сообщество, принимающее коллективные решения, которым этот человек вынужден подчиняться. Полноправный гражданин должен иметь право на равенство при голосовании и одинаковые возможности участвовать в принятии решений, на достижение просвещенного понимания своих собственных интересов и на осуществление вместе с другими гражданами права на конечный контроль над связывающими коллективными решениями.

На практике любое из этих широко сформулированных моральных прав, в свою очередь, требует набора более конкретных прав (как моральных, так и юридических, например, права на свободу самовыражения). В ряде случаев более конкретные права существенны для реализации не одного, а нескольких широко сформулированных моральных прав. Свобода слова, к примеру, важна как для эффективного участия, так и для просвещенного понимания; то же самое можно сказать о свободе печати

Дополнительная сложность и для Даля, и для западной политико-правовой мысли в целом создается выросшей из метафоры омонимией, когда одинаково звучат (право) два фактически разных слова, обозначающие неодинаковые явления и выражающие разный смысл: 1) «призвание всегда действовать определенным образом» и 2) «притязание на совершение определенного действия». Далее Даль пытается решить проблему, вводя процедуру перевода, «трансляции» (translation) моральных прав (точнее, универсальных призываний) в собственно правовые соответствия им (конкретные притязания).

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 259

и свободе собраний. В рамках больших демократических систем право формирования партий и других видов политических организаций необходимо для реализации равноправия при голосовании, эффективного участия, просвещения и конечного контроля над повесткой дня.

Критик: Все это очень хорошо, но не грешит ли Ваш подход формализмом? А что, если большинство, действуя строго в рамках демократических процедур, лишит меньшинство свободы слова?

Защитник: Но разве Вы не видите, что в данном случае большинство не будет и не может действовать «строго в рамках демократических процедур»? Ведь эти специфические права — назовем их первичными политическими правами — являются неотъемлемой частью демократического процесса. Они онтологически неотделимы от демократического процесса (или первичны по отношению к нему, или по своей природе его превосходят). В той мере, в какой демократический процесс реализуется в политической системе, все первичные политические права должны также существовать. В той степени, в какой первичные политические права отсутствуют в рамках политической системы, демократического процесса нет.

Таким образом, мы имеем дело не с простым конфликтом между сущностными правами и свободами, с одной стороны, и демократическим процессом — с другой. Дело в том, что если демократия сама по себе является фундаментальным правом, то фундаментальная свобода человека состоит в том числе и в возможности использовать это право. Мы уже пришли к согласию по поводу того, что, используя свои права и свободы, большинство может законно защитить свои интересы от ущемления их со стороны меньшинства, хотя это и означает ограничение пагубной деятельности меньшинства.

Но демократический процесс не является полностью неопределенным (open-ended). Если бы большинство лишило меньшинство или даже самое себя каких-либо из базовых политических прав, то уже тем самым демократический процесс был бы нарушен. Если бы подобное решение большинства не было простой ошибкой с его стороны, то оно неизбежно свидетельствовало бы: это большинство не полностью привержено демократическому процессу как таковому. Или, иными словами, если бы граждане были привержены демократическому процессу, то они бы не стали нарушать первичные политические права кого-либо. Единственным исключением, возможно, служит ошибка этих граждан.

260

Р.Даль. Демократия и ее критики

Критик: Не пытаетесь ли Вы сказать, что тирания большинства — лишь иллюзия? Если это и так, то всего

лишь небольшое утешение для меньшинства, базовые права которого растоптаны коррумпированным большинством. Полагаю, что Вы должны серьезно рассмотреть две возможности: во-первых, что большинство будет нарушать права меньшинства и, во-вторых, что большинство может само быть враждебно демократии.

Защитник: Давайте рассмотрим первый случай. Его иногда представляют в качестве парадокса. Если большинство не имеет на это право, то оно, таким образом, лишено своих прав, а если оно имеет подобное право, то оно может отнять у меньшинства его права. Предполагается, что этот парадокс продемонстрирует невозможность существования в данном случае одновременно демократического и справедливого решения. Однако такая дилемма кажется мне иллюзорной.

Конечно, большинство способно иметь силу или возможность лишить меньшинство его политических прав. Однако на практике, полагаю, влиятельное меньшинство куда чаще ограничивает большинство в его правах, чем наоборот. Однако это — эмпирический вопрос, а не та проблема, которую мы сейчас обсуждаем.

Вопрос заключается в следующем: в состоянии ли большинство правомерно (rightly) использовать свои первичные политические права, для того чтобы лишить меньшинство его политических прав.

Ответ, естественно, отрицательный. Если мы опишем ситуацию в несколько иных терминах, то, с логической точки зрения, невозможно, чтобы члены ассоциации управляли сами собой с помощью демократического процесса и, в то же время, большинство, по сути, отняло у меньшинства его первичные политические права. Дело в том, что таким образом большинство лишит меньшинство прав, являющихся необходимыми для демократического процесса. В результате большинство тем самым признает, что данное сообщество не должно управлять само собой в ходе демократического процесса. Невозможно одновременно реализовать обе эти стратегии развития.

Критик: Ваше возражение может показаться абсолютно безупречным с логической точки зрения. Но большинство не всегда мыслит абсолютно логично. Оно в состоянии до определенного предела верить в демократию и в то же время нарушать ее принципы. Более того, оно может не верить в демократию и в то же время циничным

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 261

образом использовать демократический процесс для ее разрушения*. Зададимся вопросом в рамках Вашей теории прав. А если воспрепятствовать людям решить, что они не хотят применять для собственного правления демократический процесс? Разве они не могут намеренно применять демократический процесс для того, чтобы заменить демократию недемократическим режимом? Разве Вы не столкнулись с парадоксом, разрешить который не в силах? Либо люди не имеют права использовать демократический процесс для разрушения демократии, а это значит, что они не в состоянии управлять сами собой демократически, либо они имеют такое право, тогда они могут демократическим путем выбрать диктатора. В любом случае демократический процесс должен потерпеть поражение. При отсутствии определенных ограничителей, носящих как моральный, так и правовой характер, демократический процесс отрицает сам себя, не правда ли?

Защитник: Именно это я и старался продемонстрировать. Конечно, демократия имеет определенные границы. Но, по моему мнению, они естественным образом встроены в демократический процесс сам по себе. Если Вы переходите эти пределы, то по необходимости нарушаете и демократический процесс. Позвольте мне пояснить свою мысль, используя Ваш пример большинства, которое враждебно демократии как таковой. С эмпирической точки зрения, очевидно, что люди способны использовать демократический процесс для его саморазрушения. Однако если демократический процесс существует, то он может стать непреодолимым барьером на пути к реализации подобных целей большинства. Тем не менее в первую очередь мы должны решить вопрос, способен ли народ правомерно (rightfully) совершить то, что он вне сомнения может сделать. Это можно сформулировать иначе. Обладает ли он авторитетом (властными полномо-

И Критик, и Защитник не рассматривают возможность того, что большинство является составным или, по меньшей мере, неоднородным. С подобным постоянно приходится сталкиваться на практике, а это означает, что большинством движет целый спектр мотивов и доводов, зачастую взаимоисключающих. Так, часть большинства будет стремиться к разрушению демократии, доля его — к нанесению ущерба меньшинству, часть будет ошибочно считать, будто учитывает интересы меньшинства, а кто-то вообще руководствоваться далекими от данной дилеммы соображениями. Многие же присоединятся к большинству в силу конформизма.

262

Р. Даль. Демократия и ее критики

чиями) предпринять то, на что вполне довольно его власти? Переформулированный подобным образом довод, будто народ может правомерно использовать демократический процесс для разрушения демократии, столь же порочно измышлен, как и предыдущий, якобы большинство способно на законном основании лишить меньшинство его прав. Так как оба эти довода, по сути, совпадают, то дилемма, как в первом, так и во втором случае равно надумана. Если предпочтительно, чтобы люди управляли сами собой демократическим образом, то невозможно предпочитать, чтобы они управляли сами собой не демократически. Если люди убеждены, что демократия желательна и оправдана, то, с логической точки зрения,

они не могут одновременно быть убеждены, что она нежелательна, и таким образом оправдывать разрушение демократического процесса.

Ничто в рамках человеческого опыта не говорит нам, что демократические механизмы не могут сломаться. Но люди, приверженные демократическому процессу логически должны поддерживать права, необходимые для его реализации. Если они сознательно нарушают эти права, то тем самым они объявляют, что хотят отказаться от демократического процесса.

Критик: Вы продолжаете избегать того вопроса, который я ставлю перед Вами. Ваши ловкие упражнения в логике представляют собой не более чем ничтожные барьеры на пути к тирании большинства. Мы вновь пришли к тому, что нам необходимы институциональные гарантии для реализации существенных прав и результатов, а не только Ваши формальные процедуры!

Защитник: Я вполне согласен. Однако на практике демократический процесс не может поддерживаться долгое время, если подавляющее большинство жителей данной страны не условится, что он необходим, и если эти их убеждения не будут закреплены в их традициях, обычаях и культуре. Соотношение между демократическим процессом и первичными политическими правами не является на самом деле столь далекой от реальности проблемой. Она может быть решена в рамках практического разума и здравого смысла. Думая о предпосылках своей политической системы, демократическая нация, ее лидеры, интеллектуалы и юристы не смогут не заметить практической необходимости первичных политических прав и разработают систему мер для их защиты. В результате среди представителей народа, в общем и целом приверженного демократии, убеждения в желательности облада-

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 263

ния первичными политическими правами способны легко сочетаться с их верой в демократию как таковую. В стабильном демократическом государстве приверженность защите всех первичных политических прав может стать существенным элементом политической культуры, особенно если данная культура создается, интерпретируется и передается людьми, несущими специальную ответственность за толкование и за осуществление (enforcement) таких прав, как это делают, например, юристы.

Если бы демократический процесс и необходимые для его реализации первичные политические права не были подкреплены, таким образом, политической культурой народа, то демократический процесс не смог бы сохраниться.

Критик: Но, возможно, для обеспечения сохранения демократии необходимы судебные органы, обладающие конституционными полномочиями (authority) поддерживать демократические права вне зависимости от желаний большинства.

Защитник: Если демократический процесс не в состоянии более поддерживаться перед лицом слабо организованной или враждебной политической культуры, чрезвычайно трудно поверить, будто первичные политические права могут быть сохранены надолго судами и другими институтами. Вы, конечно, не заставите меня принять за истину, будто Верховный суд, обладающий правом осуществлять (enforce) основные политические права, мог предотвратить свержение демократии силой диктатур в Италии в 1923 году, в Германии в 1933 году, - в Чили и Уругвае в 1973 году и т.д.

Критик: Даже если и нет конфликта между демократическим процессом и широким набором необходимых для его реализации фундаментальных прав (первичных политических прав) вполне возможно, что в условиях сравнительно хорошо функционирующей демократической системы, поддерживаемой политической культурой, время от времени могут возникать сбои, мешающие защите первичных политических прав, например, свободы слова. Нельзя ли также предположить, что альтернативный процесс в силах исправить эти ошибки, нисколько не угрожая демократическому процессу? Многие американцы убеждены, что такой процесс возможен в рамках независимой судебной системы, имеющей полномочия объявлять антиконституционным любой акт, посягающий на конституционно закрепленные права.

Ваша трактовка первичных политических прав также оставляет открытой возможность того, что демократичес-

264

Р. Даль. Демократия и ее критики

кий процесс может нанести ущерб другим правам, не включенным в число первичных политических прав. Ранее я предположил, что демократический процесс может нанести ущерб Принципу* Присущего Равенства, так как в ходе его реализации либо не будут в одинаковой степени приняты во внимание интересы всех, либо будет нанесен ущерб интересам столь фундаментальным, что они должны быть конституционно неотъемлемыми. В этом случае, даже если сохранены первичные демократические права, а принцип равного учета интересов соблюден и в других отношениях, демократический процесс посягнет на неотъемлемые блага, интересы или права.

ИНТЕРЕСЫ, ПРОСВЕЩЕНИЕ И СВОБОДНАЯ ДИСКУССИЯ

Защитник: Ваши единомышленники, которые настаивают, что существенные результаты должны получать преимущество над демократическим процессом, очевидно, считают, будто им известно, какими должны быть эти результаты. Но что дает Вам право претендовать на подобное высшее знание? Не наталкиваетесь ли Вы здесь на то же самое препятствие, с которым встречается утверждение, что попечительство превосходит демократию?

В конечном итоге Ваше утверждение, будто Вы знаете, какие существенные интересы должны быть

защищены от демократического процесса, противоречит само себе. Вы, возможно, и не могли бы собрать информацию об интересах других людей, не говоря уже о собственных, кроме как путем знакомства с широким кругом людей и проведения дискуссий с ними. Такого рода дискуссия должна быть свободной, ничем не ограниченной, и она должна протекать без принуждения. Но если бы проводились подобные прения, то, очевидно, и другие люди (разве что они оказались бы умственно на это неспособными) получили бы столь же полное представление о своих интересах. Но тогда как Вы оправдаете претензию на более исчерпывающее понимание их интересов, чем то, которое они сами приобрели в ходе дискуссии?

Критик: Вы могли бы быть правы, если бы мы все участвовали в свободной, ничем не ограниченной дискуссии. В данном месте сам Даль пользуется словом принцип вместо идея.

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 265

сии, протекающей без всякого принуждения, о которой Вы говорите. К несчастью, наш мир отнюдь не таков.

Защитник: Я согласен. Тем не менее я хотел бы отметить, что демократический процесс в этом отношении значительно превосходит все альтернативы. В то время как критерии демократического процесса никогда в полной мере не выполняются, они могут быть удовлетворительным образом реализованы только в той степени, в которой граждане обладают возможностью для свободной, ничем не ограниченной, протекающей без всякого принуждения дискуссии. Никакая альтернатива демократическому процессу не может предложить такого строгого стандарта оценки своего функционирования.

Критик: Вы все еще кружите вокруг да около поставленной мною проблемы. Вы продолжаете изображать демократический процесс в его идеальных формах. В то же время Вы знаете так же хорошо, как и я, что в действительной практике демократических стран политическая жизнь никогда всецело не отвечает идеальным стандартам демократического процесса. Часто (возможно, в большинстве случаев) реальная практика весьма далека от идеала. А когда это происходит, то даже Вы не можете не признать, что имеют место серьезные несправедливости. Интересы некоторых граждан просто не принимаются во внимание. Даже если бы и не существовало других нарушений принципа равного внимания к интересам всех, то уже эти случаи потребовали бы наличия альтернативного процесса для обеспечения правильного конечного результата.

Защитник: Если Вам могло показаться, что я избегаю обсуждения поднятой темы, то это потому, что, с одной стороны, значимая часть того конфликта, который, по Вашему мнению, наличествует между процессом и его содержанием, не является на самом деле противоречием между сущностной справедливостью или правами и демократическим процессом. С другой стороны, этот конфликт отражает неудачу в работе демократического механизма. Это заключение имеет не только теоретическую ценность. Оно обладает большим практическим значением, так как оно дает нам представление о том, что решением проблемы выступает не введение ограничений на демократический процесс или гарантирование правильного его исхода альтернативными и, предположительно, менее демократичными способами. Вместо этого решением проблемы может стать усовершенствование хода демократического процесса, его более полная демократизация.

266

Р. Даль. Демократия и ее критики

Критик: Для меня очевидно, что мы так до сих пор и не обсудили главное различие между нашими позициями. Ранее в ходе нашей дискуссии Вы предложили, чтобы мы выделили три различных группы прав или благ. До сих пор мы говорили только о содержательных правах или благах, присущих (*integral to*) демократическому процессу самому по себе, предполагая, что он в значительной мере приближается к реализации своих критериев. Ваше последнее замечание напоминает мне тем не менее что мы все еще должны рассмотреть вопрос осуществимости этих критериев. Все, что Вы сказали об усовершенствовании демократического процесса, очень хорошо в качестве идеальной цели, но на практике такое решение проблемы может быть менее выполнимо, чем, например, набор конституционных гарантий и Верховный суд, обладающий полномочиями на их окончательную интерпретацию.

Затем, Вы не обсудили проблему сущностных прав или благ, внешних (*external to*) по отношению к демократическому процессу, но необходимых для его реализации. Я думаю, что здесь заметен некий парадокс.

Наконец, Вы не проанализировали проблему прав или благ, внешних по отношению к демократическому процессу и не необходимых для него, однако, надобных, если принимать в расчет Идею Присущего Равенства и Принцип Равного Учета Интересов. Вы упомянули в качестве примера честный суд по уголовным делам, а я мог бы, возможно, предоставить другие примеры.

Дискуссия между Защитником и Критиком прерывается в этом месте, оставляя нерешенным ряд ключевых проблем. Перед тем как мы обратимся к их обсуждению в следующих главах, я хотел бы подчеркнуть важность доводов Защитника.

Предполагаемый неуспех демократического процесса в обеспечении предпочтительных сущностных результатов в ряде важных аспектов оказывается надуманным. Мы должны отвергнуть, как это делает Защитник, привычное противопоставление существа дела и процесса. Ведь сущностные права, блага и интересы, которым, как часто ошибочно полагают, угрожает демократический процесс, являются его неотъемлемой частью.

Среди них следует упомянуть право на самоуправление с помощью демократического процесса. Это отнюдь

не маловажное право. Оно столь фундаментально, что авторы американской Декларации Независимости назвали его неотчуждаемым. Не является ли право на самоуправление и правом на «исключительно формальный процесс», ибо демократический процесс есть не «просто процесс» и не «простая формальность». Демократический процесс — не «просто процесс», поскольку это также важная разновидность дистрибутивной справедливости. Он помогает установить распределение ключевых ресурсов власти и авторитета, а посему влияет на распределение и всех других ключевых ресурсов. Право на демократический процесс — не «простая формальность», поскольку для того чтобы его реализовать, должны по необходимости существовать все ресурсы и институты, подходящие для этого. В той степени, в какой они отсутствуют, не существует и сам демократический процесс. Не является право на демократический процесс и «просто абстрактным требованием». Это как раз требование наличия всех общих и специальных прав, включая моральные, правовые, конституционные, которые необходимы для его реализации, — от свободы слова, печати, собраний до права формировать оппозиционные политические партии. Тот факт, что авторитарные правители не жалеют усилий для разрушения институтов, нужных для демократического процесса, демонстрирует, насколько они понимают, что демократический процесс — не «простая формальность», а ведет к структурной трансформации их режимов.

Оцениваемый с данной точки зрения демократический процесс предоставляет гражданам широкий набор прав, свобод и ресурсов, необходимых для того, чтобы они могли в полной мере участвовать в качестве равноправных граждан в принятии всех связывающих их коллективных решений. Если взрослые люди должны принимать участие в принятии коллективных решений, для того чтобы защитить свои личные интересы, включая интересы своей принадлежности к какому-либо сообществу для развития своих способностей и для действия в качестве самоопределяющихся, морально ответственных существ, тогда для реализации подобных целей также необходим демократический процесс сам по себе. В этом отношении демократический процесс не только существует для достижения одного из наиболее важных политических благ — права людей на определение своей судьбы, — но он также сам по себе является богатой связкой (rich bundle) сущностных благ.

Глава 13. ПРОЦЕСС VERSUS ПРОЦЕСС

Заключение предыдущей главы не отвергает возможности того, что демократический процесс способен нарушить важные сущностные права или другие требования справедливости. Как указал Критик, это может произойти тремя способами. Во-первых, некоторые группы (возможно, большинство) могут использовать несовершенный демократический процесс для того, чтобы нарушить права, существенные для демократического процесса, например, свободу слова. Так как на практике исчерпывающие критерии демократического процесса никогда полностью не реализуются, даже наилучшие демократии очевидным образом должны быть несовершенны. Во-вторых, права и блага, внешние по отношению к процессу, но необходимые для его реализации, могут быть в недостаточной степени защищены. Например, неграмотность, бедность и низкий социальный статус* не позволяют ряду граждан реализовать равные и достаточные возможности участвовать в реализации решений. В-третьих, решения, принятые в ходе протекания демократического процесса, совершенные или несовершенные, могут, тем не менее, нанести ущерб правам, интересам или благам, не являющимся необходимыми для реализации демократического процесса, но требуемым согласно принципу неотъемлемой равноценности граждан. Например, подозреваемым в совершении преступления способны лишиться гарантированного права на честный суд. Эти три возможности мы предлагаем назвать для краткости «нарушениями» или «неудачами».

Тем не менее, если мы предположим, как требует того реалистический подход, что принятие коллективных ре-

Даль указывает на очевидные, с точки зрения дюжинной демократической теории, ограничители политического участия, оставляя в стороне более важные, согласно либеральной традиции и демократической практике, а именно: недостаточную компетентность (мыслительную несвободу, незнакомство с так называемыми свободными искусствами), отсутствие необходимого («свободного») времени, заинтересованности в общем благе («свободную политическую волю») и прочих достоинств свободного человека.

шений является необходимым, тогда любая альтернатива совершенному или несовершенному демократическому процессу принятия коллективных решений потребует какого-либо другого процесса принятия коллективных решений. Как мы убедились в предыдущей главе, кажущийся простым и очевидным конфликт между процессом и содержанием на деле выливается в куда более сложное противоречие между неким набором сущностных благ и другими возможными благами. Теперь мы видим, что разумное разрешение такого рода конфликтов потребует анализа ценностей демократического процесса в соответствии с ценностями альтернативного процесса. То, что вначале казалось противоречием между содержанием и процессом, становится противостоянием процессов. На какой процесс принятия коллективных решений можно рассчитывать как на способ получения наилучших сущностных результатов? Вероятны ли альтернативы получения лучших решений, чем обеспечивает демократический процесс? Как настаивал Защитник, было бы неверным отказаться от демократического процесса только потому, что в ходе его порой не удастся достичь морально справедливых результатов. Было бы неправильным отвергнуть

демократический процесс, если бы его недостатки не могли быть исправлены возможным усовершенствованием. Даже если такое улучшение немыслимо, отказ от демократического процесса был бы ошибкой, пока ему не найдена доступная альтернатива, обладающая значительно большей вероятностью успеха.

Для того чтобы выразить эти положения более схематично, недостатки демократического процесса в достижении желаемых сущностных результатов могут быть исправлены только четырьмя способами. Прежде всего 1) демократический режим мог бы быть заменен каким-либо другим. Но так как мы уже отвергли подобную вероятность, можно предположить, что проблема не в том, чтобы заместить демократию альтернативной политической системой. Вместо этого необходимо создать реальный альтернативный процесс для усовершенствования только ряда специфических решений, законов или политических стратегий в рамках, по сути, демократической системы. Коли так, 2) несовершенный демократический режим может быть усовершенствован. Или 3) специфические неудачи, являющиеся результатом демократического процесса (совершенного или несовершенного), могли бы быть исправлены в ходе недемократического процесса. Наконец, 4) когда же ни решение 2), ни 3) не-

270

Р. Даль. Демократия и ее критики

возможно, определенная степень нарушения демократических принципов в состоянии оказаться приемлемой как терпимая плата за преимущества демократического процесса. Тем не менее, если цена выглядит слишком высокой, то единственной возможностью будет возвращение к решению 1.

НЕИЗБЕЖНЫЕ НЕСОВЕРШЕНСТВА

ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО

ПРОЦЕССА (democratic performance)

Защитник и Критик пришли к выводу, что в действительном мире «демократии» никогда не являются полностью демократическими. В ряде аспектов они неизбежно не соответствуют критериям демократии. Однако наше представление о доступных альтернативах частично зависит от того, насколько хорошо демократический процесс функционирует на практике. Решение проблемы, приемлемое для страны, в которой демократия функционирует с большими затруднениями, можно с достаточным основанием отвергнуть там, где демократический процесс функционирует нормально.

Очевидно, мы должны иметь в виду ряд конкретных политических систем. Какие именно? По нашему мнению, рассматриваемые системы должны представлять собой ряд стран, которые мы обычно считаем «демократиями». Поскольку подобное предложение может удивить некоторых читателей как неопределенное и произвольное, позвольте нам вновь предвосхитить предмет обсуждения последующих глав, заявив, что под «демократической» я понимаю такую страну, в которой правление государством является полиархией. Как мы увидим позднее, полиархия — это режим, обладающий уникальным набором политических институтов, которые в совокупности отличают ее от других режимов. Полиархии могут быть представлены в качестве правлений, в которых необходимые для реализации демократического процесса институты достигли определенного уровня развития. Хотя полиархии являются наиболее полными из всех известных в истории воплощений демократического процесса в масштабах больших наций-государств, достижения полиархии весьма далеки от соответствия критериям демократического процесса, представленным в главе 8 данной работы. В качестве крупномасштабной демократии реального мира полиархия является пока что наилучшим способом

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 271

правления. Однако в сравнении с идеальными стандартами она не столь уж совершенна (second-best)*.

Итак, обсуждаемой проблемой является то, насколько сущностные недостатки могли бы быть наилучшим образом исправлены в стране, где государственное правление является полиархией, то есть несовершенной демократией. Таким образом, наши четыре возможных решения приобретают следующий вид:

- 1) заменить полиархию иным, неполиархическим способом правления;
- 2) усовершенствовать функционирование полиархии;
- 3) в ряде особых случаев, где проявляются недостатки полиархии, заменить несовершенный демократический процесс приемлемой недемократической альтернативой, такой, как Верховный суд;
- 4) если ни одно из этих решений неосуществимо, продолжать принимать соответствующие коллективные решения с помощью несовершенной полиархической демократии.

Многие читатели могут в связи с этим задаться вопросами. Проясняет ли проблему столь широкое ее обсуждение, когда полиархии трактуются как одна общая категория? Или вместо того ключевые элементы решения проблемы обнаружатся в характерных особенностях конкретных стран? Мы склоняемся именно к последней точке зрения. Однако, имея в виду данные соображения, мы полагаем полезным рассмотреть и некоторые общие аспекты проблемы. Нижеследующий диалог между Защитником и Критиком может помочь в прояснении этих вопросов.

ВНЕШНИЕ, НО НЕОБХОДИМЫЕ

ДЛЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

НАРУШЕНИЯ ПРАВ И БЛАГ

Критик (Critic): Хотя Вы детально обсудили проблему прав или благ, присущих (integral) демократическому У дословного перевода данной фразы может быть и добавочный смысл. Выражение second-best обычно

связывается с известной формулой из завещания Шекспира, оставившего своей жене «вторую лучшую кровать», что означало «супружескую, собственную, обиходную», поскольку «первая лучшая» была гостевой. Получается: в сравнении с идеальными стандартами полиархия обиходна, привычна. Однако Даль скорее всего использует данное выражение в смысле «вторая по совершенству» (ср. главу 10, а также употребление данного выражения далее в данной главе).

272

Р.Даль. Демократия и ее критики

процессу как таковому, Вы до сих пор не проанализировали возможность того, что недостатки или нарушения могут возникнуть по отношению к правам или благам, внешним (external) по отношению к демократическому процессу, но необходимым для него.

Защитник (Advocate): Я не совсем понимаю, что Вы имеете в виду.

Критик: Согласны ли Вы с тем, что для полной реализации демократического процесса должны существовать определенные условия?

Защитник: Это совершенно очевидно.

Критик: Тогда в чем заключаются эти условия?

Защитник: В идеале граждане будут участвовать в политической жизни на равных. Как я уже отметил, для достижения их политического равенства потребуется, чтобы они обладали всеми правами, обязанностями и возможностями, подразумеваемыми критериями демократического процесса. Но — и это как раз является ответом на ваш вопрос — данные права, обязанности, возможности и так далее не существовали бы, если, например, многие ключевые политические ресурсы не были достаточно равномерно распределены между гражданами. Я имею в виду ту степень равенства, которую, как полагал Токвиль, он обнаружил среди американцев в 1830-е годы. По крайней мере, такое равенство существовало между взрослыми белыми мужчинами. Я подразумеваю равенство в имуществе, богатстве, доходе, образовании, социальном статусе, информированности и т.п.

Критик: Есть ли другие условия?

Защитник: Как я упомянул немного ранее, демократия не могла бы остановиться, если бы люди не верили в нее. Ведь Токвиль полагал, что убеждения, нравы, привычки являются даже более важными, чем Конституция и законы. Без укорененности в убеждениях законодательные системы потеряли бы свой смысл. Именно такими, по мнению Токвиля, они были в ряде современных ему южноамериканских стран.

Критик: Итак, в той степени, в которой убеждения, равенство социально-экономических возможностей и другие значимые условия отсутствуют, процесс принятия коллективных решений неизбежно оказывается ниже уровня совершенной демократии?

Защитник: Это несомненно так.

Критик: Не столь же ли несомненно, что именуемое нами полиархией явление есть несовершенная или второсортная (second-best) демократия, поскольку условия, не-

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 273

обходимые для идеального демократического процесса, не сложились?

Защитник: Точно.

Критик: Но почему эти необходимые условия отсутствуют? Не согласитесь ли Вы с тем, что их нет по одной из двух причин: либо потому, что условия нереальны и просто не могут быть осуществлены, или потому, что они, хотя и являются возможными, все-таки не были реализованы?

Защитник: Не вижу оснований возражать против такого самоочевидного предположения.

Критик: Но почему же эти условия не были воплощены в жизнь? Либо большинство граждан хотело бы реализовать их, но не может сделать этого по причине несовершенства демократического процесса, либо большинство граждан не хочет их достигнуть, не так ли?

Защитник: Средневековый философ был бы в восторге от логичности вашей аргументации. Да, я полагаю, что в развернутой Вами аргументации Вы до сих пор должны быть абсолютно правы.

Критик: Если несовершенство демократического процесса не позволяет большинству граждан реализовать условия, необходимые для политического равенства, то не будет ли единственным способом их осуществления какой-либо недемократический процесс? В равной степени, если большинство граждан не хочет создать необходимые для демократического процесса условия, то не является ли также верным и то, что данные условия не могут быть созданы никаким иным образом, кроме как с помощью недемократического процесса?

Защитник: Полагаю, что не могут, по крайней мере, в краткосрочной перспективе. В долгосрочной перспективе убеждения изменяются. Я считаю, однако, что Вы удачно сконструировали ловушку для Вашей собственной аргументации. Рассмотрим первую из предложенных Вами альтернатив. В этом случае меньшинство, которое имеет возможность не дать большинству реализовать его волю, в равной степени должно противостоять и дальнейшей демократизации. Таким образом, на этих предполагаемых попечителей, очевидно, нельзя рассчитывать в деле дальнейшей демократизации. Во втором случае меньшинство, являющееся сторонником большей демократизации, будет вынуждено взять на себя управление большинством, не желающим демократизации. Перефразируя Руссо, можно сказать, что меньшинству придется

274

Р.Даль. Демократия и ее критики

принуждать большинство к свободе*. Однако мне неясно, как подобная возможность была бы политически осуществима в условиях демократической в целом системы". Из этого можно сделать вывод, что, прекрасно описав проблему, вы даже не намекнули на возможные пути ее реального разрешения.

Критик: Кто из нас теперь больше напоминает схоласта? Вы только что путем абстрактных рассуждений доказали, что Верховного суда США не существует. Примите мои поздравления!

Защитник: Наши разногласия касаются на самом деле того, в какой степени факт наличия Верховного суда США опровергает мои аргументы.

Критик: Я согласен с тем, что мы расходимся по данному вопросу. Но если вы правы, то можете ли предложить какое-либо решение данной проблемы?

Защитник: Даже целых два. Во-первых, я готов признать, что некоторые недостатки и нарушения представляются собой разумную цену, которую можно заплатить за демократический процесс даже в его несовершенной версии. Вы можете назвать это отсутствием реального решения проблемы. Однако мне это кажется разумным путем выхода из данной ситуации. Во-вторых, минуту назад, когда я согласился с Вами по поводу краткосрочной перспективы, я указал на возможность долгосрочных изменений общественного мнения. Полагаю, что общественное мнение в демократических странах развивается в направлении все большей приверженности таким идеям, как всеобщее сущностное равенство и равный учет интересов. Демократические культуры имеют большой запас прочности для исправления собственных ошибок, и в

* См. гл. VII первой книги «Общественного договора», где Руссо пишет: «<E>если кто-либо откажется подчиниться общей воле, то он будет к этому принужден всем Организмом, а это означает не что иное, как то, что его силою принудят быть свободным» [Руссо 1998: 211].

Жесткое аналитическое противопоставление демократических и недемократических систем мешает Далю рассмотреть возможность недемократической, но предполагающей демократизицию системы, например, либерального попечительства. Либеральные попечители как раз берут на себя задачу такого руководства нелиберальным большинством, которое позволяет этому большинству либерализоваться стать просвещеннее, богаче и свободнее, то есть способнее к равному участию в попечительстве, а значит, и в управлении. Подробнее см. послесловие научного редактора.

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 275

долгосрочной перспективе основные тенденции общественного мнения в демократических странах обычно реализуются на практике.

Критик: Мне кажется, что различие между нами находится в области практических представлений об осуществимости альтернативных решений проблемы, а не в области теоретических разногласий. Однако нам еще предстоит рассмотрение третьего типа недостатков демократии: невнимание к фундаментальным интересам, благам или правам, которые не являются ни присущими (integral), ни существенными (essential) для надлежащего функционирования демократического процесса.

ИНТЕРЕСЫ, НЕСУЩЕСТВЕННЫЕ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

В предыдущей главе Защитник отметил, что люди, подобные Критику, настаивающие на том, что сущностные результаты более важны, чем демократический процесс, должны объяснить, откуда они знают, какими должны быть эти сущностные результаты. Замечания Защитника предполагают наличие трех проблем. Первая является эпистемологической. Каким образом мы можем знать, каковы интересы того или иного человека, особенно его «фундаментальные интересы»? Вторая проблема — сущностная. Конечно, легко, не вдаваясь в подробности, говорить об интересах столь фундаментальных, что их нельзя нарушить в ходе реализации демократического или какого-либо другого процесса. Однако, говоря более конкретно, каковы эти интересы и на каком основании можем мы сделать вывод о невозможности их нарушения? Третья проблема является процедурной или институциональной. На какие процессы или институты лучше всего положиться, чтобы защитить эти интересы?

Как узнать?

Один из аргументов в защиту демократического процесса заключается в том, что данный вопрос не имеет рационально обоснованного ответа. Однако в то же время его постановка имеет своей целью нейтрализацию антидемократического потенциала этой проблемы путем введения следующих четырех посылок.

1. Если никакое требование морали не является более справедливым, чем какое-либо другое, то все подобные требования имеют равные основания.

276

Р.Даль. Демократия и ее критики

2. Если все подобные требования имеют равные основания, то все люди, которые выдвигают различные требования, также находятся в совершенно равной позиции. Ни чье требование не может с достаточным правом рассматриваться в качестве превосходящего или уступающего требованию другого человека по степени своей обоснованности.

3. Следовательно, каждый должен участвовать в процессе выработки консенсуса на равной почве.

4. Решения, зависящие от требований морали, следовало бы, таким образом, принимать на основе процесса широкого участия, имеющего своим результатом, по крайней мере, в идеальном случае, достижение консенсуса.

Убийственный недостаток в подобной аргументации, отмеченный рядом критиков крайнего морального

скептицизма — его внутренняя противоречивость. Если ни одно морально обоснованное предложение не превосходит другое, то положения пунктов 3) и 4), которые, очевидно, являются моральными основаниями или непосредственно зависят от них, ни в коем случае не лучше любых других возможностей. Короче говоря, почему люди должны участвовать в процессе выработки решений на равных основаниях? Не будет ли равно доказательным следующее утверждение: так как ни одно высказывание в области морали не более оправданно, чем другое, то предположения пунктов 3) и 4) ничем не лучше предложения, что преимущество принадлежит сильнейшему?

Кроме того, налицо следующая проблема. Каким образом мы можем знать, в чем интересы некоей личности? Вместе с Критиком и Защитником я отвергаю ту точку зрения, что все претензии на моральное истолкование проблем по своей сути являются никчемными. Вместо этого мы предлагаем следующее утверждение:

«Интерес или благо личности заключается в том, что эта личность изберет, имея наиболее полное реально доступное понимание результатов данного выбора, а также наиболее подходящих ему альтернатив».

Сказать, что честный уголовный суд вершится в интересах А равно утверждению, что если бы А понимал последствия наличия или отсутствия честного суда, то он бы избрал первое.

Мы можем теперь дать более полное обоснование критерия просвещенного понимания, интерпретируя его в качестве утверждения, что люди, воспринимающие свои интересы в вышеописанном смысле, обладают просвещенным пониманием собственных интересов². Говоря о

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 277

«наиболее полно достигаемом понимании» (fullest attainable understanding), мы намеренно отпрянули от пучины несбыточности, в которой мы бы пропали, говоря о «полном понимании». Ведь последнее предположительно потребует, чтобы человек реально пережил данную ситуацию так же, как и возможные альтернативные ситуации, что, строго говоря, заранее невозможно³.

Но является ли данное определение бессодержательным? И если нет, то как мы можем приложить его к другому человеку? Мы в состоянии сделать это только в процессе просвещенного предрасположения (enlightened sympathy), благодаря которому мы пытаемся понять надежды, желания, потребности и ценности другого человеческого существа. Таким образом, путем экспериментирования мы стараемся вообразить, что они предпочтут, понимая последствия своего выбора. В той степени, в какой мы преуспеем в этом предприятии, мы получим просвещенное понимание (enlightened understanding) интересов других. Тем не менее, так как мы сами ограничены своим собственным пониманием, то наши умственные эксперименты по своей природе несовершенны. Они основаны на неполном знании и подвержены влиянию наших предвзятостей, убеждений и страстей. Даже наше просвещенное понимание погрешимо.

Должны ли мы отвергнуть идею просвещенного предрасположения из-за этой неизбежной подверженности ошибкам? Заставляет ли нас просвещенное предрасположение приходиться к выводам, которые мы не сделали бы ни в каком в другом случае? Фактом является то, что мы все-таки делаем заключения об интересах других. Как могли бы мы оправдывать власть родителей, если бы мы полагали невозможным, что они знают интересы своих детей лучше, чем сами дети? Высказывая подобные суждения, мы предполагаем возможность использования просвещенного предрасположения. Мы также считаем, что мы способны использовать подобные ментальные механизмы, принимая решения о том, могут ли некоторые взрослые быть лишены своих прав и подвергнуты попечительству соответствующих органов. Мы также используем просвещенное предрасположение для вынесения суждений задним числом о том, правильно ли органы попечительства применили свои полномочия или они злоупотребили ими. Возможно, мы используем просвещенное предрасположение также и тогда, когда пытаемся убедить других взрослых людей (например члена семьи

278

Р.Даль. Демократия и ее критики

или друга) не предпринимать какие-либо действия, о которых, как мы полагаем, они будут сожалеть. Мы не можем избежать вынесения суждений об интересах других людей с помощью просвещенного предрасположения в рамках обычных, эмпирически известных нам человеческих свойств.

Все вышесказанное было направлено на поиск решения эпистемологической проблемы интересов. Каким образом мы способны познать их? Могут спросить, как подобный подход к разрешению данной проблемы соотносится с Презумпцией Личной Автономии, которая, как мы уже отмечали выше, не является эпистемологическим предположением. Это скорее правило благоразумия (prudential rule), которое можно использовать при принятии коллективных решений. Но предположим, мы были бы уверены, что все граждане в действительности основывают свои суждения при принятии коллективных решений на просвещенном понимании собственных интересов, включая заботу о других и о сообществе в целом. Как тогда мы могли бы обосновать утверждение: то, что выбирает А, не в интересах А? Для этого примем предположение, что мы обладаем привилегированным знанием, недоступным для А, неким абсолютным стандартом, независимым от собственного понимания А своих надежд, желаний, потребностей и идеальных ценностей. Однако, как мы уже говорили выше, в прошлом веке все попытки обосновать подобную претензию оказались не в состоянии противостоять критике. С учетом предположения о просвещенном понимании обращение к некоей более высокой инстанции независимых судей, обладающих высшим знанием того, что полезно для А, но не осознается самим А, никогда не может быть оправдано.

И напротив, если мы не способны предположить, что все граждане руководствуются просвещенным пониманием своих интересов, то претензия на личную автономию при определении того, что является наилучшим для данного индивида, едва ли может быть рассмотрена в качестве эпистемологического принципа. Именно потому, что мы не в силах предположить, что граждане обязательно руководствуются просвещенным пониманием своих интересов, презумпция личной автономии при принятии коллективных решений является не эпистемологическим предположением, а лишь правилом благоразумия.

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 279

Какие интересы выше демократического процесса?

Итак, какие интересы могут быть с достаточным основанием определены как не подлежащие нарушению в ходе демократического процесса или в ходе любого иного процесса принятия коллективных решений? Нам представляется весьма разумным утверждать, что никакие интересы нельзя рассматривать как неприкосновенные, кроме тех, которые являются неотъемлемой частью или просто важны для реализации демократического процесса. Демократическое сообщество (democratic people) никогда не нарушит естественные пределы этой гигантской сферы иначе, чем в результате ошибки. Такое сообщество могло бы также предпочесть создание институциональных гарантий, предназначенных для преодоления подобных ошибок. Однако за пределами этой широкой сферы демократическое сообщество может свободно реализовывать те политические стратегии, которые составляющие ее лица полагают наилучшими. Они способны решить, как наилучшим образом уравновесить свободу и контроль, каковы самые удачные пути организации управления их экономикой и т.д. Короче говоря, за пределами сферы неотъемлемых интересов, созданной демократической нацией для сохранения демократического процесса, будет лежать область, открытая для политических решений. В ходе демократического процесса и путем реализации всех его предпосылок граждане могли бы максимизировать свою коллективную свободу принимать решения по поводу законов и принципов, в соответствии с которыми они хотели бы жить.

Весьма естественно для А чувствовать, что все его наиболее глубокие и важные интересы и цели не должны нарушаться. То же самое можно сказать о В или С... Члены весьма привилегированной группы, скорее всего, потребуют, чтобы их интересы ни в коем случае не нарушались, в особенности если, как им кажется, их интересы совпадают с интересами общества в целом. Поэтому неудивительно, что права собственности часто воспринимаются в качестве первичных или более существенных, чем демократический процесс.

Члены непривилегированной группы могут также начать претендовать на наличие высшего интереса, который должен быть защищен другими средствами, если демократический процесс не в состоянии сделать это.

280

Р.Даль. Демократия и ее критики

По утверждению Защитника, коллективное решение, защищая или реализуя интересы ряда лиц, обычно наносит ущерб интересам других. Решения по поводу публичных проблем являются в значительной части решениями о распределении затрат и приобретений, выгод и ущерба. В подобного рода борьбе для любой группы весьма удобно вывести свои интересы за пределы сферы, контролируемой коллективными решениями. Или же в случае неудачи они могут попытаться предоставить решение проблем, затрагивающих их интересы, специальному органу, состоящему из людей, принимающих решения за пределами демократического процесса. Но, учитывая огромное разнообразие прав, интересов, благ и механизмов защиты, встроенных в демократический процесс, на каком основании мы можем оправдать выход за пределы этого процесса?

Хотя подобная позиция представляется нам привлекательной, она оставляет нерешенной весьма существенную проблему. Можем ли мы на самом деле сказать, что человеческие существа не имеют других неотъемлемых интересов за пределами своего права на демократический процесс и тех предпосылок, которые существенны для его реализации? Например, не обладает ли любой человек правом на справедливый суд по уголовным делам? Если так, то не должно ли данное право считаться не подлежащим нарушению даже в ходе реализации демократического процесса? Все подобные вопросы вновь возвращают нас к третьей проблеме, которая была сформулирована нами некоторое время назад. Если некоторые права или интересы должны восприниматься как неотчуждаемые и, вследствие этого, как более важные, чем демократический процесс сам по себе, то какой процесс или какие институты могут быть использованы для того, чтобы защитить их наилучшим образом?

Этот вопрос переносит дискуссию в совершенно иную сферу. Поскольку мы теперь столкнулись с конфликтом между фундаментальными правами, необходимо найти процесс разрешения данного конфликта. Если народ обладает фундаментальным правом на самоуправление, то было бы неверным ограничить это право путем введения лимитации сферы применимости демократического процесса, кроме тех, которые процесс сам на себя налагает. Когда право на демократический процесс вступает в противоречие с другим фундаментальным правом, то каким должен быть процесс разрешения подобного конфликта? Чисто философский ответ о том, что необходимо найти

баланс между двумя правами, • явно недостаточен. Конфликт должен регулироваться (мы намеренно не сказали «быть решен») в ходе некоторого процесса принятия решений — «политического» процесса в широком смысле этого слова. И, предположительно, этот процесс будет воплощен в политических институтах.

Таким образом, наш анализ, который начался противопоставлением содержания процессу, должен рано или поздно обратиться к разрешению практических вопросов о доступных альтернативных процессах.

ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ

Используя различия, введенные Защитником и Критиком, мы способны представить, что демократический процесс мог бы нанести ущерб трем типам интересов:

- 1) интересам, присущим демократическому процессу;
- 2) интересам внешним по отношению к демократическому процессу, но необходимым для его функционирования; 3) интересам, внешним и ненужным для его функционирования. Какие виды институциональных механизмов могут быть приняты для того, чтобы предотвратить нарушение этих трех видов интересов? Мы предлагаем рассмотреть четыре общих решения данной проблемы.

Если четыре решения могут быть использованы для разрешения проблем, возникающих в связи с тремя типами вероятных нарушений, то с формальной точки зрения имеется, по крайней мере, двенадцать допустимых вариантов. Несмотря на все это, множество возможностей, существующих в рамках теоретически представимого универсума, а также факт, что каждое решение носит общий характер и не адаптировано к конкретной ситуации, дают основание предполагать, что решение специфических вопросов будет меньше зависеть от теоретических соображений, чем от практических суждений о том, что подходит к конкретной стране. При этом следует учитывать ее политическую культуру, историческое развитие и конституционную структуру. Это все, к чему мы можем прийти в ходе общетеоретического анализа, и мы приближаемся здесь к пределам его применимости. Моим намерением в результате остается обращение к четырем общим решениям и попутное рассмотрение некоторых проблем, связанных с каждым из них.

Критики, которые настаивают на приоритете сущностных результатов по отношению к демократическому процессу, склонны предполагать, будто демократический

282

Р.Даль. Демократия и ее критики

процесс не может гарантировать желательные результаты, а потому должен быть заменен альтернативным процессом. Таким образом, этот альтернативный процесс по необходимости должен быть недемократическим. Однако, как указал Защитник в предыдущей главе, это заключение безосновательно, поскольку наилучшим решением проблемы зачастую может оказаться усовершенствование демократического процесса. Поэтому мы собираемся описать три демократических решения проблемы и одно альтернативное недемократическое.

Расширение или уменьшение демоса

При некоторых обстоятельствах нарушения фундаментальных прав или интересов могут быть минимизированы путем изменения числа граждан, включением или исключением из их числа, увеличением корпуса граждан (citizen body) или его уменьшением. Поскольку мы предположили существование демократического процесса, проблема не может быть решена с помощью увеличения числа граждан; дело в том, что меньшинство, права которого были нарушены большинством, будет, согласно этому предположению, уже включенным в число граждан. Тем не менее здесь стоит остановиться на том факте, что, возможно, наихудшие нарушения фундаментальных прав, в том числе, конечно, первичные политические права как таковые, возникают тогда, когда те, кто подлежит действию законов, принятых демосом, исключены из его состава. В этих случаях расширение демократического процесса часто является совершенно верным решением проблемы. В данном случае демос расширяется, чтобы вобрать в свой состав прежде исключенных из него, но подчинявшимся установленным им законам. Используя свои политические права, вновь включенные члены могут теперь успешно изменять законы, наносящие ущерб их фундаментальным правам.

Однако предположим, что те граждане, которым наносится ущерб, являются меньшинством, и большинство не учитывает их интересы. Иногда решение данной проблемы сводится к дозволению данному меньшинству сформировать собственное демократическое сообщество. Подобное решение может оказаться подходящим, когда меньшинство четко определено, конфликт между ним и большинством носит долгосрочный характер, а демократический принцип позволяет большинству покушаться на те права, значимость которых для меньшинства безуслов-

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 283

на (transcendent). В рамках отдельной демократической единицы члены бывшего меньшинства могут теперь управлять сами собой без нарушения принципа принятия решения большинством голосов. То есть, если они захотят, они сами смогут применить этот принцип в своем сообществе. Что же касается членов прежнего большинства, то они продолжают управлять сами собою, но они уже не руководят меньшинством, которое стало автономным. В одном из крайних случаев предложенное решение может потребовать полной независимости: государство делится надвое. В другом предельном случае децентрализуются только полномочия решать определенные специфические вопросы: например, большинство и меньшинство формируют отдельные местные правительства с узко ограниченной сферой ответственности.

Это решение не только полностью соответствует демократическому процессу, но, позволяя большему числу граждан достигнуть своих целей и сделать выбор в пользу собственных законов, оно также увеличивает степень свободы и возможность самоопределения. Однако эмоциональные связи — национальные чувства, например, — могут не позволить большинству одобрить подобные решения. Сверх того, это не было бы необходимым и желательным решением, если бы свобода, полученная новым демосом, то есть предыдущим меньшинством, позволила бы ему наносить ущерб интересам большинства, исключенного из более мелкого демоса.

Голосование, выборы и законодательные процедуры

Иногда наилучшим решением может быть создание процедуры голосования, избрания или принятия законов, которая бы защищала интересы специфического меньшинства или вообще всех меньшинств. Как мы убедились в главе 10, весьма сомнительна претензия на то, что строгое правило большинства является единственным принципом принятия решений, соответствующим демократическому процессу и его базовым условиям. Более того, большое количество различных способов голосования, каждый из них со своими специфическими последствиями, может с успехом претендовать на реализацию принципа политического равенства⁴. Конечно, мы все еще должны обсудить ключевой вопрос, который рассматривается в следующей главе. Этот вопрос неизбежно возникает в связи с предлагавшимся нами решением, заключающимся в изменении демократического

284

Р. Даль. Демократия и ее критики

сообщества: в рамках какой социальной группы должно возникнуть большинство? Так как критерии демократического процесса не предписывают какого-то особого способа организации процедур голосования и выборов, эти процедуры создают богатое поле возможностей для минимизации нарушений фундаментальных интересов без ограничения демократического процесса.

То же самое можно сказать о законодательных процедурах. В рамках демократических образований широко распространена практика введения самоограничивающих процедур, которые помогают обеспечить тщательность, а не торопливость принятия решений, их осмысленность, а не бездумность. Эти процедуры часто делегируют какому-либо меньшинству полномочия останавливать, откладывать или модифицировать те решения, которые иначе были бы введены в действие простым и ничем не ограниченным решением большинства. Взяв на себя моральное обязательство уважать фундаментальные права, признавая свои слабости и будучи озабочен опасностью неверного действия, демос может на этом основании принять процедуры подобного рода в качестве средств защиты фундаментальных прав.

Опыт предлагает широкий выбор возможностей. В большинстве современных полиархий верхняя палата парламента служит большей частью для исправления ошибок в решениях, принятых нижней палатой. Однако верхняя палата парламента, выражающая или представляющая интересы, отличающиеся от интересов нижней, может иногда прямо быть рекомендована, как это было сделано на американском Конституционном конвенте, в качестве бастиона, защищающего права меньшинства, и барьера на пути к тирании большинства. Ту же роль играет ограниченное право вето, предоставленное главе исполнительной власти многими конституциями. Правила голосования в законодательном органе могут иметь в виду ту же самую цель. Требуя наличия квалифицированного большинства, например, в две трети голосов, подобные процедуры предоставляют меньшинству возможность не дать ввести в силу закон, который вызывает у него возражения.

Когда решение проблемы путем расширения демоса или изменения границ демократического сообщества недоступно или нежелательно, подобного рода механизмы могут оказаться наилучшим решением. Дело в том, что если демос реально сохраняет свою конечную власть над

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 285

принимаемыми им процедурами, то эти процедуры не нарушают критериев демократии. В самом деле, они могут помочь осуществить критерии просвещенного понимания, повышая вероятность того, что большинство лучше осмыслит последствия своих действий перед тем, как оно, наконец, решит принять и придать законную силу какому-нибудь закону, политической стратегии или принципу.

Тем не менее на практике подобные механизмы заключают в себе две серьезные опасности. Во-первых, почти невозможно обеспечить, чтобы эти специальные меры были применяемы меньшинством исключительно для защиты его фундаментальных прав. Обычно такие механизмы дают некоему меньшинству возможность изменять решения большинства относительно политического курса (policy) таким образом, который это большинство, подумав, отвергло бы. Либо эти меры используются для защиты прав меньшинства за счет равноценных или более важных прав представителей большинства. Нам представляется, что многие создатели американской Конституции, например, были убеждены: для защиты основополагающих прав президенту необходимо право вето на законы, принятые Конгрессом, вето, которое может быть преодолено только большинством в две трети депутатов обеих палат. Но с самого начала американские президенты регулярно использовали это право для наложения вето на политические курсы, которые они не одобряли. Никто не предполагает, что президент применит право вето исключительно по отношению к законам, демонстративно нарушающим основополагающие права. Сегодня, возможно, никто и не станет доказывать, будто президент должен использовать право вето исключительно в данных целях. Так же точно на Конституционном конвенте и позже обосновывалось, что для защиты прав меньшинств каждый

штат должен быть равно представлен в Сенате, хотя подобное требование неизбежно означает неравное представительство для отдельных граждан. В то же время дополнительный вес, который был придан маленьким штатам по сравнению с численностью их населения, редко, если вообще когда-либо, служил для защиты первичных политических или социальных прав.

Второе серьезное возражение против данных процедур заключается в том, что на практике большинству часто невероятно сложно изменить их, когда меньшинство злоупотребляет полномочиями, которые оно имеет благодаря

286

Р.Даль. Демократия и ее критики

специальным механизмам. Например, устав Сената Соединенных Штатов делает сложным, а в течение ряда лет даже фактически невозможным прервать неограниченные дебаты. Несколько решительных и достаточно красноречивых сенаторов в состоянии не только заблокировать закон, поддерживаемый президентом, значительным большинством сенаторов, Палатой представителей и страной в целом, но они также могли бы предотвратить попытку усовершенствовать сами процедуры для предупреждения подобных прецедентов*. В противоположность доводу, что право на неограниченное обсуждение имеет важный характер для защиты основополагающих свобод, неограниченные дебаты в Сенате на протяжении жизни целых поколений использовались для недопущения принятия законов, нацеленных на защиту основополагающих прав чернокожих американцев. В то же время сами правила, которые позволяли меньшинству сенаторов блокировать принятие законов, направленных на реализацию гражданских прав, поддерживаемых большинством (иногда подавляющим) сенаторов, были также использованы для недопущения реализации предложений большинства по изменению этих же правил.

Итак, одна из проблем, связанных с подобными специальными механизмами, заключается в том, что редко можно рассчитывать на их успешную работу в соответствии с демократическими критериями, а именно — обеспечить делегирование полномочий, но предотвратить отчуждение у демоса права на конечный контроль. В той степени, в которой специальные процедуры соответствуют критериям демократии и у демоса (или его большинства) сохраняется право на конечный контроль над повесткой дня, в строгом смысле слова они не решают проблему, с обсуждения которой мы начали: проблему защиты основополагающих прав и интересов от нарушений в ходе демократического процесса, когда на данные права или интересы идет покушение с помощью инструментария самого демократического процесса. Это не только теоретическая возможность, но и практика, названная ^флибустьерство (filibuster), которая, как показали исследования американских политологов, получает распространение или ослабевает в зависимости от целого ряда условий, включая наличие или отсутствие институциональных и процедурных возможностей обеспечения честного учета конфликтных интересов.

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 287

Формирование (evolution) общественного мнения

Если ни изменение количества граждан, ни создание специальных процедур для голосования, выборов или принятия законов не являются достаточными мерами для защиты прав меньшинства, то возможно другое решение, а именно: упование на формирование общественного мнения. Наш Критик, несомненно, сразу отверг бы эту идею под тем предлогом, будто именно общественное мнение есть проблема, потому оно не может одновременно служить ее решением. Однако это было бы слишком поспешным суждением.

В следующих главах (17 и 18) мы увидим, как и почему попытка распространить демократический процесс в больших масштабах наций-государств порой приводила к успеху, а иногда проваливалась. В ряде стран институты полиархии развивались более или менее устойчиво, укоренились и сохранились. Мы ознакомились приблизительно с двадцатью подобными странами в предыдущей главе, где они были названы стабильными полиархиями. Однако в большинстве стран не возникли полиархии. В некоторых из них, где подобные институты развились недавно, они остаются ненадежными и непредсказуемыми. В других странах они появились и затем были уничтожены, при этом в ряде случаев были вновь восстановлены.

В ходе исторического развития первой группы стран, названной нами стабильными полиархиями, мы можем приблизительно выделить основное направление формирования (evolution) общественного мнения. Следует подчеркнуть, что стабильные полиархии не смогли бы сложиться без подобного формирования. Надо учитывать, что предлагаемая нами картина представляет собой приблизительное эмпирическое описание, а не нормативную аргументацию. Опыт рассматриваемых стран показывает, что постепенно защита фундаментальных прав и интересов углублялась и расширялась, а их нарушения, ранее поддерживавшиеся общественным мнением, со временем стали неприемлемыми. В этом смысле Идея Присущего Равенства, требующая равного внимания к интересам всех, кто подчиняется соответствующим законам, постепенно приобрела силу и превратилась в элемент конституционного консенсуса и политической культуры. Утверждая это, я не намерен закрывать глаза на недостатки в осуществлении или на нарушения данного принципа, на ту разочаровывающую нас медлительность, с которой исправляются серьезные несправедливости, а также на

288

Р.Даль. Демократия и ее критики

отдельные репрессивные действия. Однако в долгосрочной перспективе общей исторической тенденцией в

этих странах является движение к расширению институциональных гарантий множества фундаментальных прав и интересов. Если бы это было не так, они никогда бы не стали полиархиями, а тем более — стабильными полиархиями. Вместе с тем, эволюция не завершилась гарантированием прав и возможностей, необходимых для существования институтов полиархии, она продолжилась бы расширением социальных и экономических прав и гарантий, многих других прав и интересов (см. работу [Marshall 1950] о Великобритании).

Мы не имеем в виду, что данное становление является только результатом углубленных философских дебатов. Напротив, оно происходит в результате процессов борьбы и соревнования, часто продолжительных, иногда связанных с насилием и угрожающих стабильности полиархии (или ее возникновению). В ходе этих процессов борьбы и соревнования убежденность в прирожденном равенстве и праве на равное рассмотрение интересов каждого более крепнет. Происходит все больший отказ от всякого рода дискриминационных практик. Что в свое время большинство граждан раньше считало уместным социальным различием, позднее уже другим большинством начинает восприниматься как произвольное и несправедливое. Весьма вероятно, что им будет новое большинство демоса, разросшегося в ходе предыдущих сражений по поводу предоставления избирательных прав тем, чьи права нарушалась. Таким образом, исторические свидетельства в значительной степени подтверждают, что со временем в стране, обладающей в целом демократической культурой, общественное мнение может исправить вопиющие нарушения принципа равного внимания к интересам каждого. В то же время нашего Критика весьма трудно убедить в том, что медленная эволюция общественного мнения в демократической стране является достаточной гарантией. А если это не так и если другие демократические решения проблемы недостаточны, то мы должны обратиться к недемократическим способам решения проблемы.

Квазипопечительство

Когда фундаментальные права и интересы не могут быть адекватно гарантированы способами, соответствующими демократическому процессу, то единственной альтернативой остается их защита со стороны должностных

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 289

лиц, не подчиненных демократическому процессу. Так как эти должностные лица будут принимать решения в контексте общедемократической системы, хотя и не будут подлежать никакому демократическому контролю, их можно назвать квазипопечителями. Наиболее общей формой квазипопечительства в демократических странах является судебная система, выступающая как конечная инстанция сущностной и процедурной защиты. Окончателюность судебных решений обычно выводится из их полномочий объявлять неконституционными законодательные акты, принятые парламентом, — то, что американцы называют «судебным пересмотром» (judicial review). Из двадцати двух стабильных полиархий в тринадцати имеется какая-либо форма судебного пересмотра (см. таблицу 11.1 выше)*.

Возможно, наиболее известным примером подобного юридического квазипопечительства является американская федеральная судебная система, в особенности Верховный суд США, который с 1803 года успешно отстаивал свое право объявлять законы неконституционными. Таким образом, они теряли обязывающий характер законов. Ни в одной другой демократической стране мира суды не являются столь мощным инструментом корректирования коллективных решений, как это обстоит с федеральными судами в США. В других странах, даже если суды и имеют конституционное право на юридический пересмотр, они обычно более осторожны в наложении запретов на законы, принятые парламентом. Для защиты основополагающих прав и интересов в наиболее стабильных полиархиях граждане используют в основном демо-

Данные основаны на исследовании [Lijphart 1984: 193], однако более позднее и полное исследование того же автора показало, что из 36 демократий нет судебного пересмотра в 7 (9 с учетом изменений) случаях, слабый судебный пересмотр в 19 (21) случаях, средний в 7 (12) случаях, а сильный в 3 (4) случаях [Lijphart 1999: 226]. При этом налицо динамика в пользу судебного пересмотра. Группа его отсутствия сократилось с 9 до 7 случаев, а слабого пересмотра с 21 до 19. При этом все четыре страны (Франция, Бельгия, Колумбия и Италия) перешли в группу среднего пересмотра, которую покинула Канада, перейдя в группу сильного пересмотра. Данные изменения соответствуют общей тенденции «глобальной экспансии судебной власти» [Tate & Vallinder 1995], предполагающей повышение роли supra-национальных органов судебного контроля в том числе за счет корректировки политических решений, контроля за соблюдением прав человека и т.п.

IU Демокрашия и LV кршики

290

Р.Даль. Демократия и ее критики

кратический процесс в виде парламентаризма, выборов и иногда — общенациональных референдумов. Большинство американцев, включая большую часть адвокатов⁵, будучи приучены к ключевой роли судов, обычно принимают как должное то, что бдительная судебная система, имеющая полномочия и решимость подвергать ревизии общенациональную политику, одобренную системой законодательной и исполнительной власти, весьма важна для сохранения фундаментальных прав. Даже перед лицом того факта, что стабильные полиархии существуют и без судебного пересмотра законов, многие образованные американцы, как нам кажется, были бы склонны считать американское решение проблемы не уникальным частным случаем, а общим решением проблемы защиты неотчуждаемых прав и интересов. Итак, насколько

удовлетворительным является решение проблемы защиты прав путем судебного квазипопечительства? Нам представляется, что американский и иностранный опыт вкупе с более общими соображениями дает основания для вынесения следующих суждений о квазипопечительстве как общем решении подобных проблем.

1. Очевидно, существует обратное соотношение между полномочиями квазипопечителей и властью демоса и его представителей. Если бы полномочия квазипопечителей были всесторонними, то демос устранился бы от контроля над решением публичных проблем и демократический процесс испустил бы дух (would be guttered). Даже если бы полномочия попечителей были ограничены только рядом вопросов, касающихся фундаментальных прав и свобод, то при решении этих вопросов демос неизбежно уступил свой контроль. То же обратное соотношение сохраняется и по более частным проблемам. Для расширения сферы прав и интересов, регулируемых в итоге квазипопечителями, необходимо сужение сферы приложения демократического процесса. Более того, даже в рамках весьма ограниченной проблемной области власть квазипопечителей может быть отнюдь не только негативной, они в состоянии добиться не только права вето по отношению к неконституционным законам. Как показывает опыт Верховного суда США (например, в вопросе отмены сегрегации в школах), суд в поисках способов защиты прав и интересов большей значимости способен посчитать необходимым отказаться от введения лишь сдерживающих ограничений и попытается сформулировать позитивную политическую стратегию, иногда весьма детализированную. Суд может быть обязан перейти от пресе-

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 291

чения политических линий (policies), ущемляющих основополагающие права, к навязыванию политических курсов, необходимых, по его мнению, для защиты основных прав и общего блага. Чем шире объем прав и интересов, которые квазипопечители призваны защищать, тем в большей мере они вынуждены принимать на себя функции принятия законов и выработки политики.

2. В федеральных системах распространенным способом решения данной проблемы является наличие Верховного суда, имеющего полномочия опротестовывать законы субъектов федерации, нарушающие общенациональную конституцию. Тем не менее только меньшая часть стабильных полиархий имеет федеральное устройство. Большая их часть представляет собой унитарные государства. Почти в половине унитарных государств юридическая система не имеет полномочий объявлять неконституционными акты, принятые общенациональными парламентами. Даже в рамках федеральных систем суды могут быть лишены права опротестовывать законы, одобренные национальным парламентом. Полномочия судов в этой области ограничены только пересмотром законов, принятых на более низком уровне. Такова, например, конституция Швейцарии [Coddington 1961: 33, 105-106, 112].

3. Для подтверждения того, что судебная система, имеющая полномочия отвергать законы, принятые общенациональным законодательным органом, принципиально значима для защиты основополагающих прав в условиях демократии, нужно показать одно из двух. Либо демократические страны, где суд не обладает подобными полномочиями, не являются подлинно демократическими (или, по крайней мере, не столь демократическими, как США), либо в этих странах основные права защищены в гораздо меньшей степени, чем в Соединенных Штатах. Никто, однако, еще не доказал, что такие страны, как Нидерланды и Новая Зеландия, которые не имеют судебного пересмотра законов, или Норвегия и Швеция, где подобное право весьма редко применяется и притом сильно ограничено, или Швейцария, где это возможно только по отношению к законам кантонов, менее демократичны, чем США. И мы полагаем, что никто не сможет сделать этого.

4. Не было также продемонстрировано, что основные права и интересы лучше защищены в полиархиях с юридическим квазипопечительством, чем в полиархиях, где оно отсутствует. Можно предположить, что в странах, где нет квазипопечителей, демосу и его представителям еле-

292 Р. Даль. Демократия и ее критики

дует в большей степени самим себя ограничивать. В такой стране фундаментальное право или интерес должен был бы быть принят в качестве нормы, а норма — закреплена социальными и политическими процессами, а не правовыми ограничениями, установленными парламентом или судебными попечителями. Квазипопечительство, напротив, может потребовать меньшей степени самоограничения со стороны демоса и его представителей, но больших внешних ограничений со стороны судебных попечителей. Со временем политическая культура может закрепить ожидание защиты базовых прав со стороны последних. Таким же образом большая степень самоограничения со стороны демоса и его представителей может стать все более устойчивой нормой политической культуры стран, где отсутствует юридическое попечительство.

5. Как можно судить на основе данных истории судебного пересмотра законов в США, судебные попечители на деле не предлагают заметной защиты основополагающих прав перед лицом постоянных нарушений их со стороны всего демоса и его отдельных представителей. Достоянная репутация Верховного суда США в этом вопросе получена, в основном, в результате судебной активности, начавшийся в 1954 году, когда председателем Верховного суда стал Эрл Уоррен. Однако значительная часть случаев пересмотра дел даже в его время касалась законов штатов или графств, а не актов Конгресса.

В противоположность этим решениям можно припомнить множество случаев, когда Верховный суд использовал защитные меры Билля о правах или поправки к конституции, введенные после гражданской войны для

гарантии прав только что освобожденных рабов, но отнюдь не для поддержки тех, кто был слишком слаб политически для того, чтобы защитить самих себя путем участия в выборах. Верховный суд обычно поддерживал рабовладельцев против рабов, белых против черных и цветных, собственников против рабочих и других социальных групп. В отличие от некоторых относительно менее значительных случаев, упомянутых ранее, такие решения принимались по поводу прав и интересов, имевших поистине основополагающую важность. Проведение иной политики по этим вопросам означало бы реальные сдвиги в распределении прав, свобод и возможностей в США.

6. Несмотря на свою репутацию, Верховный суд США не всегда выступал в качестве бастиона на пути нарушений фундаментальных прав и интересов со стороны зако-

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 293

нодательства, принятого Конгрессом (в отличие от законов штатов и местных законов). Это объясняется следующим обстоятельством, имеющим большое значение для обсуждения широкого круга вопросов, связанных с квазипопечительством. Верховный суд неизбежно становится частью любой общенациональной политической коалиции, которая получает устойчивое большинство на общенациональных выборах.

Юристы, основные представления которых противоречат базовыми идеями президента и большинства сенаторов, не предлагаются на должность судей президентом и не одобряются Сенатом. Таким образом, представления большинства членов Верховного суда никогда серьезно не отличаются от взглядов, преобладающих среди большинства населения, определяющего законодательство страны. Предположить обратное было бы крайне нереалистично. Квазипопечители из Верховного суда редко противостоят основным законодательным тенденциям, поддерживаемым большинством, на протяжении срока, превышающего несколько лет. Итак, как показывает американский опыт, в демократической стране, использующей механизмы квазипопечительства для защиты фундаментальных прав от нарушений со стороны законодательных органов (в отличие от законодательных органов штатов, провинций, кантонов или муниципий), данные механизмы не предоставляют чаяемой альтернативы демократическим процессам, разве что в краткосрочной перспективе.

Легко понять, почему так происходит. Либо квазипопечители настолько изолированы от тенденций общественного мнения и могут мобилизовать столь значительные ресурсы для принуждения, что они могут добиться реализации своих предложений, несмотря на оппозицию со стороны электорального большинства на общенациональном уровне. Либо они не способны на это. Тогда они могут лишь вести арьергардные бои, задерживая на некоторое время наступление господствующей коалиции, состоящей из избранных нацией официальных лиц. Возможен ли первый вариант при демократии? Американский опыт говорит нам, что невозможен⁷. С одной стороны, если бы реализация такого сценария была возможна, то не была ли бы легитимность квазипопечителей в итоге подорвана? Если, с другой стороны, функцией квазипопечителей является только замедление изменений в общенациональной политике, то, естественно, возможно создать более доступные и менее произвольные механизмы для реализации той же цели⁸.

294

Р. Даль. Демократия и ее критики

7. Если, тем не менее, решение проблемы защиты прав путем введения попечительства все же принято, то данный механизм можно привести в соответствие с демократическим процессом путем существенного ограничения полномочий судебных попечителей. Анализ способов приведения в соответствие механизма судебного пересмотра законов и демократического процесса потребует пересмотра различий между: 1) интересами или правами, являющимися неотъемлемой частью демократического процесса; 2) интересами или правами, не ставшими неотъемлемой частью демократического процесса, но важными для его реализации; 3) интересами или правами, не вошедшими в качестве интегральной части в демократический процесс, но необходимыми с точки зрения Идеи Присущего Равенства Всех и Принципом Равного Учета Интересов. Критерии демократического процесса не специфицируют то, каким образом должен поддерживаться сам процесс. Дело в том, что суд, опротестовывающий законы, нарушающие эти критерии, не может, очевидно, не соответствовать критериям. Следовательно, суд, полномочия которого объявлять законы неконституционными были ограничены правами и интересами, являющимися неотъемлемой частью демократического процесса, будет полностью согласовываться с самим демократическим процессом⁹. При рассмотрении следующих категорий прав роль квазипопечителей становится все более сомнительной. В то же время, если независимый орган аннулирует законы, наносящие серьезный ущерб правам и интересам, не являющимся неотъемлемой частью демократического процесса, но, очевидно, важными для его реализации, это не будет, как нам кажется, представлять собой его нарушение. Однако в связи с третьей категорией прав конфликт становится неразрешимым. Как только права и другие интересы, необходимые для реализации демократического процесса были эффективно защищены, то чем более квазипопечители распространяют свою власть на важные сущностные проблемы, тем более они уменьшают объем демократического процесса.

К какому заключению мы должны прийти, исходя из проведенного нами анализа альтернативных механизмов защиты фундаментальных прав и интересов в условиях демократии?

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 295

Мы уже видели, что было бы неверным сводить проблему защиты фундаментальных прав и интересов к противоречию между содержанием и процессом или противостоянию между основополагающими правами

и интересами, с одной стороны, и формальными процедурами с другой. Демократический процесс не только предполагает широкий набор базовых прав. Он сам по себе является формой дистрибутивной справедливости, так как он напрямую влияет на распределение власти и полномочий в управлении государством и, в связи со значимостью решений, принимаемых этими управителями, — также и на распределение других существенных благ.

Таким образом, было бы ошибкой, как мы уже видели, интерпретировать конфликт между существенными моментами и демократическим процессом в качестве противоречия между фундаментальными правами, с одной стороны, и простыми процедурами — с другой. Если некие подобные конфликты действительно происходят, то это — результат противостояния между одним правом (или интересом) и другим. И наиболее фундаментальным правом из всех, которыми обладают человеческие существа, наиболее неотчуждаемым, является право на самоуправление каждого человека. Из этого также следует, что в ходе демократического процесса утверждение того или иного права или интереса в качестве неотчуждаемого не направлено, как иногда полагают, против какого-то абстрактного «государства». Это, скорее, выдвижение некоего права выступать против демократического процесса государственного правления, а значит, и против благого, возможно, даже против наилучшего из возможных типов государства.

Более того, было бы неверным ограничивать демократический процесс только на том основании, что он мог быть (или на самом деле был) использован для нанесения ущерба фундаментальным правам и интересам. Дело в том, что любое подобное ограничение потребует наличия какого-то альтернативного процесса принятия коллективных решений и, следовательно, предположительно, введения некоего недемократического процесса. Если нарушение фундаментального права или интереса недопустимо для демократического процесса, то это справедливо и для любого другого. Таким образом, демократический процесс не должен быть заменен на какой-либо недемократический, до тех пор пока, по крайней мере, не будет доказано, что в долгосрочной перспективе недемократический процесс превосходит демократический.

296

Р. Даль. Демократия и ее критики

Ошибочным является утверждение, что существует единственное наилучшее и универсальное решение проблемы защиты основных прав и интересов в полиархии. Американские юристы обычно считают, что таким решением является предоставление Верховному суду права аннулировать общенациональные законы, нарушающие фундаментальные права и интересы. Однако подобная система квазипопечительства не является ни необходимым, ни, как показывает американский опыт, достаточным условием решения проблемы. Поскольку не существует решения, являющегося наилучшим во всех случаях, необходимо прибегнуть к частичным решениям, адаптированным к историческим условиям, политической культуре и конкретным политическим институтам каждой страны. Квазипопечительство в форме Верховного суда, имеющего право на пересмотр законов, является тем решением проблемы, которое приняли для себя американцы. Невозможно доказать, что данное решение является самым подходящим для всех полиархий. Поэтому очевидно, что наилучшая формула компромиссного решения потребует не только эмпирической оценки возможных последствий приспособления к альтернативным процессам в условиях каждой конкретной страны, но и разумного решения о желательном соотношении между демократическим процессом и другими ценностями.

В силу данных обстоятельств необходимо осуществить тяжкую миссию доказательства прежде, чем заменить демократический процесс квази попечительством. Нужно обосновать, что:

- 1) демократический процесс не может равным образом учесть интересы некоторых лиц, подчиненным общим законам;
- 2) квазипопечители способны на это;
- 3) ущерб, нанесенный праву на равный учет интересов каждого, перевешивает ущерб, причиненный правам на самоуправление.

Вынесение подобного рода суждений частично зависит от оценки потенциальных возможностей коллективной моральной ответственности и ее динамики при благом общественном устройстве. Если такой строй требует, чтобы демос ни в коем случае не имел возможности нанести ущерб хотя бы основным правам и интересам, то, естественно, появится искушение ограничить действия народа и его представителей со стороны квазипопечителей, которые, как и настоящие попечители, обладают высшим знанием и добродетелью. Если, тем не менее,

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 297

наилучшим будет такое политическое устройство, которое дает членам политики возможности для индивидуального и коллективного обретения зрелости и ответственности на основе самостоятельных моральных предпочтений, то у подобных людей должна быть возможность действовать самостоятельно. Личная самостоятельность обязательно предполагает возможность ошибаться, равно как и возможность находить верные решения. То же самое относится и к народу. Насколько он лишен возможности действовать самостоятельно и направляется попечителями, настолько ему будет трудно чувство ответственности за свои коллективные действия. В той степени, в которой он самостоятелен, он подвержен ошибкам и способен порой совершать несправедливости.

Демократический процесс сводится к ставке на то, что народ, действуя самостоятельно, учится поступать правомерно (rightly).

Глава 14.

КОГДА НАРОД ГОТОВ К ДЕМОКРАТИЧЕСКОМУ ПРОЦЕССУ?

Утверждение, что все люди, по крайней мере, все взрослые, способны осуществлять демократический процесс, требует предварительного ответа на вопрос: когда совокупность лиц создает такое образование — «народ», — который готов* править собой демократическим образом?

Насколько образующие политическую систему люди объединены неоправданным образом, настолько будет снижена значимость демократии для данной системы. Положим, Коста-Рика была насильно аннексирована Соединенными Штатами и принуждена стать пятьдесят первым штатом**. Почему в этом случае население Коста-Рики (или мы как внешние наблюдатели) должно было бы оценивать вновь полученную федеральную демократическую систему столь же положительно, как и прежде существовавшую в этой стране независимую демократическую систему? И принцип правления большинства, как мы отмечали ранее, предполагает, что сама по себе единица соответствует принципу правления большинства. Насколько образование, где действует правление большинства, остается необоснованным, настолько не оправдано в нем и само правление большинства. Разве большинство граждан Соединенных Штатов было бы вправе определять судьбу костариканцев, если бы последних заставили стать гражданами пятьдесят первого штата США?

Создатели демократической теории, как правило, либо игнорировали эти сложные и неоднозначные проблемы, либо предлагали их поверхностные решения. Возможно ли, чтобы не существовало удовлетворительных ответов на данные вопросы?

Здесь, равно и в заголовке главы, Даль пользуется выражением *to be entitled* — «быть наделенным правом ("титолом)", которое закрепляется как фактом его использования, так и признанием со стороны политических контрагентов».

Параллельно данному контрфактическому предположению является фактический пример аннексии Пуэрто-Рико как «свободно присоединившегося государства».

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 299

ПРОБЛЕМА ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ ЕДИНИЦЫ

Чем должно отличаться некое сообщество людей, чтобы обрести право на демократическое правление? Этот вопрос акцентирует проблему применимости демократии для различных совокупностей лиц или единиц (*units*) с разного рода границами¹. То, однако, что в первом приближении кажется одним вопросом, после тщательного рассмотрения превращается в целый ряд различных проблем.

1. Какой, тип (или типы) ассоциаций должны демократическим образом управляться их членами? Демократы обычно предполагают, что, по крайней мере, правительству территориального государства следует подлежать демократическому контролю². Тем не менее многие современные сторонники демократии утверждают, что другим типам объединений также подобает иметь внутреннее демократическое устройство: профсоюзам, политическим партиям, производственным предприятиям. Некоторые защитники идеи «демократии участия» (*participatory democracy*) убеждены, как нам кажется, что практически все ассоциации должны быть демократическими. Я, однако, склонен считать именно территориальные государства подходящим для рассмотрения типом ассоциаций.

2. Даже если мы ограничимся государствами, то, учитывая долгую историю развития демократических идей и практик, можно с достаточным основанием высказать сомнение в том, что тип государства действительно имеет отношение к приемлемости демократического процесса. Для греков, как мы уже видели, было абсолютно очевидно: если предпочесть демократическое устройство, то оно должно будет существовать в рамках города-государства. Ведь благое государство может существовать только внутри города. Даже еще в XVIII веке Руссо и Монтескье соглашались с тем, что наилучшей формой государства для самоуправляющегося народа является единица по размерам не больше города. Следом за этим демократической ортодоксией стало утверждение, что национальное государство* либо страна является куда более подходящей единицей, даже если она представляет собой всего только

В данном случае точно переводится выражение «*national state*», хотя обычно Даль противопоставляет городу-государству нацию-государство.

300

Р. Даль. Демократия и ее критики

хрупкое объединение земель или племен. Однако национальное государство, как и его предшественники — лишь момент в истории человечества. Покажется ли оно в 2100 году естественным лоном и рамкой для демократического процесса?

В главе 22 я обращаюсь к следствиям перехода от города к национальному государству (и далее) для теории демократии. Здесь же я продолжу рассуждения на той основе, что обсуждаемым предметом является лишь мир национальных государств, хотя это ограничение будет несколько ослаблено по ходу развития нашей аргументации.

Даже национальное государство существует в самых различных формах. Федеральные системы создают такие проблемы для развития демократической теории и практики, которые совсем нехарактерны для унитарных систем. Поскольку различие между федеральными и унитарными системами непосредственно связано с центральной проблемой этой главы, то позднее мы вернемся к обсуждению данного вопроса.

3. Пока же сосредоточим внимание на проблеме демократической единицы и ее границ. Когда защитники

демократии описывают или рекомендуют демократическую систему, то они считают само собой разумеющимся, что демократия будет существовать в определенных конкретных политических единицах: в городах-государствах, в национальных государствах и так далее. Они могут указать на существовавшие в прошлом или существующие в настоящее время единицы такого рода, определенные специфические совокупности людей, живущих на более или менее четко очерченных территориях: Афины, Женева, Франция, Швеция. Однако они редко задают себе вопрос, на каком основании мы должны принять эти специфические сообщества, а не какие-либо другие с иными границами, в качестве подходящих для демократического управления. Почему древние афиняне имели право на демократию, которого была лишена Древняя Греция в целом? Или почему демократическое управление должно характеризовать современную Грецию, а не Афины или Норвегию, либо Скандинавию в целом? Аляска и Гавайи являются штатами США, но почему не Пуэрто-Рико или Коста-Рика? Сложилась ли подобная конфигурация на основе всеобщего согласия или сформировалась путем принуждения?

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 301

Давайте, к примеру, проанализируем следующие тезисы (claims)*.

Тезис 1. Люди, живущие в Квебеке, имеют право на свое демократическое управление, независимое от Канады (вместо Квебека и Канады можно подставить южные штаты и США в целом, Норвегию и Швецию, Ирландию или Великобританию, Северную Ирландию и Ирландскую Республику, Бретань и Францию, турок-киприотов и греков-киприотов).

Тезис 2. Население Квебека должно иметь право гражданства в демократической Канаде (это просто зеркальное отражение первого тезиса, отвергающее его; поэтому все перечисленные в первом случае варианты действительны и для данного случая).

Тезис 3. При решении вопросов, связанных с контролем над рождаемостью, население Коннектикута имеет право на реализацию демократического процесса в рамках данного штата независимо от федерального правительства США (вместо США вы можете подставить любую другую демократическую страну; вместо Коннектикута — любую другую единицу местного самоуправления в рамках данной страны; вместо контроля над рождаемостью — бесконечный список проблем, которые могут решаться в рамках субнациональных политических образований). Демократическую страну допустимо также подменить наднациональной политической системой наподобие ЕС, а вместо единицы местного самоуправления нации-государства, из которых состоит такая наднациональная система. При этом набор проблем, которые должны решаться в рамках нации-государства, может быть весьма широк.

Тезисы 4, 5 ... п. В противоположность претензиям на наличие местного самоуправления типа вышеперечисленных могут быть выдвинуты контртребования, будто контролем над решением ряда специфических обсуждаемых проблем способно обладать большее по размерам или более инклюзивное политическое образование. Эти

Употребляемое Далем слово claim имеет значение «требования, претензии, притязания и т.п.». Так они и переводятся далее в зависимости от контекста.

** В данном случае просто транслитерирована характеристика inclusive, которая в других местах переводится как включение, включенность. Во всех случаях речь идет о полноте полноправного включения в состав граждан жителей того или иного политического образования.

302

Р.Даль. Демократия и ее критики

контртребования, конечно, — чисто зеркальные отражения требований местной автономии.

Когда мы рассматриваем подобные требования и контртребования, в глаза бросается их двойственность. Они являются одновременно притязаниями на контроль (или на автономию) в отношении ряда предметов ведения — полиции, здравоохранения, обеспечения жильем, международных отношений и т.д., — а также претензией контролировать эти предметы ведения со стороны определенных сообществ людей, которые обычно занимают общую территорию, но, очевидно, могли бы и не занимать ее³. Мы можем охарактеризовать первое из этих требований как, касающееся должной широты (scope) контроля, второе — как требование, относящееся к сфере (domain), кругу людей, готовых (entitled) осуществлять контроль в пределах ведения, очерченных с нужной широтой. Широта может варьировать от одного простого вопроса, например, парковки, вплоть до полной автономии, целостного суверенитета или абсолютной независимости. В равной степени сфера может быть столь малой, как население деревни или пригорода, или столь обширной, как народ гигантской страны или совокупности стран наподобие Европейского союза. Широта и сфера обычно в достаточной степени взаимозависимы. Претензии на одну из них связаны с претензией на другую. Притязания на сферу и на широту властного авторитета, вне сомнения, основаны на неких ценностных суждениях. Однако при рассмотрении конкретных требований в глаза бросается, насколько разумные решения в том или ином случае жестко обусловлены конкретными обстоятельствами. Как и сами требования, практические решения изучаемых проблем в значительной степени определяются отдельными убеждениями, традициями, мифами, историческим опытом, короче говоря, тем сложным плетением эмпирической реальности, которое пронизывает отдельные совокупности человеческих существ. Довольно

часто — скорее чаще, чем реже, — споры о характере и широте властных полномочий разрешаются не с помощью разумного использования справедливости, свободы, демократии, самоуправления, эффективности и других абстрактных категорий, а благодаря применению насилия и принуждения. Тогда абстрактные ценности служат только в качестве удобных оправданий для легитимации достигнутого результата.

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 303

Можно вновь спросить, имеет ли вообще данная проблема какое-либо общее решение. Могут ли общие принципы вообще воздействовать на практические решения? Когда начинаешь поиск общих решений проблемы, сомнения в полезности подобных общих решений, скорее всего, возрастут.

ДВА ИЛЛЮЗОРНЫХ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ

Давайте попробуем описать два иллюзорных решения проблемы, с которыми мы сталкивались ранее в различных контекстах, когда рассматривали вопрос о включении граждан в политическую систему.

Каждый народ сам себя определяет

Одно из иллюзорных решений напоминает ответ Шумпетера на вопрос о том, кто должен быть включен в состав демоса. В данном случае он состоит в том, что каждый народ сам себя определяет. Так, афиняне сами выделили себя в качестве отдельной группы греков, живущих вместе в автономном и демократическом полисе. Два тысячелетия позже современные греки сами сочли себя единым народом, а афиняне теперь являются гражданами большой Греции. Во времена американской революции жители штата Виргиния скорее считали себя виргинцами, чем американцами. В 1861 году они относили себя скорее к гражданам Конфедерации, чем к гражданам США. Сегодня они думают о себе как о безусловных гражданах Соединенных Штатов. Итак, древние афиняне, современные греки, виргинцы XVIII столетия, население Конфедерации периода гражданской войны, сегодняшние американцы — все эти сообщества исторически конкретным образом определяли самих себя и своих сограждан. Что еще можно добавить к этой череде исторических перемен?

В данном случае, как и в примере членства в демосе, афоризм «каждый народ определяет сам себя» может послужить средством обобщения исторического опыта, однако он не позволяет решать, какое из требований следует признать более справедливым, сохранить или отвергнуть некий результат исторического процесса. В логике данного афоризма нам придется в равной степени принять любое притязание, как и его контрпритязание. Однако тогда единственными средствами решения станут

304

Р. Даль. Демократия и ее критики

пропаганда и принуждение. В этом смысле данный афоризм отнюдь не дает решения проблемы. Он просто устанавливает факт отсутствия действительного решения*.

Политическая автономия как абсолютное право

Но что можно сказать в данном контексте о понятии добровольного согласия? Не является ли одним из существенных различий между включением Аляски и возможным включением Коста-Рики в состав Соединенных Штатов то простое обстоятельство, что жители Аляски согласились на это", в то время как можно предположить, что костариканцы отказались бы?

Начиная с XVII столетия, понятие добровольного согласия использовалось в качестве морального обоснования идеи демократического государства. Но как мы можем достигнуть согласия? Не должны ли мы для этого рассматривать политическую автономию как абсолютное право? Под абсолютной я понимаю автономию, которая будет всегда дарована любой группе, желающей получить ее. При этом единственным условием будет требование, чтобы данная группа убедительно продемонстрировала, что образованная ею новая политическая единица, частично или полностью независимая, будет управляться посредством демократического процесса.

Предположим, что существует некая демократическая страна, где требование политической автономии провозглашено в качестве абсолютного права. Дарование такого права сделает государство или всякую другую принудительную форму организации невозможной (или, по крайней мере, нелегитимной), так как любая группа перед лицом принуждения по каждому вопросу способна потребовать автономии и получить ее путем отделения. Это означало бы легитимацию анархизма. Хотя подобное умозаключение будет с восторгом воспринято сторонниками философского анархизма, но если аргументация, высказанная в главе 3, верна и демократическое государство

Как Даль показал во вступлении к данной главе, в расчет принимается лишь вариант, достигнутый с помощью силы и принуждения. Предлагается его рационализированное оправдание, а не рациональная оценка альтернатив.

Мнение ни жителей Аляски, ни жителей Пуэрто-Рико в момент присоединения данных территорий к США никак не принималось в расчет.

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 305

лучше, чем полное отсутствие государства, то было бы ошибкой объявить политическую автономию абсолютным правом. Дело в том, что любая автономная организация, даже демократически устроенная и обладающая высокой степенью включенности граждан, может причинить существенный вред интересам тех, кто не являются членами данного объединения. Абсолютное право на политическую автономию означало бы, что никакая организация не может использовать свою власть для предотвращения вреда тем, кто не являются участниками того или иного сообщества. В таком случае то, будет ли причинен вред

последним, зависит исключительно от действий членов автономной группы. А по этому поводу опыт человечества предоставляет мало возможностей для оптимизма.

ФЕДЕРАЛИЗМ

Федерализм иногда является решением рассматриваемой проблемы, но, как показывает пример с Коста-Рикой, необязательно всегда. Под федерализмом мы понимаем систему, в которой ряд предметов ведения находится исключительно в компетенции определенных территориальных единиц: кантонов, штатов, провинций. В то же время по конституции они находятся вне пределов (scope) авторитета национального правительства, но иные объекты управления по конституции выведены за пределы авторитета меньших единиц.

В демократической мысли довольно противоречивое отношение к федеральным системам. Частично это можно объяснить чисто историческими причинами, но также и тем, что их конституции отражают ряд проблематичных в контексте данной главы моментов.

Федерализм и демократическая мысль

Старая теория демократии, утверждавшая, что наиболее подходящей единицей для республиканской или демократической формы правления является маленький город-государство, также часто подчеркивала вред, наносимый всеобщему благу существованием относительно автономных ассоциаций внутри города-государства. Так, Руссо, последний великий мыслитель подобного типа, пришел к заключению, что республиканская форма правления наилучшим образом подходит для маленького государства, не имеющего внутри себя каких-либо ассоциаций. Подобный рецепт демократии помог Руссо, как и

306

Р.Даль, Демократия и ее критики

его предшественникам, обойти сложную проблему природы общественного блага в государстве, где каждый гражданин одновременно является членом нескольких уровней политической организации. Например, некто может быть одновременно жителем и гражданином муниципального образования, штата и страны. Если общественное благо одного из муниципальных образований (или какого-либо другого политического сообщества) мы обозначим как X, а общественное благо другого муниципального образования или сообщества мы обозначим Y, то в чем же заключается всеобщее благо всех граждан в государстве, включающем как эти муниципии, так и многие другие локальные образования или типы сообществ?⁴ Однако даже во времена Руссо демократическая политическая мысль все больше смещалась с городов-государств на нации-государства и страны. Тем не менее, так исторически сложилось, что страны, в которых демократические идеи наиболее глубоко повлияли на политические институты и практики, имели два типа конституционного устройства: унитарное и федеральное. В рамках унитарных систем единицы местного самоуправления создаются общенациональным парламентом и полностью подлежат, по крайней мере, с конституционной точки зрения, его контролю. Общенациональное правительство делегирует полномочия органам местного самоуправления; его власть не отчуждается. Таким образом, конституционное устройство позволяет народу данной страны осуществлять полный контроль над повесткой дня политической жизни. Большинство в общенациональном масштабе может, если желает, отменить решение, принятое на местном уровне. Например, путем снятия определенных вопросов с повестки дня руководства органов местного самоуправления.

Однако демократические идеи и практики процветали также и в федеральных системах. На самом деле там они укоренились даже раньше, чем в унитарных образованиях. По крайней мере, как в Швейцарии, так и в Соединенных Штатах, где федерализм имеет значительно более долгую историю, чем многие институты, необходимые для реализации демократического процесса, федеральная система обычно воспринималась в качестве одной из важнейших предпосылок демократии. Так полагал Ток-виль в своем знаменитом анализе демократии в США. Тем не менее в XX веке по мере роста государства всеобщего благосостояния и расширения государственного контроля над экономической жизнью порой стала выска-

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 307

зываться точка зрения, будто федерализм уже устарел [Laski 1939]. Однако это пророчество оказалось скоропалительным. Одной из многих причин его преждевременности стало возникновение наднациональных федеральных институтов, олицетворенных Европейским союзом.

Наднациональный федерализм является зеркальным отражением федерализма в рамках отдельной страны. Когда государство с унитарной системой, такое, как Франция или Великобритания, входит в состав наднациональной федеральной системы наподобие Европейского союза, то народ данной страны более не обладает правом контроля над повесткой дня. Тем не менее, сфера компетенции наднационального политического образования также строго ограничена. Следовательно, даже если бы крупнейшее сообщество функционировало на основе принципа большинства, то по значительному ряду вопросов большинство граждан в нем не могли бы отменить решение меньшинства в том случае, если бы последнее возобладали бы на местном уровне (то есть на уровне страны). Если мы предположим, что на протяжении следующего столетия наднациональный федерализм в значительной степени расширит сферу своего действия, то те проблемы, которые ставит существование федерализма перед демократической теорией и практикой, отнюдь не являются преходящими или устаревшими.

Для более глубокого анализа этих вопросов было бы полезно представить себе беседу между двумя современными сторонниками демократии. При этом один из них является приверженцем демократического

федерализма, а другой — его критиком. Назовем федералиста Джеймсом, а его монистически настроенного оппонента — Жан-Жаком.

Проблема повестки дня или сферы компетенции

Жан-Жак (Jean-Jacques): Я знаю, что Вы являетесь большим поклонником федеральной системы, не так ли?

Джеймс (James): Да, я полагаю, что подобные системы характеризуются рядом специфических достоинств.

Жан-Жак: Однако, как мне хорошо известно, Вы также являетесь ярким приверженцем демократии, правда?

Джеймс: Да, это так.

Жан-Жак: Но я не вижу, как эти два принципа могут согласовываться.

Джеймс: Вы должны будете объяснить свою позицию.

308

Р. Даль. Демократия и ее критики

Жан-Жак: Попробую. Как известно, многие американцы верят, что США является воплощением демократии. Следовательно, то, что предписывает американская Конституция, должно быть необходимой составной частью демократии. Мне представляется, что некоторые американцы могут считать: так как США являются федерацией, федерализм необходим для демократии. Не собираетесь ли Вы утверждать то же самое?

Джеймс: Это было бы абсурдом. Даже наиболее убежденный федералист едва ли согласится с тем, что унитарная политическая система Норвегии по своей сути менее демократична, чем политическая система Швейцарии. Если федерализм необходим для демократии, то унитарные конституционные системы недемократичны. Чтобы доказать, что унитарные конституционные системы именно таковы, мне бы потребовалось продемонстрировать: что небольшой автономный город-государство, не имеющий необходимости делиться на еще меньшие децентрализованные единицы, непременно был бы недемократичным. Это было бы полной глупостью.

Жан-Жак: Но могло ли быть истинным противоположное высказывание: «федеральные системы по необходимости недемократичны»?

Джеймс: Я полагаю, что это высказывание так же абсурдно, как и предыдущее.

Жан-Жак: Но согласны ли Вы, что одним из требований полностью демократического процесса является то, чтобы народ обладал правом конечного контроля над повесткой дня?

Джеймс: Едва ли я могу отрицать это.

Жан-Жак: Тем не менее, в рамках федеральной системы никакая одна совокупность граждан не может обладать правом конечного контроля над повесткой дня. Не правда ли, что в федеральных системах процессы, в ходе которых реализуется народное самоуправление, не могут даже в принципе быть полностью демократичными?

Джеймс: Я не совсем понял Вашу аргументацию.

Жан-Жак: Ах, это англо-американское политическое мышление! Естественно, Вы не доверяете моей апелляции к разуму, а не к практическому опыту. Итак, позвольте мне попытаться конкретизировать проблему путем введения гипотетического примера. Предположим, что существует так называемая демократия с повесткой дня, ограниченной очень узким кругом вопросов. Например, проблемой обучения детей. Назовем эту страну, к примеру, Сильванией. Представим теперь, что наши

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 309

сильванцы хотели бы принять коллективное решение по поводу каких-либо других вопросов, находящихся за пределами системы образования, но не имели бы возможности включить их в сильванскую повестку дня или в повестку дня любого другого контролируемого ими органа управления. Не сочли бы Вы их тогда угнетенными даже при условии весьма активного и энергичного участия в принятии образовательных законов?

Джеймс: Да, конечно. Но почему сильванцы не могут включить другие вопросы в повестку дня?

Жан-Жак: Ну, предположим, что Сильвания контролируется иной нацией. Давайте назовем эту другую нацию-государство Союзом. Он не дает несчастным сильванцам право гражданства, однако позволяет им делать все, что они хотят, со своими школами. В данном случае совершенно безразлично, является ли Союз воплощением совершенной демократии или нет. В любом случае, Сильвания представляет собой колонию, и ее поверхностная «демократия» — не более чем фиговый листок, скрывающий ее истинных правителей. Сильванцы могут только восхищаться демократической системой своих настоящих правителей, но они не в состоянии подражать ей.

Джеймс: Это не только довольно притянутый пример, но он также не имеет никакого отношения к федерализму*. Давайте предположим, что сильванцы не исключены из числа граждан Союза. Это куда более вероятно, чем Ваше предположение. Теперь они являются гражданами как Сильвании, так и более крупного государства, которое я бы назвал Федеральным Союзом. В качестве сильванцев эти люди реализуют демократическое самоуправление в вопросах школьного образования. В виде же граждан Федерального Союза они демократически принимают решения по всем другим вопросам. Коли повестка дня Союза полностью открыта и сильванцы могут включать интересующие их вопросы в федеральную повестку дня, я не вижу с демократической точки зрения

Конструкция, возможно, не подкрепляется массовыми примерами, но и не «притянута», как свидетельствуют примеры Норвегии и Финляндии, находившихся в XIX и в начале XX века в унии со Швецией и Россией. Как раз «облегченная» повестка дня позволила этим странам опередить

господствующие «иностранные государства» по части политической модернизации и демократизации. То же самое относится и к «несчастливым» британским доминионам, которые по уровню демократизации превосходили метрополию.

310

Р.Даль. Демократия и ее критики

никаких возражений против такой политической системы. Я не утверждаю, что в данном случае не может возникнуть других проблем, однако возможность самоуправления, которой обладают сивльванцы, удовлетворяет всем требованиям демократического процесса. Если мы соединим оба правительства, то окажется, что сивльванцы контролируют полностью открытую повестку дня. Если мы представим, как мы это сделали, что все прочие критерии удовлетворены, тогда не должны ли мы прийти к заключению, что сивльванцы управляются в ходе реализации полностью демократического процесса?

Жан-Жак: Но не превратили ли Вы свой Федеральный Союз в унитарное, а не федеральное государство?

Если это так, то Вы показали, каким образом сивльванцы могут быть гражданами демократического государства. Но Вы не продемонстрировали, каким образом федерализм примирим с демократией. В особенности, Вы не показали, что федеральная система способна соответствовать требованию конечного контроля над повесткой дня со стороны демоса. Разве демос Федерального Союза просто не делегировал контроль над вопросами школьного образования Сивльвании и другим местным правительствам? Но если это так, то Ваш способ совмещения принципов федерализма и демократии нереален. Вы изобразили то, что нам и так хорошо известно: проблема конечного контроля не может возникнуть в унитарных политических системах. Однако Вы все еще не показали, каким образом демос способен обладать правом конечного контроля над повесткой дня в федеральных политических системах. На самом деле, я полагаю, что предлагаемое вами решение подразумевает нечто весьма интересное, а именно: проблема не может быть решена, кроме как путем превращения федеральных систем в унитарные.

Джеймс. Я не могу не выразить своего восхищения блестящей логичностью Вашей мысли. Однако боюсь, что Вы отступили от предмета обсуждения. Давайте предположим, что в соответствии с конституционным соглашением, достигнутым при присоединении Сивльвании к Федеральному Союзу, контроль первой над школами является постоянным и неотчуждаемым. Не согласитесь ли Вы, что при этих условиях политическая система, очевидно, является федеральной? И, без сомнения, не унитарной?

Жан-Жак: Да, я бы согласился с тем, что такая система будет не унитарной, а федеральной. Определение есть определение... Однако я не понимаю, какие следствия Вы

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 311

собираетесь вывести из него. Я все еще не вижу, почему Ваш Федеральный Союз является полностью демократическим.

Джеймс: Ну, с одной точки зрения, можно сказать, что народ Федерального Союза отказался от контроля над школами в пользу Сивльвании и других местных правительств. Точно так же сфера компетенции граждан Сивльвании в состоянии включать в себя только вопросы, связанные со школьным образованием. Таким образом, повестка дня Федерального Союза выводит за свои пределы вопросы школьного образования. В то же время даже несмотря на то, что правительство в этих условиях очевидно является федеральным, данное решение проблемы сильно напоминает сочетание унитарной системы с местными правительствами! Да, сфера компетенции Федерального Союза не может включать в себя вопросы школьного образования. Однако по поводу других вопросов она полностью открыта. Давайте назовем федеральную компетенцию квазиоткрытой.

Жан-Жак: Полагаю, что мне придется согласиться с некоторыми шероховатостями языка для того, чтобы Вы могли последовательно провести свою аргументацию.

Джеймс: Благодарю Вас. Теперь точно так же, как и в унитарной системе, при соединении двух правительств сивльванцы обладают полностью открытой повесткой дня. То, что у них не получается реализовать в рамках полномочий Сивльвании, может быть введено в сферу компетенции Федерации. Если каждый гражданин Сивльвании является одновременно гражданином Федерального Союза, то в Федеральной системе нет ничего, что препятствовало бы обладанию ее гражданами конечным контролем над повесткой дня по публичным проблемам. Из уважения к Вашему предпочтению абстрактной аргументации я суммирую свои положения в общую пропозицию. При условии, что в рамках одного из сообществ все граждане обладают доступом к квазиоткрытой повестке дня, федерализм, по своей сути, не в меньшей степени способен соответствовать критериям демократического процесса, чем унитарная система.

Жан-Жак: Мне кажется, что как раз не по своей сути. При некоторых обстоятельствах предложенное Вами решение вопроса окажется неудовлетворительным. Это более вероятно при большей степени строгости федеральной системы.

• Джеймс: Что Вы имеете в виду под словом «строгость»?

312

Р.Даль, Демократия и ее критики

Жан-Жак: Я представляю ситуацию, когда местные органы власти обладают исключительным контролем над рядом действительно важных сфер деятельности. Я не имею в виду, например, анемичный федерализм современных Соединенных Штатов, где федеральное правительство обладает конституционными полномочиями прямого или непрямого регулирования или контроля большей части сфер деятельности

руководства штатов и муниципальных органов власти. На самом деле, США весьма близки к унитарной политической системе. Поэтому давайте предположим, что в Федеральном Союзе Сильвания и другие тридцать провинций обладают конечной властью над теми областями деятельности, которые, по мнению граждан Союза, являются очень важными, например, проблему загрязнения окружающей среды или сохранения природных ресурсов. Теперь допустим, что в то время как большинство сильванцев и других граждан Союза хотят ввести строгий контроль над загрязнением окружающей среды, ограничить добычу полезных ископаемых и так далее, граждане одной провинции, Карбонии, противостоят подобной политике. В такой ситуации для сильванцев и других провинций не существует конституционная возможность рассмотрения проблемы загрязнения окружающей среды карбонцами⁵. В этих обстоятельствах унитарная система — или анемичная федеральная система — соответствует критериям демократического процесса в большей степени, чем строго федеральная система.

Джеймс: Да, это так. Однако Ваша аргументация подразумевает, что большая по размеру и более открытая для участия группа всегда имеет право заставить более мелкую группу выполнять свою волю только потому, что она больше. Вы на самом деле верите в это? Не должна ли большая группа обладать некоторой легитимностью в качестве демократической общности?

Жан-Жак: Полагаю, что это так. Но, кажется, мы опять вернулись к той же проблеме, с которой начали. До сих пор никто из нас не предложил ее удовлетворительного решения. И мы все еще не обсудили проблему правления большинства.

Федерализм и правление большинства

Джеймс: Не вижу здесь проблемы. Жан-Жак: Подумаем о том, что некая политическая система дает особо привилегированному меньшинству

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 313

власть отменять решения большинства по политическим вопросам. Вы вряд ли будете считать подобную систему демократической, не так ли?

Джеймс: Оставляя в стороне широко дебатруемый вопрос о Верховном суде с полномочиями решать конституционные вопросы, ответу — нет. Если специфическое привилегированное меньшинство могло бы заставить большинство отказаться от его политики в пользу своих предпочтений, я бы сказал, что данная система представляет собой не только полное нарушение принципа правления большинства, но также является абсолютно недемократичной.

Жан-Жак: Я был уверен, что Вы так и скажете. Предположим, что мы теперь говорим о политических стратегиях, а не о базовых конституционных проблемах. Большинство хочет проведения политики X, а меньшинство — политики Y. Сущность мажоритарного принципа, и с этим мы оба согласны, заключается в том, что если большинство предпочитает политику X политике Y, то должна быть принята политика X. Разве не верно, что в федеральных системах общенациональное большинство не может всегда превалировать над меньшинством даже в очевидных политических вопросах?

Джеймс: Кажется, я вижу, куда Вы клоните. Это просто переформулировка вопроса о контроле над повесткой дня, не так ли?

Жан-Жак: Да, но с точки зрения правления большинства. Представим, что проблемы X и Y являются конституционными прерогативами органов власти на местах, в штатах, провинциях, кантонах, регионах и так далее. Предположим, что члены меньшинства, одобряющие политику Y, сконцентрированы в подобного рода конституционно защищенном территориальном образовании, где они составляют большинство. Если мы допустим в рамках этой дискуссии, что большинство в национальном парламенте более или менее аккуратно отражает политические предпочтения большинства граждан на общенациональном уровне, тогда в рамках унитарной системы общенациональный парламент мог бы исключительно в рамках законных процедур отменить решение местного правительства. Если большинство граждан предпочитает политику X политике Y, то общенациональный парламент способен принять политику X и заставить соблюдать ее в любом территориальном образовании, даже когда окажется, что большинство в этом образовании предпочитает политику Y. В федеральной системе в ряде

314

случаев меньшинство может преобладать над большинством, и общенациональное большинство, с конституционной точки зрения, не в состоянии ничего с этим поделать.

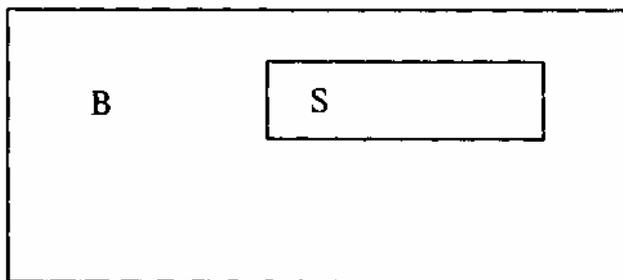
Джеймс: В ряде случаев — да. Но разве в наше время национальные правительства в рамках федеральных систем не могут найти способ провести свое решение по действительно важным проблемам?

Жан-Жак: Спасибо. Вы подтверждаете то, что я говорил. По сути, Вы говорите, что в ряде стран, например, в Соединенных Штатах, принцип федерализма реализуется весьма слабо. В подобных анемичных федеральных системах власть общенационального правительства над местными властями столь сильно возросла, что они едва ли отличаются в этом отношении от унитарных образований. Поэтому мне представляется, что для решения проблем, стоящих перед современным обществом, федеральные системы de facto должны превратиться в унитарные системы. Убедил ли я Вас?

Джеймс: Еще не вполне. Например, в Соединенных Штатах публичное образование все еще находится практически в исключительной юрисдикции штатов, которые, в свою очередь, делегируют полномочия органам муниципальной власти. На деле самой крупной расходной статьей бюджета штатов является именно оно.

Жан-Жак: Поскольку образование действительно столь важно, Ваш пример поможет мне завершить свои

рассуждения. Давайте снова вернемся к нашим гипотетическим политическим сообществам — Сильвании и Федеральному Союзу. Мы помним, что в сферу полномочий Сильвании входят только школы, в то время как компетенция Федерального Союза не включает в себя лишь школьные проблемы. Теперь давайте предположим, что большинство граждан Федерального Союза пришло к выводу, что их образовательная система находится в столь



315

плачевном состоянии, что в стране должны быть введены более однородные стандарты. Если бы Союз был унитарным государством, сомневаюсь, чтобы кто-нибудь из нас смог посчитать тираническим или даже недемократичным случаем, когда местные школьные системы были приведены в соответствие с общенациональной политикой в этой области. Подобные процессы происходят во многих демократических странах. Но так как Федеральный Союз является не унитарным, а федеральным государством, то большинство населения страны лишено возможности действовать в направлении улучшения школьного обучения. В то же время сильванцы могут составлять совершенно незначительное меньшинство граждан, и даже в Сильвании те, кто противостоит федеральному контролю в данном вопросе, могут составлять лишь весьма незначительное большинство.

Я могу представить себе много случаев, в которых справедливость будет на стороне Сильвании в ее борьбе за автономию в ряде специфических проблем. Не было бы, однако, в этой особой ситуации одновременно несправедливым и недемократичным, если бы меньшинство — возможно, весьма незначительное — могло действовать независимо в вопросе о школьных стандартах? Если бы на самом деле федеральное правительство ничего не предпринимало бы в данном отношении? Если принцип принятия решений большинством когда-либо оправдан, не обоснован ли он и в данном случае? И если он здесь не может быть правомерен, как его подтвердить вообще?

Джеймс: Ответы на Ваши вопросы могут оказаться более сложными, чем Вам представляется. Для того чтобы показать, что это именно так, я предлагаю отложить в сторону Сильванию и Федеральный союз и обсудить абсолютно абстрактную политическую систему. Эта политическая система может также заставить нас пересмотреть проблему повестки дня.

Жан-Жак: Абсолютно абстрактная политическая система? Не перешли ли Вы теперь на сторону богини Разума?

Джеймс: Я всегда восхищался ею. Все же вот моя абстрактная система. Вообразим два прямоугольника, один находится внутри другого. S представляет собой меньшую подсистему в B, которая является большей и более инклюзивной системой. S означает меньшую систему, B — большую. Это понятно? Ничего проще нельзя себе представить.

316

Р. Даль. Демократия и ее критики

Я должен предупредить Вас, что отнюдь не возвращаюсь к примеру Сильвании и Федерального Союза. Давайте предположим, что как B, так и S управляются демократическим образом в пределах сферы своей компетенции, и что первичные политические права всех граждан полностью соблюдены. Следует ли большинству в рамках системы B быть всегда готовым (be entitled) превалировать над местным большинством в рамках системы S — скажем, по вопросу школьного образования? Или, иными словами, должно ли местное большинство в рамках системы S быть готово конституционно обладать по ряду вопросов (скажем, по школьному образованию) над большинством в рамках системы B?

Жан-Жак: Полагаю, что это зависит от того, что Вы понимаете под «быть готовым» (to be entitled).

Джеймс: Я просто стремлюсь к исключению ситуации принятия решения из соображений удобства, эффективности и полезности. Для людей в рамках системы B было бы удобно или эффективно разрешить людям в рамках системы S самоуправление по ряду строго ограниченных вопросов, таких, как школьное образование. Это равносильно утверждению, что B является унитарной системой и что большинство в рамках B считают полезным делегировать власть по данному вопросу S. Очевидно, что это не та проблема, которую мы сейчас обсуждаем. Утверждение, что большинство в рамках S иногда готово превалировать над большинством в B, равносильно, по сути, высказыванию, что люди в рамках системы S имеют право на самоуправление в ряде вопросов и что граждане из B не смеют нарушать это право. Однако в то же время, согласно первоначальным предпосылкам, все граждане в рамках системы B (включая и людей системы S) полностью защищены в пользовании своими первичными политическими правами.

Жан-Жак: Но если эта готовность не является простым соображением удобства или эффективности и если

это не первичное политическое право — право, необходимое для реализации демократического процесса, — о каком «праве» тогда идет речь? Разве люди имеют фундаментальное моральное «право» на местное самоуправление точно так же, как на право на свободу слова — столь базовое право, что оно должно быть гарантировано конституционно? Я не могу найти оснований, позволяющих оправдать подобное «право». Джеймс: Я тоже. Однако я полагаю, что мы оба верим в подобное право. Разрешите мне объяснить, почему. Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 317

Мне кажется, что, несмотря на замечание, которое я сделал минуту назад, Вы на самом деле считаете S местным сообществом и В — национальным сообществом. Делая вывод из Вашего недавнего рассуждения, я склонен предположить, что Вы с симпатией относитесь к претензии граждан в рамках системы В обладать некоторым контролем над школами в системе S.

Жан-Жак: Да, это именно так. Признаюсь, что я воспринимал В как, скажем, Францию или даже Соединенные Штаты, и S как муниципию или, возможно, штат либо департамент.

Джеймс: Предположим вместо этого, что S представляет собой страну наподобие Франции или Великобритании, а В является наднациональной системой, напоминающей Европейский союз. Кому Вы теперь сочувствуете? Хотите ли Вы, чтобы образовательная система Франции контролировалась Европейским сообществом? Теперь, как я подозреваю, Вы куда с большей симпатией относитесь к стремлению людей в рамках S обладать контролем над образованием своих детей, чем к стремлению В контролировать людей в рамках S по той же проблеме?

Жан-Жак: Как я уже сказал, это именно так.

Джеймс: Итак, должны ли мы сказать, что В просто делегирует полномочия по вопросу образования S? Но сначала ответьте на вопрос, в каком смысле В обладает подобными полномочиями? Очевидно, не на основании законов или конституции. На моральных основаниях? Должно ли любое сообщество всегда иметь приоритет над любым меньшим сообществом? Даже столь строгий критик федерализма, каковым я считаю Вас, не сможет утверждать универсальность подобного положения и попытается рассмотреть его более пристально.

Жан-Жак. Теперь я понимаю, что Вы на самом деле почитаете не богиню Разума, а богиню Хаоса. Я не могу понять, чего мы достигли, обсуждая проблему федерализма и правления большинства.

Джеймс: Нет, я думаю, кое-чего мы добились. Опираясь на разум или хаос, мы пришли к очень важному выводу. Сам по себе принцип большинства зависит от первоначального предположения о природе сообщества, а именно: сообщество, включающее данное большинство, само по себе легитимно, а те вопросы, по поводу которых оно было создано, на самом деле находятся в рамках юрисдикции этого сообщества. Другими словами, являются ли широта и сфера полномочий правления большинства в рамках некоего особого сообщества соответст-

318

Р.Даль. Демократия и ее критики

вующими ситуации, зависят от первичных предположений, по отношению к которым принцип большинства неприложим. Обоснование существования сообщества находится за пределами принципа принятия решений большинством и поэтому, большей частью, вне рассмотрения самой теории демократии.

Чем больше, тем лучше?

Жан-Жак: Полагаю, что те проблемы, с которыми мы столкнулись, — результат того, что мы не смогли различить две базовые проблемы. Первая. Является ли некое сообщество с определенной сферой и широтой своего авторитета в каком-то разумном отношении более демократичным, чем любое иное? Вторая. Является ли какое-либо сообщество в разумном смысле более желательным? Что касается первой проблемы, то я вижу здесь две возможности. Одна из них заключается в чисто количественных показателях. Как уже давно отметил Руссо, чем больше число граждан, тем меньше значимость каждого гражданина в принятии решений данным сообществом*. Если мы примем ту точку зрения, что чем больше значимость каждого гражданина, тем более демократична система, то при прочих равных условиях крупная система, очевидно, менее демократична, нежели меньшая. Итак, при наличии возможности выбора демократ всегда должен предпочесть меньшее сообщество.

Джеймс: Дорогой Жан-Жак! Боюсь, что Ваша богиня оставила Вас. Если бы было верным, что меньшая система всегда должна быть более демократичной, чем большая, то наиболее демократичная система будет состоять из одного человека, а это полный абсурд.

Жан-Жак: Вы могли заметить, что мой вывод был строго условным. Я сказал, «если мы примем ту точку зрения». А мы не принимаем ее. Таким образом, нам остается только вторая из двух возможностей, о которых я только что говорил. Давайте скажем, что система наибо-

См. рассуждения Руссо в главе III «Общественного договора» об относительной власти гражданина десяти тысячного и стотысячного государств, в результате которых он приходит к выводу: «В таком случае, хотя подданный все время представляет собою единицу, отношение суверена к гражданину увеличивается пропорционально увеличению числа граждан. Отсюда следует, что чем больше растет Государство, тем более сокращается свобода» [Руссо 1998: 247\.

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 319

лее демократична в той степени, в которой она позволяет гражданам управлять самими собой в существенных для них вопросах. Тогда во многих случаях большая система будет более демократичной, чем

меньшая, так как ее возможности в решении некоторых проблем — загрязнения окружающей среды, фискальной и монетарной политики, безработицы, социальной защищенности, обороне и так далее — будут шире. С этой точки зрения, сообщество достаточно большое, чтобы решать существенно затрагивающие людей проблемы, будет всегда демократичнее, чем любое меньшее сообщество.

Джеймс: Полагаю, что Вы все еще недоговариваете. Разве не очевидно, что точно так же, как принятие численного критерия само по себе ведет к абсурду, то и критерий возможностей системы, будучи абсолютизирован, заставляет нас сказать: абсурдно большая система является самой демократичной. Разве нельзя допустить, что подобная система будет состоять из всего населения земного шара?

Жан-Жак: Чтобы избежать абсурдности каждого критерия, взятого в отдельности, давайте предположим, что мы соединилим оба критерия и ищем оптимальный баланс между размером системы и ее возможностями.

Джеймс: Великолепная идея! Полагаю, что Вы открыли направление, в котором можно искать решение данной проблемы, если оно вообще существует. Но обратите внимание на две вещи: во-первых, я не вижу какого-либо способа, при помощи которого мы можем найти такой оптимум в ходе теоретического рассуждения. Нам будет необходима поддержка значительно сильнее, нежели та, которую Ваша богиня может оказать в одиночку. Мы должны будем вынести сложные и спорные эмпирические и утилитарные суждения. Более того, так как эмпирические условия будут изменяться, существуют все основания предполагать, что, даже если оптимум может быть найден, он не будет одинаковым в различных обстоятельствах и во всякий исторический период. Наконец, мы не можем предположить, что все потребности одной совокупности людей в состоянии быть наилучшим образом удовлетворенными только одной системой. Уборка мусора, водоснабжение, начальное образование, загрязнение окружающей среды, оборона — любой из этих потребностей способен соответствовать ее собственный оптимум. В результате может возникнуть сложная система с несколькими или многими уровнями демократического

320

Р. Даль. Демократия и ее критики

руководства. Каждый из них при этом будет обладать своей сферой компетенции.

Жан-Жак: Конечно, данная система будет обладать большей сложностью, чем могут обеспечить довольно негибкие границы федеральной системы, не так ли?

Джеймс: Боюсь, что мне придется согласиться. Тем не менее, я хотел бы теперь поднять вторую проблему, которую Вы выдвинули на обсуждение. Обратите внимание, обе проблемы, которые Вы предложили разделить, — какая совокупность граждан более демократична и какая совокупность граждан самая желательная — были соединены в нашем поиске оптимума. Предположим, что после тщательного взвешивания одно из решений может оказаться более желательным, чем другое, но менее демократичным. Как мы решим, какое из них лучше?

Жан-Жак: До сих пор мы даже не обсудили, что может означать утверждение: более желательная система иногда будет менее демократичной. Мы, очевидно, предположили, что в силах оценить желательность политической системы, используя другие стандарты, отличающиеся от демократического процесса.

Гипотетически мы можем также оценивать его по результатам. Еще мы подумали, что при некоторых обстоятельствах вполне оправдан был бы отказ от некоторой степени демократии для приобретения большего числа других желательных благ: немного меньше демократии в ходе процесса ведет к немного большему количеству благ, полученных в некоем его результате.

Джеймс: Да, мы, конечно, приняли, как мне кажется, эти допущения. Но подобные уступки требуются не всегда. Вы, безусловно, согласитесь, что было бы очень хорошо, если бы мы могли одновременно увеличить доступность таких ценностей, как демократия, самоуправление и свобода?

Жан-Жак: Как я могу не поддержать такую постановку вопроса?

Джеймс: И если федеральное устройство способно было бы сделать это возможным, Вы должны были бы согласиться с тем, что это было бы желательно, не правда ли?

Жан-Жак: Если только федеральное устройство было бы в силах сделать достижение всех этих целей возможным, я бы согласился. Но скажите мне, пожалуйста, что Вы имеете в виду.

Джеймс: Я уже намекнул на это. Предположим, что сивльванцы являются членами унитарного государства. Назовем его Союз. Но допустим, что они в большей сте-

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 321

пени убеждены, чем другие граждане Союза, в важности образования и, в отличие от других граждан, готовы платить высокие налоги, чтобы добиться самого лучшего начального обучения для своих детей. Они также твердо верят в определенные методы образования и необходимости преподавания определенных предметов. Эти их убеждения другие граждане Союза не разделяют. К несчастью для сивльванцев они являются меньшинством в рамках Союза и не имеют возможности когда-либо добиться принятия своих предложений. Однако в конечном счете из-за этих и других разногласий граждане Союза решают, что они хотят, дабы их унитарное сообщество стало Федеральным Союзом. Это, кроме всего прочего, позволит сивльванцам контролировать свою образовательную систему и собирать налоги, необходимые для ее поддержки. Федерализм оказывается полезным для всех: сивльванцы получают то, чего они хотят, равно как и другие граждане Федерального Союза. Теперь, Жан-Жак, Вы согласитесь с тем, что предлагаемая федерализация приведет к явному выигрышу при реализации таких ценностей, как демократия,

самоопределение и свобода?

Жан-Жак: Я, безусловно, разделяю это мнение. Но я не могу согласиться с тем, что те же самые результаты могли бы быть достигнуты только путем федерализации. А именно это Вы, кажется, имеете в виду. Разве не могли бы граждане Союза достичь абсолютно того же самого путем предоставления силванцам власти над школами и соответствующих полномочий в области налогообложения? Но они не обязательно должны были бы отчуждать у себя право контроля в этих вопросах. Если бы убеждения населения изменились или Сильвания бы обанкротилась и, таким образом, нанесла бы ущерб национальной экономике, то Союз мог бы попробовать какую-нибудь другую стратегию.

Джеймс: Я полагаю, что данный вопрос связан с тем, насколько безопасным силванцы станут считать свое будущее. Это было бы весьма сложно, если бы общенациональное большинство могло лишить их полномочий, когда ему сие заблагорассудится. То, что вы называете «строгим» федерализмом, предотвратит подобную угрозу, и даже анемичный федерализм воспрепятствует подобному.

Жан-Жак: Кажется, теперь мы возвращаемся назад по нашим собственным следам.

Джеймс: Вы также можете заметить, что мы развили способы решения описанных проблем, выведя их из области чистых рассуждений. Приложение стандартов ре-

11 Демократия и ее критики

322

Р.Даль. Демократия и ее критики

зультативности к оценке относительной ценности альтернативных механизмов потребует эмпирического знания. Иными словами, моя простая догадка мы никогда не в силах открыть этого в любых абстрактных описаниях альтернатив. Таким образом, кажется невозможным прийти к заключению о соответствующей демократической единице путем строго теоретического рассуждения. Я понимаю, что Вы можете быть огорчены этим заключением, Жан-Жак, но теоретический разум не способен сам по себе дать ответы на наши вопросы. Мы должны будем положиться на практические суждения, однако, видимо, даже они не в состоянии дать общий ответ, приложимый ко всем временам и странам. Удовлетворительный ответ довольно сильно зависит от специфических особенностей конкретных случаев.

Жан-Жак: Перед тем, как мы оставим обсуждение общих принципов, я хочу отметить: в то время пока ответ не может быть найден теоретически, это не значит, что суждения должны быть произвольными. Нам следует основываться на определенных предпосылках, от которых зависит успешное протекание демократического процесса. В особенности, для вынесения разумного суждения потребуются оценка альтернативных возможностей в свете двух следующих первичных принципов: 1) интересам каждой личности необходимо одинаковое внимание; 2) в отсутствие убедительного доказательства обратного предполагается, что взрослый понимает свои интересы лучше любого другого человека. Эти принципы слишком общи, чтобы вести к конкретным положениям, особенно в обстоятельствах большой эмпирической сложности. Однако я полагаю, что они могут помочь найти разумные ответы на наши вопросы.

КРИТЕРИИ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ ЕДИНИЦЫ

Как установили Жан-Жак и Джеймс, мы не можем решить проблему соответствующей сферы и широты авторитета демократического образования только в рамках демократической теории. Демократический процесс, сходно с принципом большинства, допускает сообразную единицу. Критерии демократического процесса предполагают правомерность (rightfulness) единицы как таковой. Если сама по себе единица не является адекватной или правомерной, а сфера или широта ее контроля неоправданны, то это демократическое образование не может стать правомерным просто посредством применения демократи-

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 323

ческих процедур. Как согласились также Джеймс и Жан-Жак, разумное суждение о сфере и широте властного авторитета демократических единиц требует оставить область теоретического разума и погрузиться в область практических суждений. Тем не менее, как отметил Жан-Жак, было бы неверным заключить, что о рассмотренном вопросе все уже сказано. Нам кажется разумным следующее утверждение: соответствующая сфера и широта контроля демократического образования оправданы в той мере, в которой они удовлетворяют семи критериям. И наоборот, чем менее они отвечают этим критериям, тем меньше доводов в пользу данной претензии.

Ни один из этих критериев, однако, сам по себе нельзя считать достаточным. Скрытой предпосылкой каждого из них является знаменитый принцип «при прочих равных возможностях» и, в особенности, «при условии равно успешного удовлетворения остальных шести основных критериев».

1. Сфера и широта властного контроля могут быть четко идентифицированы. Особенно важно, чтобы территория (люди, составляющие демократическое образование) была твердо определена. Это, несомненно, одна из причин того, что территориальные границы, хотя они в строгом смысле необязательны (strictly essential), столь часто используются для выявления сферы контроля определенной единицы. В особенности, если они отражают очевидные исторические или геофизические факторы. И напротив, чем более неопределенны сфера и широта ее контроля, тем вероятнее, что создаваемое образование будет вовлечено в споры о пределах юрисдикции или даже в гражданские войны.

2. Люди в рамках предлагаемой сферы активно стремятся к политической независимости по вопросам, относящимся к допускаемой широте властного контроля. При этом безразлично, будет ли она ограничена

рамками местного контроля за школьным образованием или столь велика, что добьется полного суверенитета. Навязывать политическую автономию группе, члены которой не хотят этого, поскольку, например, желают сохранить или обрести членство в рамках более или менее широкой демократической единицы, было бы столь же насильственным действием, как и отказ в автономии группе, которая желает ею обладать. Более того, в той степени, в которой члены предлагаемой демократической единицы не могут достичь согласия — одни люди хотят политической авто-

324

Р.Даль. Демократия и ее критики

номии, а другие нет — любое решение оказывается насильственным.

3. Люди в рамках предполагаемой сферы настаивают на управлении, обусловленном демократическим процессом. И наоборот, претензия группы на политическую автономию тем менее оправдана, чем более вероятно, что их новое правительство не будет уважать демократический процесс. Право на самоуправление не предполагает права на создание системы угнетения (*oppressive government*).

4. Широта властного контроля находится в оправданных пределах в том смысле, что она не покушается на первичные политические права (это — переформулировка третьего критерия) или другие фундаментальные права и ценности. Напротив, претензии группы на автономию тем менее оправданы, чем сильнее основание верить, что, получив автономию, эта группа нанесет существенный вред либо собственным членам, либо людям вне своих границ.

5. В рамках предлагаемой широты властного авторитета интересы отдельных людей в соответствующем демократическом образовании в значительной степени подвержены влиянию результатов решений, принятие которых они не контролируют. Как мы уже видели, претензии на право участия в важных решениях могут быть лучше всего удовлетворены в ряде случаев путем включения тех, кто был выведен из демократического сообщества. В других ситуациях наилучшее решение проблемы может состоять в том, чтобы позволить людям, уже включенным в существующую политическую единицу, сформировать относительно (или даже полностью) автономное политическое образование, которое будет разбирать вопросы в рамках определенной сферы деятельности. И наоборот, требование (безотносительно, касающееся отделения или присоединения) не может быть оправдано, если оно выдвинуто людьми, интересы которых не затронуты в значительной мере решениями, принятыми в рамках данной политической единицы.

6. Консенсус среди людей, интересы которых существенно зависят от решений, будет прочнее, чем он мог бы быть в рамках любых других реально осуществимых границ. Согласно такому критерию, при прочих равных условиях (если иные критерии тоже реализованы) ряд границ лучше других в той степени, в какой он позволяет большому количеству людей делать то, что они хотят. В этом смысле данный критерий вновь утверждает цен-

Часть четвертая. Проблемы демократического процесса 325

ность личной свободы. Как указал Джеймс, наилучшее решение этой проблемы может иногда в значительной степени реализовывать одновременно такие ценности, как свобода, самоопределение и демократия. Разумеется, предлагаемое политическое образование тем менее желательно, чем в большей степени оно усиливает конфликт между конечными целями и, тем самым, увеличивает число людей, которые не могут добиться желаемого.

7. Достижения, оцениваемые в соответствии со всеми подходящими критериями, должны перевешивать издержки, что, конечно, является не более чем переформулировкой общего критерия рационального выбора. В этом смысле данный критерий практически бессодержателен, он лишь суммирует все содержащееся в предыдущих критериях. Однако он напоминает нам, что любое решение проблемы широты и сферы властного контроля демократического политического образования почти неизбежно повлечет за собой издержки, а не только приобретения. Оценка тех и других, как мы уже видели, требует использования целого ряда различных критериев. В дополнение к таким очевидным и полномасштабным благоприобретениям, которые могут быть оценены в соответствии с вышеизложенными шестью критериями, иные выигрыши и потери также должны быть приняты во внимание; среди них: приобретения и издержки, связанные с коммуникацией, переговорами, управлением, экономической эффективностью и так далее. В основном данные критерии требуют качественных суждений (*qualitative judgments*). Количественные оценки (*qualitative estimates*) будут обманчивыми, поскольку они обычно опускают, подменяют или затемняют большую часть принципиальных выводов (*most of the crucial judgments*). Таким образом, убедительное доказательство того, что одно решение проблемы является несомненно наилучшим, будет весьма редким, если вообще вероятным. Так как, очевидно, наилучший ответ на вопрос не может быть найден, то сторонники того или иного специфического решения будут преувеличивать выигрыш и преуменьшать издержки, связанные с ним. В то же время оппоненты этого решения будут раздувать издержки и минимизировать приобретения.

Таким образом, в реальном мире ответ на вопрос, что создает «народ» для реализации демократического процесса, скорее всего, может быть получен в ходе политических действий и конфликтов, часто сопровождаемых насилием и принуждением. Куда менее вероятно полу-

326

Р.Даль. Демократия и ее критики

чить необходимый ответ путем рационального выведения его из демократических принципов и практик. Это объясняется тем, что, как мы видели, демократическая теория не продвинулась далеко в решении данной специфической проблемы. Мы уже отметили, что демократические идеи не дают в подобном случае определенного ответа. Они предполагают: этот ответ уже был или будет дан историей и политикой. Утверждение: все взрослые люди вправе участвовать в демократическом процессе для выработки коллективных решений, результатам которых они могут быть в дальнейшем вынуждены повиноваться, отнюдь не означает, что каждая личность имеет право гражданства в рамках политического образования, которое устроено так, чтобы наилучшим образом защищать и способствовать реализации его или ее интересов. Так как мир, состоящий из абсолютно консенсусных демократических систем, невозможен, политические единицы, которые граждане демократической политической системы в силах сформировать для себя, никогда не будут полностью соответствовать интересам каждого человека. Любое специфическое, конкретное и реализуемое альтернативное решение проблемы наилучшей политической единицы почти очевидно в конечном счете будет больше соответствовать интересам одних граждан, чем других. В данном случае, так же как и в предыдущих, несмотря на перфекционистский потенциал демократических идей, самой хорошей политической единицей, достижимой для ряда граждан, будет второе по степени совершенства политическое образование.

Тем не менее, в рамках исторического времени и пространства некоторые альтернативные единицы, оцениваемые согласно разумным критериям, превосходят другие. Проблема заключается здесь не в том, что осмысленные суждения о лучшем и худшем вообще невозможны. Трудность здесь состоит в том, что эти суждения будут скорее всего неокончательными и весьма спорными.

Часть V.

ПРЕДЕЛЫ И ВОЗМОЖНОСТИ ДЕМОКРАТИИ

Глава 15.

ВТОРАЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ: ОТ ГОРОДА-ГОСУДАРСТВА К НАЦИИ-ГОСУДАРСТВУ

Современные демократические идеи и практики являются продуктом двух основных трансформаций в политической жизни. Первая, как мы видели, началась в античных Греции и Риме в V веке до нашей эры и завершилась в Средиземноморье еще до начала христианской эпохи. Тысячу лет спустя ряд городов-государств средневековой Италии также превратился в народные правления, которые, однако, прекратили существование во времена Возрождения. В обеих ситуациях средоточием, локусом (locus) демократических и республиканских идей были города-государства. В обеих ситуациях народные правления в конечном счете были поглощены имперским или олигархическим властвованием.

Следующая важная трансформация, наследниками которой мы являемся, началась в результате переноса идеи демократии из ее исторического локуса, составлявшего город-государство, в более широкие просторы нации, страны или нации-государства¹. Как политическое движение и иногда как достижение — а уже не только в виде идеи — в XIX веке эта вторая трансформация получила мощное развитие в Европе и англоязычном мире. На протяжении XX века идея демократии перестала быть тем, чем она была до того, — ограниченной доктриной, принятой лишь на Западе небольшой частью населения мира и реализовывавшейся в течение нескольких веков в крошечной части земли. Хотя она отнюдь не распространилась по всему миру, за последние полвека демократия повсеместно приобрела значительную силу в качестве политической идеи, устремления и идеологии.

ТРАНСФОРМАЦИЯ

Это второе великое продвижение демократических идей и практик существенно изменило способы осуществления — действительного или возможного — идеи демократического процесса. Наиболее заметная (хотя не единственная) причина подобной перемены состояла в пере-

330

Р. Даль. Демократия и ее критики

носе локуса этой трансформации из города-государства в нацию-государство. За пределами же нации-государства теперь лежит возможность даже более широких и всеобъемлющих наднациональных политических образований. Несмотря на то что о будущем мы можем только догадываться, увеличение масштаба политической организации уже сделало современное демократическое государство существенно отличающимся от демократии городов-государств.

В течение более тысячи лет — со времен классической Греции до XVIII века — основной предпосылкой политической мысли Запада было мнение, что в демократических и республиканских государствах размеры сообщества граждан и занимаемой им территории должны быть малы, по современным же меркам — ничтожны.

Демократическое или республиканское правление, как обычно предполагалось, годится только для небольших государств². Так, идея и идеалы полиса, небольшого унитарного государства сородичей и друзей, продолжала жить еще долгое время после того, как они исчезли в качестве исторического феномена.

Несмотря на впечатляющее поражение, которое потерпели персы от греков, в дальнейшем небольшие города-государства перестали быть соперниками для больших соседей, склонных к образованию империй, что

вполне недвусмысленно продемонстрировали Македония и Рим. Гораздо позже подъем нации-государства, часто сопровождавшийся расширением концепции национальности, вытеснил города-государства и другие маленькие княжества. Лишь некоторые исключения, наподобие Сан-Марино и Лихтенштейна, сохранились сегодня как необычные наследники исчезнувшего прошлого.

В условиях подъема национальных государств примерно с XVII века идея демократии не имела шансов на осуществимое будущее, если бы не перенос ее локуса с города-государства на национальное государство. В «Общественном договоре» (1762) Руссо все еще держится за старую версию о людях, обладающих окончательным контролем над правительством государства, достаточно компактного по размерам и территории, чтобы позволить гражданам собираться вместе для осуществления своего властного верховенства в едином народном собрании. И уже менее чем через век вера в то, что нация или страна является «естественной» единицей суверенного правления, стала настолько бесспорной, что в своем «Рассуждении о представительном правлении» Джону Стюарту

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 331

Миллю потребовалась одна лишь фраза, чтобы подтвердить для себя и для своих читателей самоочевидность этой истины и отвергнуть тем самым конвенциональную мудрость более чем двух тысячелетий, будто самоуправление нуждается в единице максимально малой, дабы все сообщество граждан могло собираться вместе [Mill (1861) 1958: 55].

Даже Милль не увидел, насколько радикальна та трансформация институтов и процедур демократии, которая неизбежно требуется при заметном увеличении масштабов. Как минимум, восемь больших следствий вызвали эпохальные изменения локуса демократии. В совокупности они образовали современное демократическое государство, резко противостоящее прежним идеалам и практикам демократических и республиканских правлений. В результате этот современный потомок демократической идеи с трудом переносит наследственные воспоминания, неустанно порождающие печальные сожаления, что нынешние практики далеко отклонились от античных идеалов. А то, что античные практики сами вряд ли соответствовали античным идеалам, остается в тени.

ВОСЕМЬ СЛЕДСТВИЙ

Позвольте мне коротко подвести итог основным последствиям столь значительного увеличения масштаба. В последующих главах я рассмотрю некоторые из них более подробно.

Представительство

Наиболее очевидное изменение состоит, конечно, в том, что представители повсеместно сменили собрание граждан, типичное для античной демократии. В работе, посвященной представительной демократии, Милль в одном-единственном предложении целиком отбрасывает идею прямой демократии. Я уже описывал во второй главе, как представительство, институт по своему происхождению недемократический, оказалось признано существенным элементом современной демократии. Несколько дополнительных замечаний помогут уточнить контекст понимания представительства.

В качестве способа придания правлению нации-государства более демократического характера представительство может быть воспринято одновременно и как истори-

332

Р. Даль. Демократия и ее критики

ческий феномен, и как развитие логики равенства в крупномасштабной политической системе.

Первые успешные попытки демократизировать нацию-государство обычно осуществлялись в тех странах, где уже были законодательные органы, предназначенные для представительства отдельных общественных интересов: аристократов, общин, землевладельцев, торговых кругов и тому подобное. По мере того как движение к большей демократизации набирало силу, образ «представительной» законодательной власти не нужно было выводить из абстрактных измышлений о демократии; уже существовали действительные легислатуры и представительные собрания, хотя и не демократические по своей природе. В результате сторонники реформ, поначалу едва ли стремившиеся к созданию инклюзивных демократий, старались сделать имевшиеся законодательные органы более «представительными» путем расширения избирательных прав, внедрения избирательных систем, которые бы позволили депутатам в большей степени представлять электорат и обеспечивать свободный и справедливый характер выборов. К тому же они старались увериться, что высшее должностное лицо — будь то президент, премьер-министр, кабинет или губернатор — будет избран большинством легислатуры (народного представительства) или же электоратом в целом.

Хотя это краткое описание основного пути демократизации не может воздать должное его многим разновидностям в каждой из стран, нечто подобное изложенному здесь происходило в первых нациях-государствах, которым предстояло пережить демократизацию. Так было, например, в американских колониях, перед революцией — важность полутора веков додемократического развития часто недооценивается, — а после провозглашения независимости в тринадцать американских штатах. При составлении статей Конфедерации вслед за обретением независимости вождям американцев пришлось создавать национальный конгресс фактически из того, что имелось под рукой. Более устойчивую и долговременную форму Конгресс США обрел уже на Конституционном конвенте 1787 года. В процессе составления Конституции делегаты Конвента постоянно исходили из специфических сторон британской конституционной системы — существования короля, двухпалатного парламента, премьер-министра с кабинетом, однако они приспособили эту модель к необычным условиям страны, сформированной из тринадцати суверенных

штатов, которой не хватало монарха для
Часть пятая. Пределы и возможности демократии 333

того, чтобы возглавлять государство, и высокородных пэров для формирования палаты лордов. И хотя их вариант решения проблемы избрания главы исполнительной власти с помощью коллегии выборщиков был несообразен с демократическими импульсами времени, президент очень вскоре стал определяться способом, который практически свелся к общенародным выборам.

В Великобритании, где премьер-министр уже оказался зависим от доверия парламентского большинства к концу XVIII века, основной целью демократических движений с 1832 года было расширение права голоса на выборах членов парламента, а также обеспечение свободы и независимости парламентских выборов. В скандинавских странах, где, как и в Англии, законодательная власть существовала со времен Средневековья, задача заключалась в том, чтобы одновременно сделать премьер-министра зависимым по преимуществу от парламента, чем от короля, и расширить право на участие в парламентских выборах. То же справедливо для Бельгии и Голландии. Хотя Франция с революции 1789 года до создания Третьей республики в 1871 году следовала несколько другим путем (расширение избирательного права в сочетании с деспотизмом исполнительной ветви), требования демократических движений не сильно отличались от тех, что формулировались в других странах. Облик политических институтов Канады, Австралии и Новой Зеландии определялся их собственным колониальным опытом, включавшим в себя значительные элементы парламентского правления, а также влиянием британской и американской конституционных систем. Смысл этой истории — в том, чтобы подчеркнуть, что начало пути движения к демократизации правительств наций-государств в Европе и Америке не было *tabula rasa*. В странах, ставших основными центрами успешной демократизации (с конца XVIII века примерно до 1920 года), законодатели, система представительства и даже выборы были уже привычными институтами. Вследствие этого некоторые наиболее отличительные институты современной демократии, включая представительную власть как таковую, не были просто продуктом абстрактных рассуждений о требованиях демократического процесса. Они стали специфическими и успешными модификациями уже существующих политических институтов. Если бы поборники демократии создавали их исключительно на основе абстрактных проектов демократического процесса, результаты, вероятно, были бы совершенно другими.

334

Р. Даль. Демократия и ее критики

Было бы ошибкой, однако, интерпретировать демократизацию существующих законодательных органов как не более чем адаптации *ad hoc* уже наличествующих институтов. Раз уж локус демократии перенесен в нацию-государство, логика политического равенства, теперь примененная к странам неизмеримо большим, чем города-государства, ясно предполагает, что солидная часть законодательства будет предписана не собранием граждан, но их избранными представителями. Тогда было очевидно (словно сейчас), что по мере того, как количество населения превысит установленный уровень, пропорция граждан, способных собираться вместе (или даже если могли бы, то участвовали чем-либо большим, нежели голосованием), должна с необходимостью все уменьшаться и уменьшаться. Я хочу сказать о проблеме участия в настоящий момент. Мой тезис состоит в том, что представительное правление не привилось к демократической идее просто по причине инерции и привычности существующих институтов. Те, кто взялся изменить эти институты, хорошо знали, что для внедрения логики политического равенства в широком масштабе наци-государства «прямую» демократию собраний граждан следует заменить (или, на худой конец, дополнить) представительным правлением. Данный тезис неоднократно повторялся до тех пор, пока, как в случае с Миллем, не стал считаться совершенно не требующим доказательств. Даже Швейцария с ее долгой традицией ассамблейного правления старинными кантонами, признала, что национальный референдум не может адекватно осуществлять функции национального парламента.

И все же, как Руссо верно предвидел в «Общественном Договоре», представительство неизбежно меняет природу и гражданства, и демократического процесса. Как мы увидим, крупномасштабная демократия несколько утратила некоторые из возможностей демократии малого охвата. Однако обычно не принимается во внимание, что обратное тоже верно.

Неограниченное расширение

Коль скоро представительство получило признание, проблемы ограничения размеров демократической единицы, положенные пределами собраний в городе-государстве, были устранены. В принципе для представительного правления никакая страна не может быть слишком обширной, никакое население — чересчур многочислен-

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 335

ным. В 1787 году в Соединенных Штатах население составляло около четырех миллионов, то есть было уже гигантским по стандартам идеального греческого полиса. Некоторые делегаты Конституционного конвента дерзко предсказывали будущие Соединенные Штаты со стомиллионным или более населением, цифрой, достигнутой к 1915 году. В 1950 году, когда Индия основала свою республиканскую парламентскую систему, в ней насчитывалось около 350 миллионов жителей, и это число все увеличивалось. Таким образом, невозможно теоретически определить высший предел роста числа граждан.

Ограничения демократии участия

Как общее следствие больших размеров, однако, некоторые формы политического участия по природе более

ограничены в полиархиях, чем в городах-государствах. Я не хочу сказать, что участие в демократических или республиканских городах-государствах действительно достигало чего-то такого, что можно было бы назвать пределами участия. Но те теоретические возможности, которые существовали во многих античных и средневековых городах-государствах, не существуют в демократических странах, включая сравнительно небольшие, из-за абсолютных размеров сообщества граждан и, в меньшей мере, территории. Теоретические ограничения эффективного политического участия, даже при современных электронных средствах коммуникации, заметно уменьшаются с сокращением масштаба.

Следствие состоит в том, что средний гражданин Соединенных Штатов или, к примеру, Дании не может участвовать в политической жизни так же полно, как средний член существенно меньшего демоса в малом государстве. Я хочу вернуться к этому пункту в следующей главе.

Разнообразие

Хотя отношения между масштабом и различием не линейные, очевидно, что чем крупнее политическая единица, чем больше людей она в себя включает, тем сильнее ее жители склонны проявлять различия в способах политической деятельности: в местной и региональной принадлежности, этнической и расовой идентичности, религии, политических верованиях и идеологии, занятиях, жизненных стилях и т.д. Довольно гомогенное гражданское население, объединенное общей принадлежностью

336

Р.Даль. Демократия и ее критики

тью к городу, языку, расе, истории, мифу, богам и религии, что было столь заметной частью античного представления о демократии в виде города-государства, ныне стало невозможным для практических целей. Все же возможна, как мы убеждаемся сегодня, помимо старинных (premodern) представлений о народном правлении иная политическая система: представительные правления с инклюзивными электоратами и широким списком личных прав и свобод, существующих в больших странах с их экстраординарными различиями.

Конфликт

Разнообразие ведет к тому, что множатся политические размежевания (cleavages). Конфликт есть неизбежный аспект политической жизни, и политическая мысль и практика склонны к тенденции принимать его в качестве нормальной, а не отклоняющейся черты политики.

Замечательным символом перемен является Джеймс Мэдисон (James Madison), который на американском Конституционном конвенте, а позже в своем «Федералисте» во всеоружии встретил исторически специфический взгляд, который все еще отражался в антифедералистских возражениях о будто бы абсурдности формирования демократической республики в столь нелепом масштабе, как федеральный союз из тринадцати штатов. В блестящей полемике Мэдисон утверждает, что поскольку конфликт интересов заложен в природе человека и общества, а выражение этих конфликтов не может быть подавлено без удушения свободы, то лучшим лекарством от болезни раздора явится увеличение масштабов. Как он и задумывал, из принятия данной посылки следовало, вопреки традиционной точке зрения, что позитивное преимущество республиканского правительства в более широком масштабе нации и-государства заключалось в следующем: политические конфликты с гораздо меньшей вероятностью порождают острый гражданский конфликт (strife), чем в тесных границах города-государства.

В противоречии с классической версией, согласно которой от более гомогенного сообщества граждан можно ожидать того, что сильнее будут разделены единые убеждения относительно общего блага и в соответствии с ними будут совершаться действия, в обширных полициях понятие общего блага распространяется гораздо более тонкими слоями, охватывая и скрепляя гетерогенные привязанности, лояльности и верования, сформирован-

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 337

ные в разнородном сообществе граждан со множеством размежеваний и конфликтов. Оно действительно распределяется настолько филигранно, что мы вынуждены недоумевать: а может ли концепция общего блага быть чем-то масштабнее, нежели просто горькое напоминание об античном представлении, которое необратимые изменения сделали несоответствующим условиям современной и постсовременной политической жизни? Мы вернемся к этой проблеме в главах 20 и 21.

ПОЛИАРХИЯ

Изменение масштабов и их последствия — представительное управление, большее многообразие, возрастание различий и конфликтов — помогли осуществить развитие набора политических институтов, которые, вместе взятые, отличают современную представительную демократию от других политических систем, будь то недемократические режимы или более ранние демократические системы. Этот вид политических систем получил название полиархии, термин, который я часто использую⁵.

Полиархия может быть понята различными способами: как историческое следствие попыток демократизации и либерализации политических институтов наций-государств; как характерный тип политического порядка или режима, в существенных отношениях отличающийся не только от недемократических систем всех видов, но также от ранних маломасштабных демократий; как система (a la Schumpeter) политического контроля, в которой наивысшие иерархи правительства государства вынуждены изменять свое поведение таким образом, чтобы выиграть выборы в политическом соревновании с другими кандидатами, партиями, и группами; как система политических прав (обсуждавшаяся ранее в главе 11); как

набор институтов, необходимых для демократического процесса в больших масштабах. Несмотря на то что эти способы интерпретации полиархии различаются в интересных и важных аспектах, они не являются несовместимыми, а напротив, дополняют друг друга. Они просто усиливают различные аспекты или результаты функционирования институтов, служащих различению полиархии от неполи-архических политических режимов.

Я буду рассматривать полиархию в последнем смысле как набор политических институтов, необходимых для крупномасштабной демократии. В заключительных главах мы увидим, каким образом развитие полиархии зависит

338

Р.Даль. Демократия и ее критики

от некоторых существенных условий; как в отсутствие одного или нескольких из этих условий полиархия способна развалиться; как, следуя гражданским раздорам и авторитарному правлению, полиархия иногда может быть восстановлена. Мы также рассмотрим распространение полиархии в мире в настоящее время и ее возможности на будущее.

Социальный и организационный плюрализм

Еще одним обстоятельством, сопутствующим увеличению размеров политического порядка (в дополнение к уже описанным последствиям — разнообразию, конфликту и полиархии), становится появление в полиархиях значительного количества социальных групп и организаций, которые сравнительно автономны как в том, что касается отношений друг с другом, так и с правительством; это стало называться плюрализмом или, более конкретно, социальным и организационным плюрализмом.

Распространение индивидуальных прав

Одним из наиболее резких различий между полиархией и всеми ранними демократическими и республиканскими системами, хотя в меньшей степени связанным с изменениями в масштабах, является поразительное расширение индивидуальных прав, произошедшее в странах с полиархическим правлением. В классической Греции, как мы видели в главе 1, свобода была атрибутом принадлежности к конкретному городу, внутри которого граждане были свободны благодаря правлению закона и праву участия в решениях собрания. Можно сомневаться, действительно ли в небольшой и сравнительно гомогенной группе граждан, соединенных узами родства, дружбы, соседства, рынка и гражданской идентичности, участие во всех совместных с согражданами решениях, касающихся их общих дел, и тем самым самоопределение всей жизни сообщества было столь фундаментальной и всесторонней свободой, что другие права и свободы меркли в своей значимости. Чтобы компенсировать эту идеализацию, необходимо добавить, что небольшие сообщества обычно гораздо менее известны своей свободой, а более — гнетущей атмосферой, в особенности в отношении неконформистов. Даже Афины не нашли в себе сил стерпеть Сократа. При всей исключительности приговора Сократу, он не обладал «консти-

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 339

туционным правом» проповедовать свое неортодоксальное учение.

По контрасту, как я отметил в главе 13, в странах с полиархическим правлением число и многообразие индивидуальных прав, которые законно определены и эффективно защищены, увеличивалось с течением времени. В дополнение, поскольку гражданство в полиархиях было расширено так, что вобрало в себя почти все взрослое население, фактически все подобные люди имеют право на первичные политические права; рабы, метеки и женщины, исключенные из полного фажданства в греческих демократиях, получили соответствующие права в современных демократических странах. В конце концов, многие индивидуальные права, подобные праву свободной торговли, не ограничены только кругом фаждан; они распространяются и на других, в некоторых случаях — на население страны в целом.

Было бы нелепо приписывать небывалое расширение индивидуальных прав в полиархиях просто эффекту увеличения размеров. Даже если большие размеры общества — только одна из многих причин и, возможно, не самая важная, она, вне всякого сомнения, вносит некоторый вклад в развитие индивидуальных прав.

Крупномасштабная демократия требует существования институтов полиархии. Как мы видели, эти институты с необходимостью включают в себя первичные политические права — права, превосходящие то, на что могли претендовать фаждане при раннем демократическом или республиканском порядке. Более того, увеличение размеров в состоянии усиливать заинтересованность в правах как в альтернативе участию в коллективных решениях. По мере возрастания масштабов страны каждый человек неизбежно становится малоизвестным, да и сам знаком со все меньшей частью всего населения, а значит он превращается в незнакомца для возрастающего числа других фаждан. Общие социальные узы и личное приязнательство между фажданами уступают социальной дистанции и автономии. В этих обстоятельствах личные права, вытекающие из фажданства, — или просто из личности (рег-sonhood) — могут обеспечить сферу личной свободы, чего не способно сделать участие в коллективных решениях. Далее, по мере роста разнообразия и политических размежеваний, политические конфликты и соперничество стали нормальными и приемлемыми аспектами политической жизни, а отдельные права могли уже рассматри-

340

Р.Даль. Демократия и ее критики

ваться в виде замены политического согласия. Если существовало бы общество, лишенное конфликта интересов, никто не имел бы особой нужды в личных правах. Желание любого гражданина стало бы

желанием и всякого иного. И хотя ни одно общество никогда не было ни столь гомогенно, ни столь внутренне единодушно, даже несовершенное согласие, тем ни менее, позволяет заметно крупной части людей рассчитывать на включение в большинство настолько часто, что их основные интересы всегда обеспечивались бы коллективными решениями. Но когда конфликт интересов становится нормальным явлением, а результаты решений получают высокую степень неопределенности, личные права дают каждому способ обеспечения некоего свободного пространства, которое не может быть легко нарушено обычными политическими решениями.

ПОЛИАРХИЯ

Полиархия является политическим строем, в самой широко взятой форме отмеченным двумя общими характеристиками. Гражданство распространено на сравнительно большую часть взрослого населения. Права гражданства включают возможность выступить против высших должностных лиц в правительстве и смещать их посредством голосования. Первая характеристика отделяет полиархию от более ограничительных систем правления, в которых, хотя и дозволена оппозиция, доступ в правительства и в состав их легальных оппозиций сужен только для представителей малых групп, как это было в Британии, Бельгии, Италии и в других странах до введения массового избирательного права. Вторая характеристика отделяет полиархию от режимов, в которых большинство взрослых является гражданами, но гражданство не предполагает права на оппозицию и на смещение правительства голосованием, как это происходит при современных авторитарных режимах.

Институты полиархии

При уточнении двух этих общих принципов более конкретно полиархия является политическим порядком, определенным наличием семи институтов, каждый из которых должен существовать для того, чтобы эта форма правления была распознана как полиархия.

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 341

1. Выборные власти. Выборные власти облечены конституцией правом контроля над правительственными решениями по поводу политики.
2. Свободные и справедливые выборы. Выборные власти избираются на свободно и справедливо проводимых выборах, где злоупотребления сравнительно редки.
3. Включающее избирательное право. Практически все взрослое население имеет право голосовать во время избрания властей.
4. Право претендовать на избрание. Почти все взрослые вправе выдвигать свою кандидатуру на выборах на правительственные должности, хотя существующие ограничения на занятие постов могут превышать те, которые установлены для голосования.
5. Свобода выражения своего мнения. Граждане имеют право выражать свое мнение без страха строгого наказания по политическим мотивам в широком смысле, включая критику властей, правительства, режима, социально-экономического порядка и господствующей идеологии.
6. Альтернативная информация. Граждане располагают правом на поиск альтернативных источников информации. Более того, альтернативные источники информации существуют и защищены законами.
7. Организационная самостоятельность. Для достижения различных прав, включая вышеперечисленные, граждане также вправе формировать сравнительно самостоятельные ассоциации или организации, включая независимые политические партии и группы интересов.

Важно понимать, что эти утверждения характеризуют действительные, а не просто номинальные права, институты и процессы. На деле странам мира может быть номинально присвоен ранг в соответствии со степенью, в которой каждый из институтов наличествует на практике. Следовательно, институты способны служить в качестве критериев для решения по поводу того, какая из стран управляется полиархией сегодня или в более ранние времена. Эти ранжирования и классификации могут быть использованы, как мы увидим далее, для исследования условий, которые благоприятствуют или мешают перспективам укрепления полиархии.

Полиархия и демократия

Тем не менее очевидно, что мы интересуемся полиархией не только потому, что она являет собой тип политического строя, характерный для современного мира. Здесь

1

342

Р.Даль, Демократия и ее критики

она интересует нас из-за своей связи с демократией. Как же тогда полиархия соотносится с демократией?

Коротко, институты полиархии необходимы для демократии крупного масштаба, особенно размеров современной нации-государства. Иначе говоря, все институты полиархии нужны для наивысших достижений в демократическом процессе управления страной. Сказать, что все семь институтов необходимы, не значит утверждать, что они достаточны. В следующих главах я хотел бы рассмотреть некоторые возможности дальнейшей демократизации стран, управляемых институтами полиархии.

Взаимоотношения между полиархией и требования к демократическому процессу показаны в таблице 15.1.

Таблица 15.1. Полиархия и демократический процесс

Данные институты ...	необходимы для удовлетворения следующих критериев:
----------------------	--

1. Выборные власти	I. Избирательное равенство
2. Свободные и справедливые выборы	
1. Выборные власти	
3. Включающее избирательное право	
4. Право баллотироваться на пост	
5. Свобода выражать свое мнение	
6. Альтернативная информация	
7. Ассоциативная автономия	II. Эффективное участие
5. Свобода выражать свое мнение	
6. Альтернативная информация	
7. Ассоциативная автономия	III. Просвещенное понимание
1. Выборные власти	
2. Свободные и справедливые выборы	

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 343

Данные институты ...	необходимы для удовлетворения следующих критериев:
3. Включающее избирательное право	
4. Право баллотироваться на пост	
5. Свобода выражать свое мнение	
6. Альтернативная информация	
7. Ассоциативная автономия	
	IV. Контроль над повесткой ДНЯ
3. Включающее избирательное право	
4. Право баллотироваться на пост	
5. Свобода выражать свое мнение	
6. Альтернативная информация	
7. Ассоциативная автономия	
	V. Включенность

ОЦЕНКА ПОЛИАРХИИ

Типичные демократы, живущие в странах с авторитарными режимами, горячо желают, чтобы их страна достигла бы в один прекрасный день порога полиархии. Настоящие демократы, населяющие страны с полиархиями, убеждены, что полиархия недостаточно демократична и ее следовало бы демократизировать в гораздо большей мере. И хотя демократы рисуют немало различных картин того, какой бы могла быть следующая ступень демократизации, ни одна страна не перешла пределов полиархии на пути к «высшим» стадиям демократии.

В то время как интеллектуалы в странах, где демократия существует без перерывов уже на протяжении нескольких поколений или около того, пресыщены ее институтами и оскорблены их недостатками, нетрудно понять, почему демократы, лишенные этих институтов, находят их весьма желанными и безупречными. Полиархия обеспечивает широкий набор человеческих прав и свобод, которые не может гарантировать ни

Р. Даль. Демократия и ее критики

существующих в современном мире альтернатив ей. Составной частью полиархии является обильная зона свободы и контроля, которую никак нельзя оккупировать, без того чтобы не разрушить саму полиархию. Поскольку люди в демократических странах, как мы уже видели, стараются достичь дополнительных прав, свобод, полномочий, эта сущностная зона расширяется в еще большей степени. Хотя институты полиархии не в силах гарантировать легкого и действенного участия граждан, которое, в принципе, может существовать в малом городе-государстве, хотя они не обеспечивают скрупулезного контроля граждан над правительством или неизменного соответствия политики желаниям большинства людей, они в принципе делают маловероятным, что правительство окажется в состоянии долго проводить политику, которая серьезно задевает большинство граждан. Более того, при этих институтах становятся довольно частыми случаи, когда правительство воплощает в жизнь политику, которой значимое количество граждан сопротивляется и пытается ее отвергнуть, решительно используя доступные им права и возможности. Если контроль граждан над коллективными решениями слабее, чем тот жесткий контроль, который они бы осуществляли, когда бы мечта о реализации демократии участия все-таки сбылась, возможность граждан накладывать вето на пере выборы и политику избранных властей остается могущественным, хотя и редко исполняемым способом защиты от политического курса, вызывающего возражения у многих людей. При сравнении с ее альтернативами — историческими и актуальными — полиархия оказывается одним из наиболее необычных продуктов человечества. С демократической точки зрения могут быть подняты многие вопросы по поводу институтов крупномасштабной демократии в нации-государстве в их нынешнем виде. Наиболее важны, по моему, те из них, которым посвящена оставшаяся часть книги:

1. Как мы можем, если это вероятно вообще, понять в условиях современного и постсовременного мира возможности политического участия, которое теоретически наличествует, хотя и не полностью достигнуто на практике, в мелкомасштабных демократиях и республиках?

2. Предполагает ли полиархия условия, которые отсутствуют и будут продолжать отсутствовать в большинстве стран? Является ли большее число стран неподходящими для полиархии и потому склонными к крушениям демократии и авторитарному правлению?

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 345

3. Возможна ли вообще крупномасштабная демократия на деле, или тенденции к бюрократизации и олигархии с необходимостью лишают ее требуемых значений и оправданий?

4. Действительно ли плюрализм, присущий крупномасштабным демократиям, значительно ослабляет перспективы достижения общественного блага? Правда ли, что общественное благо на самом деле существует хоть в сколько-нибудь заметной степени?

5. Наконец, можно ли перейти исторические пороги демократии к более полным достижениям демократического процесса? Короче, при данных ограничениях и возможностях нашего мира, является ли третья трансформация реалистичной вероятностью?

Глава 16.

ДЕМОКРАТИЯ, ПОЛИАРХИЯ И УЧАСТИЕ

Следствием переноса идеи демократии с города-государства на нацию-государство явилось сокращение для граждан возможностей полного участия в принятии решений, чем (по крайней мере, теоретически) в меньших по размеру системах. Сегодня для подавляющего большинства людей эти новые пределы участия кажутся во многом естественными. Но природа демократической идеи и ее происхождение сохраняют надежду на то, что эти пределы могут быть расширены созданием новых (или воссозданием прежних) демократических форм и институтов. Соответственно, сильные разногласия относительно идеалов полноценной демократии участия (fully participatory democracy) сохраняются среди сторонников демократии, тех, кто всегда возвращается назад, к предшествующему демократическому взгляду, отраженному в «Общественном договоре» Руссо и образах греческой демократии, — не столько в том виде, как они существовали в исторической реальности, но в идеализированном полисе.

Некоторые из основных вопросов мы можем проследить по диалогу Жан-Жака и Джеймса:

Джеймс: Я всегда замечал, Жан-Жак, что когда Вы принимаете выгоды современной демократии, включая право говорить что Вам угодно — право, которое Вы, очевидно, лелеете, коль скоро упражняетесь в нем столь часто — Вы, тем не менее, похоже, все время очерняете ее институты и достижения. Иногда я думаю, что в демократических странах кризис демократии скорее может быть навязан ее утопическими защитниками, нежели оппонентами. С такими друзьями, как Вы...

Жан-Жак: ...Демократия не нуждается во врагах. Определенно, удар ниже пояса, Джеймс. Это не похоже на Вас и не идет Вам, дорогой друг. Вы говорите о демократии. Если я критичен, то это потому, что Ваша «современная демократия» не слишком демократична и не может быть таковой. Почему бы не дать вещам их истинные имена и не назвать современную демократию «олигархией»?

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 347

Джеймс: Извините, если напал на Вас, Жан-Жак. Я думал, что мое замечание корректно. Но я вижу, что у Вас сегодня боевой настрой, так что я лучше поищу убежище, пока Вы прицеливаетесь и стреляете.

Пожалуйста, продолжайте.

Жан-Жак: Благодарю Вас. Неужели не является совершенно очевидным, что нечто, именуемое Вами «полиархия», есть лишь жалкий суррогат подлинной демократии?

Джеймс: Простите, но я усвоил, что выражением «подлинная демократия» (real democracy) обычно обозначают или же нереальную демократию, или реальное притеснение, а часто все это вкупе. Тем не менее, я ожидаю что Вы прольете на это свет. Я даже задам вопрос, на который Вы напрашиваетесь: почему полиархия суррогат реальной демократии?

Жан-Жак: Потому что ни одно правительство не способно быть действительно демократичным в масштабе страны. Демократия в ее классическом понимании подразумевает прежде всего прямое участие граждан. Может существовать только демократия участия, все остальное — притворство. Как утверждал Руссо, следуя античной традиции, если предполагается, что граждане истинно суверенны, они должны иметь возможность собираться вместе на суверенном собрании. Для этого корпусу граждан — а в те дни это была территория государства в целом — следует быть компактным. Он указывал: чем больше число жителей, тем с необходимостью меньшей нужно быть совокупной доле каждого в управлении. В большом государстве эта доля бесконечно мала. «Английский народ, — замечает он, — считает себя свободным: он жестоко ошибается. Он свободен только во время выборов членов Парламента: как только они избраны — он раб, он ничто» (кн. 3, гл. 15) [Руссо 1998: 281]. Я знаю, трудно это уяснить людям, привыкшим думать лишь о полиархии, но афиняне поняли бы моментально.

Джеймс: Я не хочу начинать бесконечную дискуссию о том, «что на самом деле имел в виду Руссо», которая заведет нас далеко, и потому с радостью оставляю ее тем, кто получает от подобных вещей удовольствие. Так что я проигнорирую его порочное определение демократии в «Общественном договоре», где он ставит условием, что в «демократии» люди должны не только создавать законы, но также и осуществлять их отправление. В таком виде «демократия» была невозможна. «Если бы существовал народ, состоящий из богов, то он управлял бы собою демократически. Но Правление столь совершенное не под-
348

Р. Даль. Демократия и ее критики

ходит людям» (кн. 3, гл. 4) [256]. В своих определениях он совершенно прав. Но то, что он именовал республикой, мы скорее назвали бы прямой демократией или, даже точнее, демократией народного собрания. Я также проигнорирую тот факт, что он считает представительство полностью неприемлемым только в «Общественном договоре»*. В своих предшествующих работах он расценивал это как разумное разрешение; так же он поступал и в последующих трудах. Я полагаю, для него, как и для нас, было очевидно, что без представительного правления Польша и Корсика, например, никогда не могли бы быть республиками [см. особенно Fralin 1978].

Жан-Жак: Я согласен, что спор не может продвигаться благодаря научным рассуждениям о Руссо. Я упомянул его не для того, чтобы убедить Вас цитированием Великого Имени в собственных интересах — мы оба понимаем, это ничего не доказывает, хотя и является распространенной формой дискуссии о подобных материях. Я упомянул его только потому, что уверился: он был совершенно прав насчет последствий масштабов сообщества для политического участия.

Джеймс: Вас, наверное, удивит, но то же думал и я. Не понимаю, как можно отрицать, что вероятность прямого участия для каждого гражданина в коллективных решениях, исключая голосование, должна находиться в обратной зависимости от размеров. Вот почему адвокаты широкомасштабной демократии обожают представительство. Представительство — очевидное решение для не разрешимой по-другому проблемы.

Жан-Жак: Но не допускаете ли Вы, что представительство не снимает проблему участия? И не предполагаете ли Вы также, следовательно, что проблема представительства просто не может быть решена в большой системе? Поэтому ее возможно решить только в классических положениях: демократией малых масштабов.

Джеймс: Вы и большинство других защитников демократии, кажется, не распознаете, насколько быстро ваши собственные аргументы оборачиваются против вас. Я уже согласился, что по мере роста числа граждан возможность для них непосредственно участвовать в принятии решений должна с необходимостью уменьшаться. Раз ничто другое не имеет верхнего предела, то время им обладает. Элементарная арифметика показывает: если де-

См. главу 15 III книги «Общественного договора».

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 349

сят жителей должны были встречаться на пять часов — большое время для слушаний! — то максимум равного времени, которое было бы отведено каждому для доклада, для парламентских маневров и для голосования составило бы тридцать минут. Небольшие комитеты являют собой отменный пример демократии участия или, во всяком случае, могли бы быть таковыми. Однако даже при этом, как большинство из нас знают из опыта, занятые люди не будут стремиться поучаствовать в многочисленных пятичасовых заседаниях каждый месяц. Но Вы и Руссо не говорите о комитетах, а говорите об управлении государством во имя божественного промысла!

Жан-Жак: Не только государством. Другие организации и ассоциации тоже могут управляться демократически.

Джеймс: Это, конечно, так. Но давайте вернемся к арифметике участия. Как только Вы превышаете размеры

комитета, возможности для всех членов участвовать, понятно, резко и решительно падают. Посмотрите: если продолжительность слушаний собрания ограничится пятью часами и число граждан не будет превышать сотни, тогда каждый его участник будет иметь на выступление три минуты. На трех сотнях членов вы достигнете приближающегося к нулю времени в одну минуту. Число граждан, которые в состоянии быть избранными в народное собрание в классических Афинах, согласно примерным оценкам, было двадцать тысяч; если бы время равномерно распределялось, на протяжении пятичасового собрания каждый гражданин имел бы менее одной секунды, когда он мог бы участвовать!

Жан-Жак: Теперь, Джеймс, я могу воспользоваться арифметикой. Я знаком с вычислениями наподобие вышеприведенных. Но разве они не ошибочны? В конце концов, далеко не все хотят или должны участвовать, выступая. Среди двадцати тысяч людей не может быть двадцати тысяч различных точек зрения по проблеме, особенно если граждане собираются после дней, недель или месяцев дискуссий, предшествовавших собранию. Ко времени собрания, вероятно, только две или три альтернативы окажутся стоящими серьезного обсуждения. Так, десять ораторов и примерно по полчаса каждому для представления своих аргументов вполне могут быть достаточными. Или, скажем, пять ораторов и полчаса каждому; это оставит время на короткие вопросы и утверждения, а пять минут для выступления позволят еще тридцати людям участвовать.

350

Р.Даль. Демократия и ее критики

Джеймс: Bravo! Заметьте, что Вы только что продемонстрировали. Тридцать пять граждан активно выступают на Вашем собрании. Что делают остальные? Они могут слушать, думать и голосовать. Так, в собрании двадцати тысяч более чем 99,8% участвуют только слушанием, размышлением и голосованием! Большая честь, Ваша демократия участия.

Жан-Жак: Я нахожу эти арифметические расчеты утомительными. В зависимости от числа, с которого Вы начинаете, выходит по Вашему желанию. Как говорят о компьютерах: мусор на входе — мусор на выходе.

Джеймс: Эти школьные упражнения могут быть утомительными, но сторонники демократии участия просто не хотят увидеть то, что они демонстрируют. Все, о чем я прошу — пусть Истинно Верующие в демократию участия введут собственные цифры и после этого крепко задумаются о результатах. Если они сделают это, они не смогут рационально избежать заключения, что демократическая система, в которой большинство членов имеют полные и равные права участвовать, возможна только в очень малых группах. Глупо обсуждать точные цифры, но могу ли я предположить, что Вы не собираетесь сокращать демократическое управление до политических систем с менее чем несколькими сотнями человек? Разрешите мне быть щедрым и допустить, что Ваш верхний предел — тысяча, возможно, даже десять тысяч. В таком масштабе большинство граждан будет способно участвовать в любом данном собрании только слушанием, размышлением и голосованием. Равнозначное они в состоянии делать в представительной системе. В чем различие? Большой митинг — скажем, тысяча или более людей — по существу особый вид «представительной» системы, потому что немногие ораторы должны представлять голоса всех тех, кто не может высказаться. Но без правил справедливого представительства отбор ораторов — представителей — способен быть произвольным, случайным и несправедливым. Установите правила для отбора ораторов, и Вы уже близки к представительной системе. Очевидное разрешение — создать систему, в которой каждый гражданин мог бы быть выбран в качестве оратора, и позволить гражданам голосовать, чтобы наметить тех, кто будет говорить от их имени. Или позволить представителям быть избранными жребием, если Вы предпочитаете такое. В любом случае, Вы придете к более справедливой системе, чем Ваши попытки избежать представительства.

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 351

Жан-Жак: Все же будет одно существенное различие между моим решением и Вашим. В представительной системе избранные выразители интересов могут лишь голосовать за или против тех политических решений, которые вынесли на их одобрение. В собрании с избранными или случайным образом определенными (randomly chosen) ораторами граждане в силах голосовать за или против самых различных политических решений. Так они способны осуществлять более прямой контроль над принятием решений.

Джеймс: Я не отрицаю этого. Но мне интересно, почему Вы не задумываетесь, с какой стати Руссо считал, что «демократия», как он ее определил ранее, невозможна. Вы действительно не можете ожидать от граждан, что они будут проводить все свое время или большую его часть на собраниях. Ведь нужно же выполнять повседневную «мирскую» работу. Неужели Вы рисуете пасторальное общество, в котором вся

работа правительства способна быть выполнена собраниями граждан, встречающимися раз в месяц или около того?

Жан-Жак: Нет, не предполагаю. Демократия участия работает в киббуцах Израиля, а киббуцы являются высокоэффективными союзами производителей, причем не только сельскохозяйственными, но также производительными и торговыми.

Джеймс: Предполагаете ли Вы тогда, что Ваша демократия участия потребует общества, исключительно составленного из коммун наподобие киббуцев? И что люди смогут свободно выбирать, желают ли они жить и работать на коммуны? Насколько я знаю, подобных обществ никогда не существовало. Даже в Израиле 95% людей не живут в киббуцах. Ни в одной стране нет в достаточной мере свободных коммун, когда-либо привлекавших сколько-нибудь существенную долю населения. Китайские коммуны, мы знаем, были созданы тяжким принуждением и не сохранились после того, как сельских жителей более не заставляли вступать в них.

Жан-Жак: Человеческое сознание не определено навсегда, Вы это знаете. В любом случае, коммуны — не единственная модель. Участие может складываться в кооперативах производителей, в городских правительствах и так далее.

Джеймс: Городские правительства? Не должны ли мы провести различие между двумя 'радикально отличающимися способами восприятия демократии участия? Один из них — способ, обычно выдвигаемый Истинно Верую-

352

Р.Даль. Демократия и ее критики

цами, — всеобщее разрешение: все правительства предполагают полное участие. Как следует из наших арифметических упражнений, правительства способны существовать только в небольших и полностью автономных единицах. Тезис, что ни одна единица не может быть настолько велика, чтобы сделать ассамблейное правление высокого участия невозможным является, по моему мнению, абсолютно утопическим. В более умеренном взгляде на демократию участия, с другой стороны, только некоторые единицы управляются как демократии полного участия. Иные, которые слишком велики для ассамблейного правления, управляются представительными системами. Если правда, что все институты полиархии существенны для демократического процесса в управлении большой системой, тогда правительства таких систем будут полиархиями. Какое из двух данных решений Вы имеете в виду?

Жан-Жак: Поскольку я не думаю, что оно реализуется завтра утром, естественно, я предпочту первое.

Джеймс: Я так и думал. Я действительно не могу вообразить, как, обратившись к окружающей нас сейчас действительности, кто-то мог бы измыслить мир, подобный Вашему. Я полагаю, что это сделало бы ядерное уничтожение, но я не думаю, что Вы предлагаете именно такие средства. Давай разыграем Творца и предположим, что в мире, сходном с нынешним по уровню технологии и по населенности, люди будут жить только в очень маленьких и политически автономных сообществах, каждое из которых управляется собранием с высоким уровнем участия всех его граждан. В зависимости от параметров, к которым мы будем обращаться, будут тысячи, или десятки тысяч этих маленьких демократий участия.

Жан-Жак: Я не верю в то, как Вы разыгрываете Творца. И я бы не доверял Вам еще больше, если бы Вы были Творцом. Но, кажется, я должен предоставить Вам возможность получить удовольствие. Продолжайте и разыгрывайте Творца, раз уж Вы так этого хотите.

Джеймс: Ценю Ваше доверие. Теперь вообразите, что люди в одном из независимых союзов ввязались в ссору с людьми из другого — или страстно желают их благ, или, того лучше, хотят осуществлять больший контроль над ними. Через положенное время одна единица доминирует над другими. Теперь она стала крупнее, чем все соседи и обладает большими ресурсами, ее население познает все прелести империи. Так оно подчиняет еще несколько более мелких соседей, и маленькая империя расширяет-

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 353

ся. Но, за исключением нашей скромной империи, на Земле — только малые государства. Какая блестящая перспектива открывается перед этой новой и растущей имперской мощью! Все другие мелкие государства ожидают того, чтобы быть потребленными, как лакомые кусочки. Пусть Плотник горько рыдает над бедными устрицами, но он все же будет их есть.

Жан-Жак: Как Творец, я полагаю, Вы можете создавать все, что пожелаете. Но Ваше творение поражает меня своей вторичностью, отсутствием воображения или просто детерминированностью культурой. Почему Вы предполагаете неизбежность агрессии и империи?

Джеймс: Я не допускаю их неотвратимости, а просто высокую вероятность. Вы действительно считаете мой сценарий невозможным, Жан-Жак? Тогда взгляните на Афины, на Рим. Взгляните на историю рода человеческого. Или Вы хотите, чтобы я, разыгрывая Творца, возвратил нас в Эдем и изгнал зло из мира — отныне и навсегда?

Жан-Жак: Нет, но, пожалуйста, вернитесь на землю. В Вашей юпитерианской стратосфере недостаток кислорода заставил Вас потерять чувство реальности. Не думаете ли Вы, что люди в независимых самоуправляющихся единицах будут сопротивляться? Конечно, будут. В действительности они будут создавать союзы для защиты себя от завоевания или поглощения империей.

Джеймс: Точно! И так они предпримут первые шаги к созданию системы, слишком большой для демократии участия. Будучи демократами, исходя из логики политического равенства, они построят не только

представительную демократию, но и все институты полиархии.

Жан-Жак: Надеюсь, нет. Начиная с веры в важность полного участия, исходя из логики равенства и, несомненно, по инерции институтов большой нации-государства, я верю, что они смогут найти способы расширения пределов участия, свойственных полиархии.

Джеймс: Я хочу, чтобы Вы объяснили, как они могут это сделать. Но сначала я намереваюсь обратить Ваше внимание на то, как далеко мы зашли. Если только Вы не будете исходить из того, что весь мир может существовать неопределенно долго в форме очень маленьких и полностью автономных государств (или если не государств, то полностью добровольных ассоциаций), Вам придется признать, что слишком большие для демократии участия ассоциации обязаны существовать. Но если так, то нуждаются ли эти ассоциации в правительствах?

Жан-Жак: Конечно, они будут управляться.

12 Демократия и ее критики

354

Р. Даль. Демократия и ее критики

Джеймс: Тогда не следует ли Вам сделать один из двух выборов? Либо Вы настаиваете, что эти правительства, даже не имея характера полного участия, насколько это возможно в их масштабе, должны удовлетворять критериям демократического процесса. Либо Вы не настаиваете на том, что они демократические; в таком случае предполагается: Вы должны быть подготовлены к тому, чтобы принять то, что они управляются недемократическим способом. Но все в Вашей политической философии отвергает этот аспект, поскольку все в этом отношении должно приводить к первому выбору. С Вашей точки зрения, эти широкомасштабные правительства не могут быть демократическими надлежащим образом, но раз они уж должны существовать, лучше, если они будут настолько демократическими, насколько это возможно, чем когда они будут недемократическими. Вы заключите, что второсортная демократия предпочтительнее самой лучшей недемократии. Так что если полиархия существенна для демократического процесса в этих широкомасштабных системах, Вам придется оправдать полиархию. Таков конечный результат моих рассуждений. Возможно, на этом мы порешим?

Жан-Жак: Возможно. Но это не окончательное решение проблемы участия. Даже если я соглашусь, что такие широкомасштабные системы желательны и что полиархия необходима в случае, когда правительство подобных систем должно стать более демократическим. Мне не следует заключать, что институты полиархии существенны для демократии даже в широкомасштабных системах.

Джеймс: Конечно, Вы правы. В этом мы тоже согласны.

Жан-Жак: Хотя, я думаю, мы все еще не пришли к единому мнению относительно возможностей политического участия. Даже в больших системах они могут быть неизмеримо большими, чем тот уровень, что сейчас обеспечивают институты полиархии. Я думаю, что с полиархией демократия не достигла своих максимально вероятных пределов. Конечно, возможны изменения, которые превзойдут полиархию и создадут новый уровень демократизации. Требуется искать новые формы демократического контроля не только в меньших единицах, где демократический процесс способен быть существенно увеличен, но также и в больших единицах.

Джеймс: Я одобряю Ваши выводы. Эти обстоятельства постоянно от меня ускользали.

Жан-Жак: Тогда мы оба должны подумать об этой проблеме. Наверняка нам следует отвергнуть самодоволь-

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 355

ный взгляд на то, что с институтом полиархии в нации-государстве демократическая идея окончательно достигла вершины своих возможностей.

Джеймс: В этом мы полностью согласны. Иногда мы должны исследовать одновременно пределы и возможности демократии в условиях, которые, как мы способны предполагать, могут существовать в мире, в каком хотелось бы жить нам и нашим потомкам.

Глава 17.

КАК ПОЛИАРХИЯ СКЛАДЫВАЛАСЬ В ОДНИХ СТРАНАХ, НО НЕ В ДРУГИХ

В самой общей форме демократия — это очень древняя форма правления. Если и впрямь признать верными предположения некоторых антропологов, что наши предки, охотники и собиратели, осуществляли правление своими сообществами на основе совета (discussion) и инициативы (leadership), успех которых зависел от поддержания согласия (continuing consent), то демократия в широком смысле вполне может быть старейшей формой правления, когда-либо использованной человеческими существами. В течение тысячелетий демократия могла оставаться почти универсальной — «естественной» и образцовой формой племенного правления. Однако, пусть даже это так и было, за ней последовал племенной деспотизм, возникший, возможно, в процессе эволюционного перехода человеческого общества от потребительской экономики охотников-собирателей к оседлому земледелию и скотоводству [Glassman 1986]. В более сложных и частично урбанизированных обществах, встретивших зарю письменной истории, демократия была надолго заменена монархией и аристократией, деспотизмом и олигархией в качестве «естественного» решения проблем управления.

Несмотря на то что появление народного правления в V веке до христианской эры в городах-государствах

Греции и городе-государстве Риме стало эпохальным в эволюции политических возможностей, управляемые собраниями города Греции составляли ничтожную малость в масштабах всего человечества. И хотя жители Римской республики в апогее ее развития до деградации* в имперское правление были более многочисленны, чем греки, но и они составляли лишь небольшую часть мирового на-

Еще одно подтверждение недооценки Далем значения «промежуточных веков» и имперского наследия для политического развития, в том числе для возникновения и становления современной демократии.

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 357

селения. При том что римляне превосходили по численности общее население итальянских республик позднего Средневековья, это опять же было всего лишь каплей в великом океане человечества. Высокий уровень народного контроля оставался исторической редкостью не только в управлении государством. Еще в меньшей степени он был принят в других ассоциациях — религиозных, экономических, социальных, зачастую являвшимися по форме иерархиями, а по своей деятельности — деспотиями*. При рассмотрении в длительной исторической перспективе жизнь в условиях демократического правления оказывается отнюдь не «естественным» состоянием рода человеческого. Оно виделось, или, по меньшей мере, представлялось отклонением. Только с недавних пор господствующие идеологии, политические философии и закрепленные верования стали рассматривать демократию как «естественную» форму правления. С другой стороны, преобладающие идеологии обычно понимали иерархию как естественный порядок человеческого общежития.

Тем не менее, как я уже отмечал во вступлении, в качестве явного идеала, компонента преобладающих идеологий и узаконивающего мифа для тех, кто правит, «демократия» стала практически универсальной. В авторитарных странах, в целях придания режиму легитимности, демократия часто просто переопределяется. Так это было в Советском Союзе, Восточной Европе, Индонезии или в иных местах. В Латинской Америке военные режимы могут оправдывать свое правление как необходимое для очищения политической жизни — разумеется, таким образом, чтобы демократия была создана или восстановлена. Однако при всех искажениях и ограничениях идеи демократии, за исключением горстки стран, все руководители не только заявляют, что их правительство заботится о благе людей — на это правители склонны претендовать всегда и везде, — но в большинстве стран они, помимо этого, также претендуют на следование воле людей. Во многих странах правление народа толкуется как массовая мобилизация под эгидой единственной партии. По мень-

ше вполне точная оценка. Демократические практики и процедуры были достаточно широко распространены в качестве дополнительных, действовавших на субсистемном уровне, например, внутри различных сообществ и корпораций.

358

Р. Даль. Демократия и ее критики

шей мере в идеологических установках правление народа, самим народом и для народа не исчезает с лица Земли*. Это образец, на осуществление которого претендуют сейчас почти все режимы.

И все же страны значительно различаются по тому показателю, в какой степени их правительства соответствуют критериям демократического процесса или, конкретнее, обеспечивают существование институтов, необходимых для полиархии. В таком случае будет, возможно, бесполезно вспомнить, что это за институты:

1. Контроль над правительственными решениями, касающимися политического курса (policy), конституционно закреплен за выборными должностными лицами.
2. Выборные должностные лица определяются и мирно смещаются в ходе сравнительно частых, справедливых и свободных выборов, при которых принуждение вполне ограничено.
3. Практически все взрослое население имеет право участвовать в этих выборах.
4. Большая часть взрослого населения также имеет право выступать в качестве кандидатов на официальные должности (public offices), за которые идет соревнование на этих выборах.
5. Граждане имеют эффективно обеспечиваемые права (effectively enforced) на свободное самовыражение, особенно политическое, включая критику должностных лиц, действий правительства, преобладающей политической, экономической и социальной системы и господствующей идеологии.
6. Они также имеют свободный доступ к альтернативным источникам информации, не находящейся под монопольным контролем правительства или любой другой единичной группы.
7. Наконец, они имеют эффективно обеспечиваемое право образовывать самостоятельные ассоциации и

Даль практически дословно воспроизводит знаменитую формулировку Авраама Линкольна из «Геттисбергского обращения» (1863). В нем перед лицом «славных павших» (glorious dead) президент клянется, что «эта нация в державе Божией даст новое рождение свободе и что правление, принадлежащее народу (government of the people), осуществляемое народом (by the people) и служащее народу (for the people), никогда не исчезнет с лица Земли (shall not perish from the Earth)».

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 359

вступать в них, включая политические объединения, такие, как политические партии и группы интересов, стремящиеся влиять на правительство, используя для этого конкуренцию на выборах и другие мирные средства.

Хотя число стран, обладающих данными институтами в XX веке существенно возросло, недемократические режимы все еще численно превосходят полиархии. Что касается управления системами, не являющимися государствами, то соблюдение минимальных требований к демократическому процессу — редкость даже в условиях полиархии.

РАЗВИТИЕ ПОЛИАРХИИ

Полная полиархия — это система XX века. Несмотря на то что некоторые институты полиархии возникли в некоторых англосаксонских странах и странах континентальной Европы в XIX веке, ни в одной стране демос не стал инклюзивным вплоть до XX века.

В развитии полиархии можно выделить три периода: 1776-1930, 1950-1959, и 1980-е годы. Первый из них начинается с Американской и Французской революций и завершается через несколько лет после Первой мировой войны. На протяжении этого времени специфические для полиархии институты возникли в Северной Америке и Европе. И все же в большинстве стран, достигших преддверия полиархии к 1920 году, институты зачастую оставались неполноценными (defective)* по нынешним стандартам вплоть до наступления последней четверти XIX века или даже более поздних времен.

Во многих из этих стран как раз до конца столетия или даже позже контроль над правительственными решениями по поводу политических курсов не был конституционно закреплен за избранными должностными лицами. Данное ключевое преобразование нередко пресекалось до той поры, пока соответствующие страны не обретали на-

В свете данного обстоятельства распространенные в отечественной публицистике и даже политической науке оценки наших политических институтов как несоответствующих западным стандартам, а то и «неполноценных», не выдерживают испытания конкретным сравнительным анализом с фактами политической истории Запада.

360

Р.Даль. Демократия и ее критики

циональную независимость*. До этого же определенный контроль над политическими решениями по праву принадлежал иностранным властям. Из семнадцати европейских стран, бывших полными или «мужскими» полиархиями к 1920 году, лишь семь создали выборное правительство, независимое от иностранного влияния до 1850 года. Еще три установили независимые выборные правительства до 1900 года и оставшиеся семь — только перевалив рубеж прошлого века¹.

Выборы во многих из этих стран также никак не могут соответствовать нашим представлениям о том, что обеспечивает их свободу и справедливость. К примеру, тайное голосование получило широкое распространение через несколько лет после того, как было впервые опробовано на выборах в Южной Австралии в 1858 году. В Великобритании тайное голосование не использовалось на парламентских и муниципальных выборах до 1872 года. В Соединенных Штатах, где было принято открытое голосование, австралийская баллотировка (Australian ballot — употреблявшееся в прошлом название тайного голосования, — М.И.) получила широкое применение только после того, как президентские выборы 1884 года привели к обильным обвинениям в мошенничестве при подсчете голосов. Во Франции до 1913 года кандидаты открыто раздавали бюллетени избирателям, чтобы свернуть и положить их в ящик для голосования.

Другим препятствием для полиархии во многих европейских странах была зависимость премьер-министра и кабинета от утверждения монархом или неизбираемой верхней палатой парламента². Из семнадцати вышеупомянутых европейских стран до 1900 года только во Франции, Италии и Швейцарии были кабинеты или премьеры, полностью подотчетные избираемому законодательному органу. Конечно, в Великобритании зависимость

Справедливости ради следует отметить, что по данным самого Даля (схема 17.1) за последние четыре десятилетия XIX столетия в число полиархии вступили три независимых (Франция, Швейцария, Бельгия) и четыре зависимых (Канада, Новая Зеландия, Австралия, Норвегия) политии, «обогнавшие» свою метрополию. Можно, вероятно, сформулировать следующие правила. Демократические институты и практики легче складываются в условиях политической зависимости в силу суженной повестки дня. Однако демократия как целостная система государственного правления может реализоваться только в условиях государственной самостоятельности.

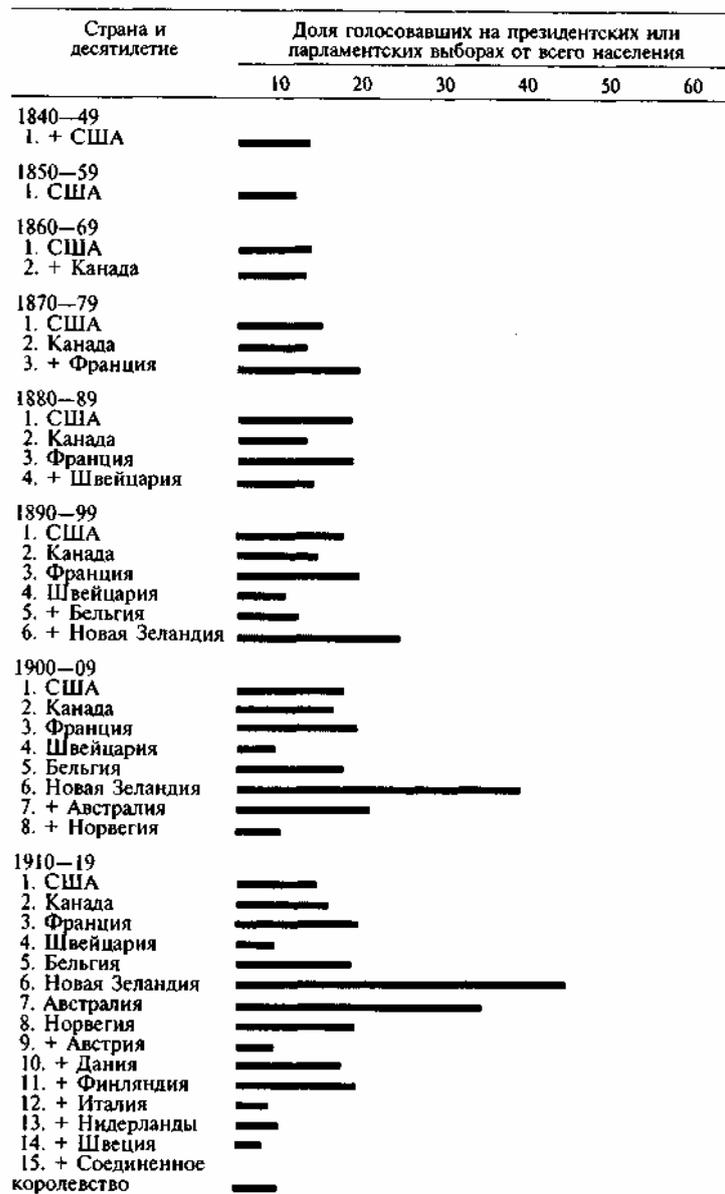
Часть пятая. Пределы и возможности демократии 361

премьер-министра и кабинета не от монарха, а от парламентского большинства утвердилась в качестве конституционного принципа уже к концу XVIII века; но до 1911 года праву палаты лордов изменять, продлевать и препятствовать законодательству, в сущности, так и не был положен конец. В Нидерландах подотчетность была достигнута в первой декаде века, в то время как в скандинавских странах парламент получил от монарха контроль над правительством лишь после острых и продолжительных конституционных кризисов: в Норвегии в 1884 году, хотя она не обрела независимость от Швеции и шведской короны вплоть до 1905 года, в Дании — в 1901 году³, а в Швеции — только в 1918 году.

В то же время даже странам, которые по остальным стандартам удовлетворяли требованиям полиархии, не удалось ее достичь вплоть до XX века, поскольку ни в одной из них не было включенного демоса. В большинстве стран не только большая доля взрослого мужского населения была отстранена от голосования, но до второй декады XX века лишь Новая Зеландия (1983) и Австралия (1902) распространили на женщин право принимать участие в общенациональных выборах. (Южная Австралия сделала это в 1894 году.) Во

Франции и Бельгии женщины фактически не получили права участия в общенациональных выборах до Второй мировой войны. В Швейцарии, где мужчины голосуют на всеобщих выборах с 1848 года, то есть задолго до того, как это произошло в какой-либо другой стране, право избирать не было предоставлено женщинам вплоть до 1971 года. Исключение из выборов означало также отторжение и от многих других форм участия. Таким образом, до начала XX века системы правления всех «демократических» стран можно было считать в лучшем случае «мужскими» полиархиями⁴. Доля взрослого населения, голосовавшего на выборах и, естественно, осуществлявшего политическое участие в других формах, была и того меньше. Только в некоторых странах число голосовавших превышало 10% всего населения, и даже в них — за единичным случаем в виде Новой Зеландии — оно в лучшем случае не превышало 20% (схема 17.1). Каждое десятилетие с 1860 по 1920 год наблюдалось увеличение числа стран, обладающих всеми институтами полиархии, кроме всеобщего избирательного права. К 1930 году существовали восемнадцать полных полиархий и три «мужских» полиархии, все или в Европе, или в странах, населенных по преимуществу выходцами из Европы — в четырех бывших колониях Великобритании

Схема 17.1. Полиархии с ограниченным и включающим избирательным правом. 1840—1930



Страна и десятилетие	Доля голосовавших на президентских или парламентских выборах от всего населения					
	10	20	30	40	50	60
1920—29						
1. США						
2. Канада						
3. Франция						
4. Швейцария						
5. Бельгия						
6. Новая Зеландия						
7. Австралия						
8. Норвегия						
9. Австрия						
10. Дания						
11. Финляндия						
12. Нидерланды						
13. Швеция						
14. Соединенное королевство						
15. + Коста-Рика						
16. + Чехословакия						
17. + Германия						
18. + Ирландия						
19. + Польша						
20. + Уругвай						
[—Италия]						

Помимо США в 1840—49 гг. все данные взяты у Ванханена [Vanhanen 1984]. Данные о США в 1840—49 гг. взяты из ежеквартальника Конгресса США 1979 года и публикаций Бюро переписи США за 1960 год.

Примечание: Более подробное описание данных содержится в примечании к таблице 17.2

(Австралия, Канада, Новая Зеландия, и Соединенные Штаты), а также в Коста-Рике и Уругвае в Латинской Америке (таблица 17.1).

Таблица 17.1. Полиархии, 1930

Полные полиархии	Мужские полиархии	Несостоявшиеся полиархии
1. Австрия	1. Бельгия	1. Италия
2. Чехословакия	2. Франция	2. Польша
3. Дания	3. Швеция	
4. Финляндия		
5. Германия		
6. Исландия		
7. Ирландия		
8. Люксембург		
9. Нидерланды		

Полные полиархии	Мужские полиархии	Несостоявшиеся полиархии
10. Норвегия		
11. Швеция		
12. Соединенное Королевство		
Другие регионы		
13. Австрия	3. Аргентина	
14. Канада		
15. Коста Рика		
16. Новая Зеландия		
17. Соединенные Штаты		
18. Уругвай		

Источник: Неопубликованные данные М.Коппеджа и У.Райнике.

Однако окончание этого начального периода роста числа полиархии ознаменовался первыми случаями демократических кризисов и переходов к диктатуре. Фашизм утвердился в Италии (1923—1925), диктатура Пилсудско-го — в Польше (1926), а в Аргентине власть захватили военные (1930).

1930-е годы — свидетели дальнейших авторитарных переворотов в Германии, Австрии и Испании, а также нацистской оккупации Чехословакии. В результате стало общим местом толковать о глубоком и затяжном кризисе демократии. После многих десятилетий медленной экспансии крушение полиархии в считавшихся развитыми европейскими странами воспринималось как знамение ошутимого уменьшения перспектив демократии в мире.

С завершением Второй мировой войны число стран с полиархическим правлением, при включении в состав демоса женщин, что делало полиархии полными, подскочило до второго уровня из 36—40 стран, на котором оно сохранялось в течение тридцати лет (таблица 17.2). Однако на протяжении того же периода также происходили крушения полиархии и авторитарные перевороты: в Чехословакии, Польше и Венгрии в 1940-х годах, Бразилии, Эквадоре и Перу в 1960-х годах, а также в Чили, Южной Корее, Уругвае и Турции в 1970-х годах. В то же время в результате коллапса прямого колониализма в мире неуклонно увеличивалось число номинально самостоятельных государств. При этом новые страны обычно начинали свою независимость с полным набором демократических политических институтов. Вполне ожидаемо, однако, что во многих новых странах полиархии были вскоре замещены авторитаризмом. Таким образом, недавно получившие независимость страны Африки, начинавшие со вполне демократически выглядящих конституций, быстро погружались в диктатуру. К началу 1980-х годов на всем континенте только Ботсвана оставалась в рядах полиархии. Всего, с учетом переходов и редемократизаций в Латинской Америке, к середине 1980-х годов количество полиархии достигло пятидесяти, что было чуть меньше трети от общего числа ста шестидесяти семи номинально независимых стран того времени (таблица 17.3). Соотношение, почти не отличавшееся от аналогичного полувековой давности (таблица 17.2).

Таблица 17.2. Число полиархии (Мужских или Полных) и неполиархий (по декадам)

Декада	Полиархии (мужские или полные)	Неполиархии	Итого	Процент полиархии
1850-59	1	36	37	3
1860-69	2	37	39	5
1870-79	3	38	41	7
1880-89	4	38	42	10
1890-99	6	37	43	14
1900-09	8	40	48	17
1910-19	15	36	51	29
1920-29	22	42	64	34
1930-39	19	46	65	29
1940-49	25	50	75	33
1950-59	36	51	87	41
1960-69	40	79	119	34
1970-79	37	84	121	31

¥-».

Источник: составлено с использованием данных Ванханена [Vanhanen 1984], в частности таблицы 22 на стр. 120. Я добавил Исландию и Люксембург, которые Ванханен опускает из-за их размеров. Пояснения данных приводятся в примечании ниже.

Примечание : Как указано в примечании к схеме 17.1. и к данной таблице, использованы данные Ванханена [Vanhanen 1984]. Хотя работа Ванханена стала влиятельным и полезным

366

исследованием, показатели отличаются недостатками, которые следует учитывать при интерпретации схемы 17.1 и таблицы 17.2.

Показатель демократии — ID или индекс демократизации, который исчисляется по формуле: показатель Конкуренции помноженный на показатель Участия, поделенные на 100. Пороговая величина для перехода к демократии составляет 5.0.

Показатель Конкуренции (С) — это процентная доля голосов, отданных за малые партии на парламентских, или президентских выборах, или на тех и других одновременно.

Так, в однопартийной системе он будет равен 0, в более конкурентной двухпартийной, будет приближаться к 50 процентам, а в многопартийной системе он может превысить 50 процентов, (как то было в Нидерландах в 1970-79, когда он был равен 71.1). Ванханен устанавливает в качестве пороговой величины 30 процентов.

Показатель Участия (Р) — это процентная доля голосовавших во всем населении. Ванханен устанавливает в качестве пороговой величины 10 процентов.

Таким образом, для того чтобы страна была квалифицирована как демократия,

(I) 10 процентов или более от полного населения должно участвовать в выборах. (Р)

(II) 30 процентов или более от голосовавших должны следовать за партиями, отличными от той, которая получила большинство голосов.

(III) ID или $P \times C / 100$ не должно быть меньше 5,0. Таким образом, если Р 10 пороговый процент, тогда С

должно быть как минимум 50 процентов, если С находится на 30 процентном пороге, то Р должно быть как минимум 16,6 процентов. Измерения порогов поэтому является чем то довольно произвольным. ID не обязательно отражает законодательную и конституционную ситуацию страны, или удовлетворительный уровень институциональных достижений полиархии. Тем не менее, как показывает изучение таблицы, классификация, основанная на легальном участии в голосовании институты полиархии возможно не сильно изменяются в странах в таблице, или в декады их появления в качестве демократий.

Таблица 17.3 Классификация 168 стран, около 1981—85 (согласно четырем критериям полиархии: свободные и честные выборы, свобода организаций, свобода выражения своего мнения, и существование альтернативных источников информации)

I Классификация	N	Аномалии	Процент ко всем странам
1. Полные полиархии	41	1	25
2. Полиархии с малыми ограничениями	10		6
Всего полиархии	51		31

367

Классификация	N	Аномалии	Процент ко всем странам
3. Квази-полиархии (серьезные ограничения)	13		8
4. Режимы доминантной партии	12	4	10
5. Многопартийные недемократические режимы	7		4
6. Недемократические с ограниченной свободой выражения Тип А Тип В Тип С Тип D	8 18 17 5	1 1 2 2	5 11 И 4
Недемократические с полным контролем над организациями, самовыражением и средствами массовой информации	26		15
Общее	157	11	100

Источник: неопубликованные данные М.Коппеджа и У.Райнике. Тип А — недемократический режим (NDR) с ограниченной свободой слова, практикующий почти тотальные репрессии против или организаций, или средств массовой информации, но не обоих.

Тип В — NDR с ограниченной свободой слова, практикующий почти полный контроль над организациями и средствами массовой информации.

Тип С — NDR с ограниченной свободой выражения, который практикует почти полный контроль над средствами массовой информации и полный контроль над организациями. Тип D — NDR с ограниченной свободой слова, но полным контролем над организациями и средствами массовой информации.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ СООБРАЖЕНИЯ

Как показывают эти примеры, страны не статичны и условия могут меняться. Например, условия, изначально благоприятствовавшие полиархии, могут ослабнуть, что вызовет крушение полиархии, как это произошло в Чили между 1970 и 1973 годами. Или изначально слабые условия способны усилиться, таким образом благоприятствуя

368

Р.Даль. Демократия и ее критики

стабильности существующей полиархии, как в случае Западной Германии или Японии на протяжении десятилетий, последовавших за Второй мировой войной. Расширение благоприятных условий может также вызвать переход к полиархии в стране, до того времени знавшей лишь недемократические режимы, как это произошло в Британии в XIX веке, или способствовать редемократизации в стране, где полиархия потерпела поражение, как в Уругвае в 1980-х годах. Помимо подобных сдвигов в конкретных странах, возникают более широкие и зачастую более медленные видоизменения. К примеру, конец XX века сформировал среду для демократизации, как мы увидим в следующей главе, в каком-то отношении менее благоприятную, а в каком-то — более благоприятную, чем первый период роста полиархии.

Какие условия способствуют развитию, консолидации и стабильности полиархии в стране или, напротив, ограничивают ее перспективы? Несмотря на то что неясности все еще сохраняются даже при быстром накоплении результатов исследований за последние десятилетия, около двух веков опыта помогают нам определить некоторые из этих условий.

Вплоть до 1960-х годов попытки объяснить существование, отсутствие и сбой демократии были основаны на опыте лишь единичного числа стран. В результате значимость провалов демократии в Италии и Германии для крушений демократии в иных ситуациях чрезвычайно преувеличивалась, либо все дело сводилось к якобы легко доступным «точным» данным, которые считались значимыми (valid) и надежными и включали такие показатели, как доход на душу населения, грамотность, количество мест в больницах, телефонов и тому подобное. Другие условия, которые теоретически были решающими, например, установа, верования, особенности политической культуры и подобные «мягкие» переменные, не учитывались или оставались крайне проблематичными. Впоследствии, однако, почти всемирное распространение политической науки как академической дисциплины (вместе с усвоением все более новых способов систематического сбора и анализа данных) помогло получить более качественные свидетельства о политическом опыте расширенного диапазона стран⁵. И хотя в результате «спрос» теории все еще превосходит «предложение» данных и их качество, сегодня мы обладаем возможностью лучше обосновать теорию при помощи опыта.

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 369

При исходном обращении к теории ясно, что вероятность утверждения полиархии в стране зависит от силы действия определенных условий. Проблема в том, чтобы определить, каковы эти условия и каково влияние их изменений на вероятность полиархии. Наиболее релевантные паттерны развития следующие⁶:

1. В стране с неполиархическим режимом (nonpoliar-chic regime) возникают и сохраняются благоприятные условия. В силу этого велика вероятность, что произойдет переход к полиархии, институты полиархии будут консолидированы, а полиархическая система сохранится (persist), то есть станет стабильной⁷. Таким образом,

Даны благоприятные условия,

тогда неполиархический режим (NPR) -> стабильная полиархия

2. В стране с неполиархическим режимом не развиваются благоприятные условия или же они слабы. В результате велика вероятность того, что переход к полиархии не произойдет и что укрепитя неполиархический режим. Таким образом,

Даны неблагоприятные условия, NPR -> NPR

3. В стране с неполиархическим режимом условия смешанные или временно благоприятные. Если в такой ситуации развивается полиархия, вероятными возможностями являются:

3а. Крушение полиархии за короткое время (менее двадцати лет), происходит переход к неполиархическим режимам и их утверждение.

Даны смешанные или временно благоприятные условия,

тогда NPR -> полиархия -> NPR.

3б. То же, что и в 3а., за исключением того, что неполиархический режим также распадается и происходит новый переход к полиархии (редемократизация), а полиархия становится консолидированной и устойчивой.

Даны смешанные или временно благоприятные условия,

тогда NPR -> полиархия -> NPR -> полиархия.

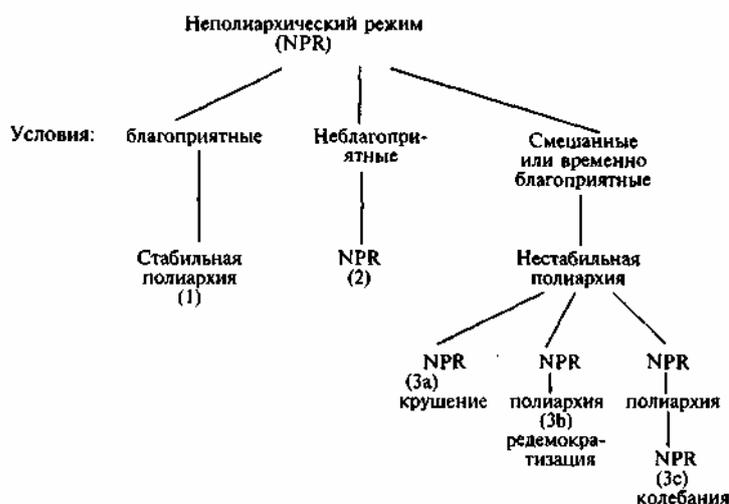
3с. То же, что и в 3б., за исключением того, что полиархия не консолидирована, и система колеблется между полиархией и неполиархией.

Даны смешанные или временно благоприятные условия,

тогда NPR -> полиархия -> NPR -> полиархия -> NPR -> и т.д.

370

Схема 17.2. Переход от неполиархических режимов



Пять последствий иллюстрируются в схеме 17.2.

Какие условия благоприятствуют первой последовательности — развитию, консолидации и стабильности полиархии? В принципе, мы можем ответить на этот вопрос при помощи сравнения стран, в которых возникала первая последовательность, с теми, в которых ничего подобного не происходило.

Несмотря на свою практическую сложность, такие сравнения помогают нам прийти к некоторым довольно хорошо обоснованным суждениям. Эту задачу мы и будем решать в следующей главе.

Глава 18.

ПОЧЕМУ ПОЛИАРХИЯ УТВЕРЖДАЛАСЬ В ОДНИХ СТРАНАХ, А НЕ В ДРУГИХ

Почему в одних странах складывалась устойчивая полиархия, а в других — нет? Иными словами, какие условия повышают или понижают шансы на утверждение полиархии? С учетом опыта различных стран в течение последних полутора веков, описанные в конце предыдущей главы последовательные сочетания правлений, позволяют нам с высокой долей уверенности назвать наиболее важные из таких условий.

Конечно, ни одно из них по отдельности не в состоянии предопределить наличие или отсутствие в стране полиархии. Однако, если все те условия, о которых пойдет речь ниже, четко представлены, появление полиархии практически неизбежно, а если все они отсутствуют или крайне слабы, вероятность ее возникновения близка к нулю. Вместе с тем во многих странах ситуация не столь однозначна: хотя некоторые предпосылки полиархии там достаточно выражены, а потому — относительно благоприятны для ее генезиса, другие почти не прослеживаются, что препятствует данному процессу. Кроме того, условия могут меняться, укрепляя или ослабляя перспективы становления в соответствующей стране устойчивой полиархии.

ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ НАД СИЛОВЫМ ПРИНУЖДЕНИЕМ

Как мы уже видели в предыдущей главе, все государства, включая демократические, прибегают к принуждению. Они используют принуждение как на своей территории — в целях проведения в жизнь законов и осуществления политических курсов, так и за ее пределами — во взаимоотношениях с другими государствами. Существует множество средств принуждения: экономические, социальные, психологические, физические. Характерной и отличительной чертой государства является наличие у него инструментов физического принуждения: военной и полицейской организаций, призванных применять (или грозить применением) систематического насилия для поддержания порядка и безопасности.

372

Р.Даль. Демократия и ее критики

Но что может помешать правителям прибегнуть к силовому принуждению для установления и сохранения недемократического режима? На протяжении всей письменной истории человечества военные и полицейские структуры нередко активно участвовали в политической жизни, причем могли использоваться для создания и подкрепления недемократических порядков даже в тех случаях, когда находились под контролем гражданских лиц. Точно так же и в современном мире организованные орудия силового принуждения обеспечивают, хотя бы отчасти, устойчивость недемократических режимов во многих странах. Но и в прошлом, и в настоящем в некоторых политических системах избранные народом руководители оказывались в состоянии настолько жестко контролировать армию и полицию, что это позволяло действовать институтам полиархии.

Для того чтобы государство могло управляться демократическим образом, несомненно требуются два условия. (1) Коль скоро существуют — и, по всей видимости, будут существовать и в дальнейшем — военные и полицейские организации, они должны быть поставлены под гражданский контроль. Но такого контроля, при всей его необходимости, еще не достаточно, ведь он имеется и в ряде недемократических стран. Поэтому (2) те гражданские лица, которые контролируют армию и полицию, должны быть сами

включены в демократический процесс.

Способность избираемых народом гражданских руководителей контролировать вооруженные силы и полицию в значительной степени определяется двумя факторами: состоянием военной организации и военных технологий, с одной стороны, и использованием адекватных средств гражданского контроля — с другой. Первый фактор относится к числу общеисторических условий, которые детерминируют набор возможностей, открытых перед политическими лидерами в конкретные исторические периоды, зачастую весьма протяженные. Второй охватывает совокупность доступных средств, к которым те могут прибегнуть — более или менее сознательно и намеренно — для обеспечения гражданского контроля.

Политические следствия состояния военной организации и военных технологий

Исторически вероятность народного правления отчасти обусловлена текущим состоянием военной организации и военных технологий. От характера военной орга-

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 373

низации и приемов ведения военных действий в известной мере зависит, поставлены ли вооруженные силы под гражданский контроль и вовлечены ли сами контролирующие их лица в демократический процесс.

Тенденция к использованию демократического процесса в управлении государством усиливается в периоды, когда военная организация и военные технологии требуют привлечения на военную службу значительной доли населения.

Один автор предложил даже ввести такой показатель, как коэффициент военного участия, который связывает степень включения населения в военные дела с вероятностью установления самоуправления и утверждения личных прав [Andreski 1968]. Хотя этот «коэффициент» исходит из наличия более жесткой зависимости, нежели та, которую можно подтвердить на основании исторических свидетельств, приблизительная корреляция указанных параметров действительно прослеживается, по крайней мере в Западном мире. Чем больше военное превосходство зависело от способности государства мобилизовывать на военную службу значительное число легковооруженных пехотинцев, тем выше были шансы на народное правление¹.

Для того чтобы понять, почему, например, демократия сложилась в Греции в начале V века до н.э., а не раньше, или почему ее не было в Англии и Франции XIII столетия, следует принять во внимание, помимо всего прочего, существовавшие тогда военную организацию и военные технологии. Со времен Гомера и до VII века до н.э. в греческих городах-государствах господствовала знать. Во многом это объяснялось преобладавшей в ту эпоху технологией ведения боевых действий. Важнейшие атрибуты воина — лошадь или боевую колесницу — могли позволить себе лишь аристократы. Наличие у знати более совершенных средств силового подавления в военных операциях обеспечивало ее доминирование и в политической жизни, поскольку ей не составляло труда запугать плохо организованные группы рядовых общинников, которые были гораздо хуже вооружены — зачастую только дубинками да сельскохозяйственными орудиями.

Но в VII веке до н.э. военное и политическое превосходство аристократии было поколеблено в связи с появлением новой и более эффективной боевой силы: пехоты — знаменитых гоплитов, изображенных на бесчисленных греческих вазах. Снаряжение гоплита — шлем, щит, латы, наколенники и копье — могли приобрести многие

374

Р. Даль. Демократия и ее критики

состоятельные общинники, у которых к тому же было достаточно свободного времени для тренировок, необходимых для отработки приемов натиска и отпора в плотном дисциплинированном строю гоплитской фаланги. И хотя мы не знаем деталей данного процесса, влияние на политическую жизнь общинников, от чьей лояльности и бесстрашия теперь зависело будущее полиса, все возрастало². Ниспровержению правления аристократии часто содействовали популярные в народе тираны*, которые, по всей видимости, опирались на поддержку класса гоплитов [Ste. Croix 1981: 282]. В конечном счете демократия обязана своим появлением страте гоплитов [Fine 1983: 59—61, 99-100; Sealy 1976: 30, 57]

В Афинах упрочению демократии способствовало еще одно военное новшество: рост афинского флота означал, что даже тот, кто был слишком беден, чтобы обзавестись экипировкой гоплита, мог теперь служить гребцом на галерах — как свободный человек, не раб. «Тем, кто водит корабли, — писал памфлетист V века, — принадлежит власть в государстве» [Finley 1973: 50].

Решением проблемы гражданского контроля над военными структурами стала для греков народная милиция. Она могла быть быстро мобилизована в случае войны и столь же быстро расформирована в мирное время. Более того, ею руководили генералы, избравшиеся народным собранием. В результате на протяжении двух веков существования в Афинах данной политической системы ни один политический лидер просто не мог сколько-нибудь долго править без народной поддержки. Даже в краткие периоды крушения демократии в 401 и 404 годах до н.э. олигархи почти сразу же были отстранены от власти, не сумев получить устойчивой поддержки вооруженных сил в лице граждан из гоплитской пехоты или флота, а также их выборных генералов. Когда афинская демократия в конце концов попала под власть военных, принуждение исходило не от внутренних, а от внешних сил — сперва от Македонии, а затем от Рима⁴. Хотя военная организация и военные технологии Римской республики по многим параметрам отличались от греческих, решение было, по существу, тем же: перво-

Под названием тирания объединяются две переходные формы правления: к демократии («младшая тирания») и от демократии («старшая тирания») [Andrews 1956; Казанцев 2001]. О концептуализации тирании см. также [Ильин 1997: 227—275].

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 375

начально римские легионы состояли из гражданской милиции, включавшей обычных граждан⁵. Но когда со временем гражданская милиция превратилась в постоянное и независимое военное образование, сформированное из профессиональных солдат и даже наемников, а использование насилия с привлечением легионов и «банд профессиональных головорезов» стало обыденным явлением в римской политической жизни, республика оказалась обречена [Finley 1983: 117—118]. Честолюбивые вожди, зачастую сами военачальники, обнаружили, что они легко могут конвертировать военные ресурсы в политические. После замены республиканского правления принципатом преторианские когорты, выполнявшие в годы республики функции личной охраны генералов, превратились в активную политическую силу. Вместе с пограничными легионами они участвовали в политических репрессиях и терроре, а иногда даже возводили на престол и смещали императоров. Тем самым было положено начало тому, что современные авторы называют «преторианством» — вмешательство военных в управление и подчинение ими исполнительной власти [Huntington 1957, 1968; Nordlinger 1977; Perlmutter 1977].

В Средние века вследствие изменений в военной организации и технике превосходство тех немногих, кто мог себе позволить иметь специально обученную лошадь и снаряжение конного рыцаря, было восстановлено. Солдат-горожанин утратил былое значение, и вместе с ним на многие века ушли в небытие исторические возможности для демократического или республиканского правления в большей части Европы. Однако в швейцарских кантонах, где сохранилась всеобщая воинская повинность, гражданская милиция, вооруженная пиками и защищавшая местность, рельеф которой был крайне благоприятен для действия пехоты, сумела победить конных рыцарей. Поэтому неудивительно, что соборная демократия укоренилась в горных кантонах, которые столетия спустя составили ядро Швейцарской Конфедерации. В XIV и XV веках вооруженные длинными луками английские пехотинцы, доказав уязвимость конных рыцарей, разрушили военные основания феодализма. С изобретением мушкета, а затем — и ружья значение пеших солдат еще больше возросло. В XVIII веке военная организация и военные технологии начали напрямую зависеть от привлечения больших масс пехотинцев, чьи ряды могли быть пополнены только путем подключения к военной службе всего мужского населения. Еще через

376

Р.Даль. Демократия и ее критики

полвека или около того именно общая численность легковооруженных солдат, при условии примерно одинаковой подготовки, стала играть решающую роль в сражении — грубое и жестокое достижение принципа большинства. Но преимущество абсолютных чисел можно было увеличить за счет преданности (commitment), а ту в свою очередь — через побуждение чувства верности стране или нации⁶. Но ощущение принадлежности к нации — привилегия, за право пользоваться которой от человека ожидали определенных жертв, — могло оправдать выдвижение им более широких требований, включая требование справедливой доли в управлении. Гражданин-солдат был одновременно и солдатом, и гражданином, то есть, как минимум, мог претендовать на участие в голосовании [Janovitz 1978: 178—179]. Страны, обладавшие массовыми армиями, обнаружили, что они вступили в эру демократических революций. Именно в тех исторических условиях, когда военная организация и военные технологии оказались более благоприятными для демократии, нежели это было на протяжении многих предшествующих веков, когда, как мы увидели в предыдущей главе, в одной стране за другой складывались институты полиархии.

В Соединенных Штатах возможности для управления с помощью принуждающего насилия были ниже, чем в каком-либо ином государстве мира за всю историю человечества, — быть может, за исключением Швейцарии. Как мы вскоре увидим, постоянный контингент военных был там крайне невелик. Кроме того, военная организация и военные технологии создавали преимущества для пехоты, вооруженной мушкетами и, позже, ружьями. Эти виды оружия были так легко доступны и имели столь широкое распространение, что Америка фактически представляла собой нацию под ружьем*. Без согласия управляемых здесь в известном смысле вообще была невозможна никакая система правления, поскольку никакое правительство не могло быть навязано народу Соединенных Штатов вопреки сопротивлению большинства.

То же самое характерно и для других пионеров политической модернизации — Швейцарии и, при ряде оговорок, для Объединенных провинций. В Великобритании одним из условий успешной политической модернизации стали ликвидация постоянной армии и введение милицейской системы.

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 377

Однако состояние военной организации и технологии, в целом столь благоприятное для полиархии в Северной Америке и Европе, еще раз изменилось — теперь в худшую сторону. Военное превосходство постепенно перешло от многочисленных легковооруженных армий к войскам, оснащенным новым и дорогостоящим оружием с возросшей разрушительной силой — тяжелой артиллерией, минометами, пулеметами, танками, самолетами и военными кораблями, к которым со временем добавилось и ядерное оружие. В отличие от пик, мушкетов, длинных луков или ружей, эти виды вооружения никогда не смогут рассредоточиться по отдельным домохозяйствам. Будучи сконцентрированы в относительно немногочисленных руках, они обеспечивают гигантскими ресурсами принуждающего насилия

меньшинство, желающее и способное задействовать их в политических целях. Увеличившиеся возможности для создания и использования бюрократических организаций («рационально-правовая бюрократия» М.Вебера) вкупе с новыми средствами надзора еще больше подготовили почву для централизованного принуждения. Эффективность централизованной полицейской системы сегодня гораздо выше, чем когда-либо ранее в письменной истории.

Таким образом, вследствие развития военной и полицейской организации и соответствующих технологий потенциал централизованного принуждения в XX веке во много раз превосходит имевшийся в XVIII и XIX веках, а быть может — и во все другие времена. Тем не менее в этом столетии не только сохранились старые полиархии, но и возникли новые. Но если подобные явления не связаны с состоянием военной организации и военных технологий, то в чем их причина?

Укращение силового принуждения

Чтобы не допустить использования военных и полицейских структур для разрушения демократического правления, демократические государства прибегают к различным средствам, а зачастую — и к комбинации средств.

1. Демократическое государство может лишить военные и полицейские структуры их способности к принуждению или свести ее к минимуму. Иногда вооруженные силы упраздняются полностью. Япония, где в 1930-е годы военные превратились в могущественного политического актора, провозгласила в своей конституции 1947 года

378

Р.Даль. Демократия и ее критики

(принятой, главным образом, под влиянием оккупации страны Соединенными Штатами), что навсегда отказывается от создания армии, а также военного флота — как морского, так и воздушного. Хотя значение этого конституционного положения было ослаблено последующим развитием национального «полицейского резерва», а затем — и «национальной службы обороны», оно предотвратило возрождение вооруженных сил как весомого политического актора в новой полиархии. Коста-Рика, где избранные народом правительства действовали начиная с 1889 года, за исключением тех двух коротких периодов, когда их приводили к власти военные, завершила второй такой период ликвидацией своих вооруженных сил (в 1948-1949 годах) [Blachman, Hellman 1986: 156~160].

Хотя Соединенные Штаты, в отличие от Японии и Коста-Рики, никогда формально не распускали свои вооруженные силы, на протяжении большей части национальной истории те оставались мизерными. До самой Второй мировой войны Великобритания и США содержали крошечные постоянные армии, полагая свою морскую мощь достаточной для предотвращения агрессии*. Но военный флот плохо приспособлен к задачам принуждения граждан собственной страны. В 1830 году в Соединенных Штатах соотношение между занятыми на военной службе в целом — включая армию, флот и морских пехотинцев — и населением страны составляло 1:1080, а применительно к армии — 1:2073, причем армейским офицером (а их было всего 627) служил лишь каждый 20575-й американец. Эти пропорции были типичны для США (в мирное время) с 1789 года до середины XX века. Так, цифры, характеризующие масштабы американских вооруженных сил в 1860 году, то есть в канун Гражданской войны, не многим отличаются от вышеприведенных. К моменту начала в 1939 году Второй мировой войны совокупная численность вооруженных сил США достигла 334473 человек при населении в 131 миллион. Количество армейских офицеров не превышало 15 тысяч, или одного на 9045 жителей⁷.

При всем значении геополитических факторов для ограничения численности постоянной армии британские политики последовательно руководствовались логикой установления публичного контроля над ресурсами силового принуждения, как это показала Лоис Швёпер [Schwoerer 1974].

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 379

2. Демократическое государство может рассредоточить контроль над военными или полицейскими структурами, распределив его между многообразными органами местного управления. Например, в большинстве англоговорящих полиархии полицейские службы, как правило, находятся под местным контролем⁸. Исторически и в Великобритании, и в Соединенных Штатах на формирования местной милиции или милиции штатов были частично поделены даже сухопутные силы. В период утверждения в додемократической Британии верховенства парламента местная милиция служила противовесом постоянным войскам во главе с офицерами-аристократами. Она укомплектовывалась за счет местных жителей, которые входили в ее ряды недолго и исключительно в целях защиты своей территории. Милиция не была интегрирована с регулярными подразделениями вплоть до конца XIX века [Perlmutter 1977: 40]. В США на протяжении всего XIX столетия милиции отдельных штатов оставались в своей практической деятельности независимыми образованиями под руководством властей соответствующих штатов. В Швейцарии конституции 1848 и 1874 годов (ныне действующая) запрещали Конфедерации создавать постоянную армию и предусматривали вместо этого учреждение гражданской милиции, управляемой в мирное время кантонами.

3. Вооруженные силы могут быть сформированы из индивидов, разделяющих гражданские и демократические ориентации населения в целом. Как мы видели, именно такое решение было найдено в Афинах, где гоплиты на суше и гребцы на море были обычными гражданами, которые мобилизовывались на короткий срок для защиты полиса. Аналогичным было решение в додемократической Европе XVII и XVIII

веков⁹, а также в Швейцарской Конфедерации, где, согласно конституциям 1848 и 1874 годов, действует всеобщая воинская повинность. За исключением высших офицеров и небольшого числа других штатных сотрудников, занятых на профессиональной основе, швейцарская армия по-прежнему комплектуется за счет граждан, проходящих срочную службу. В большинстве других европейских стран со времен Второй мировой войны сухопутные силы состоят преимущественно из лиц, призываемых на короткий срок, то есть из гражданских в форме.

4. Обеспечению гражданского контроля над вооруженными силами со стороны демократически избранного руководства может способствовать и воспитание профес-

380

Р.Даль. Демократия и ее критики

сиональных военных, особенно офицеров. Конечно, сам по себе военный профессионализм не гарантирует гражданского, а тем более демократического контроля. Но обычно он ведет к формированию устойчивых представлений о режиме, которому военные должны сохранять верность и повиновение и который они обязаны защищать. Естественно, эти представления варьируются в зависимости от режима.

Профессиональный солдат революции может быть предан идее будущего режима, который еще предстоит создать. В демократической стране кадровые военные не просто подвергаются, подобно другим категориям граждан, первичной гражданской социализации, вырабатывающей в них веру в легитимность конституционного порядка и приверженность идеям и практикам демократии. Их убежденность в необходимости подчиняться конституционно избранному демократическому руководству может быть усилена благодаря усвоению профессионального кодекса военных.

Однако при определенных обстоятельствах гражданский контроль над профессиональными военными учреждениями оказывается под угрозой. Это происходит, например, когда профессионализм создает глубокий социальный и психологический разрыв между кадровыми военными и гражданским населением, как это было в Бразилии в 1950 и 1960-е годы, где военные превратились в обособленную социальную группу, своего рода касту, оторванную от сообщества гражданских лиц [Stepan 1973: 64]. Такая угроза возникает также, если профессиональные военные считают, что гражданское руководство ставит под удар их фундаментальные интересы. В подобной ситуации они, скорее всего, будут сопротивляться гражданскому контролю или даже попытаются полностью от него освободиться, как в Бразилии в 1964 году, в Гане в 1965 году и в Аргентине в период с 1955 по 1983 годы [Nordlinger 1977: 66—78; Stepan 1971: 153; 1973: 50—65]. Сложности в осуществлении гражданского контроля также возрастают по мере расширения и усложнения военных учреждений. Так, министру обороны США крайне трудно контролировать гигантские по своим размерам военные структуры, и еще труднее это делать Конгрессу.

Наконец, военачальники могут отвергнуть гражданский контроль, полагая, что политика демократически избранного руководства чревата подрывом стабильности, процветания или даже жизнеспособности той системы, которую они обязаны охранять, — будь то государство,

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 381

нация, общество или конституционный строй. Во многих латиноамериканских странах конституции даже возлагают на военных определенную ответственность за обеспечение законности и порядка, а также надлежащего функционирования самой конституции. В случае Бразилии, как отмечает А.Степан, это означает, «что при любом конфликте между президентом и законодательным органом, гражданские лица обращаются к армии с призывом выполнить свои конституционный долг по защите прерогатив Конгресса» [Stepan 1971: 75]. Массовые беспорядки, гражданские конфликты, партизанская война, острая поляризация, непрерывный экономический кризис, предполагаемый или действительный приход к власти лидеров или движений, идеологически неприемлемых для армии, — все это может вызвать военный переворот, подобный имевшим место в Бразилии в 1964 году, в Чили и Уругвае в 1973 году или в Аргентине в 1976 году¹⁰.

В одни времена и в одних регионах (например, в классической Греции или в Европе и Америке XIX века) доминирующие формы военной технологии и организации благоприятствовали народному правлению, а в другие (скажем, в Греции примерно до 650 года до н.э. и в средневековой Европе) — крайне затрудняли его. Военные технологии и организации нынешнего столетия* в целом не способствуют народовластию. Но несмотря на это в мире не только сохранились старые полиархии, но и появились новые. Отсюда следует, что преобладание того или иного типа военной технологии и организации не может служить адекватным обоснованием наличия или отсутствия полиархии.

Не вызывает сомнений, что гражданский контроль над армией и полицией — необходимое условие полиархии, а его слабость — весомая причина существования недемократических режимов во многих странах. Но для появления полиархии его недостаточно, ибо в некоторых недемократических системах тоже установлен гражданский контроль над военными и полицейскими силами. Более того, недемократические правители часто используют находящиеся в распоряжении армии и полиции исключительные ресурсы принуждения для укрепления своего владычества. Поэтому очевидно, что мы не можем

Даль имеет в виду XX век, но это фактически относится и к нынешним временам.

382

Р.Даль. Демократия и ее критики

объяснить наличие или отсутствие в стране полиархии с помощью одного только гражданского контроля.

Другими словами, хотя сосредоточение принуждающего насилия и контроль над ним составляют часть искомого объяснения, они его далеко не исчерпывают.

СОВРЕМЕННОЕ ПЛЮРАЛИСТИЧЕСКИ ОРГАНИЗОВАННОЕ ОБЩЕСТВО

Исторически полиархия прочно ассоциируется с обществом, обладающим рядом взаимосвязанных характеристик. В их числе:

- относительно высокий уровень доходов и богатства на душу населения;
- возрастание уровня доходов и богатства на душу населения на протяжении длительного времени;
- высокий уровень урбанизации;
- сравнительно маленькая или быстро сокращающаяся доля населения, занятого в сельском хозяйстве;
- многообразие сфер профессиональной деятельности;
- широкое распространение грамотности;
- сравнительно большое число лиц, посещающих высшие учебные заведения;
- экономический строй, при котором производством заняты преимущественно относительно автономные фирмы, жестко ориентирующиеся в своих решениях на национальный и международные рынки;
- сравнительно высокие значения традиционных индикаторов благосостояния, таких, как количество врачей и больничных коек на тысячу жителей, ожидаемая продолжительность жизни, доля семей, которые могут позволить себе приобретение различных товаров длительного пользования, и т.д.

Взаимная корреляция подобного рода социетальных показателей (*societal measures*) настолько велика, что подтверждает правомерность (если требуются дополнительные подтверждения и так довольно очевидного с исторической точки зрения заключения) квалификации их всех как признаков более или менее определенного типа социальной системы. Положение о взаимосвязи между любым из этих социетальных показателей и характеристиками полиархии, похоже, гораздо прочнее утвердилось в громадном и постоянно растущем корпусе трудов, посвященных исследованию условий демократии, нежели какое-либо другое [Vanhanen 1984].

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 383

Как же нам обозначить подобного типа общество, которое, безусловно, столь благоприятно для полиархии?

По отношению к нему используются самые разные определения: либеральное, капиталистическое, буржуазное, общество среднего класса, коммерческое, современное или постсовременное, конкурентное, рыночно-ориентированное, открытое... Однако большинство приведенных определений делают чрезмерный упор на второстепенные черты или частные стороны такого общества. Некоторые его существенные параметры лучше всего передаются, наверное, идеей современности (например, исторически высокий средний уровень благосостояния, доходов, потребления и образования, многообразие сфер деятельности, преобладание городского населения, заметное уменьшение доли сельских жителей и относительной экономической значимости сельского хозяйства). Другие аспекты отражает динамическая природа общества (экономический рост, повышение уровня жизни), а некоторые — его плюралистичность (наличие множества сравнительно автономных групп и организаций, прежде всего в экономике). Поэтому я буду говорить об обществе этого типа как о современном динамичном плюралистическом обществе (*modern dynamic pluralist society*), а о стране, обладающей отмеченными чертами, как о современной динамичной плюралистической стране (*modern dynamic pluralist country*). Для простоты изложения в дальнейшем я буду пользоваться сокращением — СДП (MDP).

Почему СДП общества благоприятствуют полиархиям

СДП обществам присуще такое количество благоприятствующих полиархии свойств, что было бы неверным связывать утверждение последней с наличием какого-то одного или двух из них. Тем не менее все многообразие этих свойств можно свести к двум основным. Во-первых, СДП общество рассредоточивает власть, влияние, авторитет и контроль, ранее концентрировавшиеся в едином центре, между различными индивидами, группами, ассоциациями и организациями¹¹. Во-вторых, оно способствует появлению установок и убеждений, подготавливающих почву для развития демократических идей. И хотя эти две черты СДП общества возникают независимо, зародившись, они подкрепляют друг друга¹².

Наиболее важная особенность СДП обществ заключается в том, что они препятствуют концентрации власти в руках какой-либо одной сплоченной группы акторов и

384

распределяют ее между рядом относительно независимых игроков. Обладая властью и автономией, акторы могут противостоять одностороннему доминированию, конкурировать между собой за различного рода преимущества, конфликтовать, вступать в переговоры и проводить независимые акции по собственному усмотрению. Для СДП-обществ характерна дисперсия: (а) политических ресурсов*, таких, как деньги, знания, статус и доступ к организациям; (б) стратегических локализаций, особенно в сферах экономики, науки, образования и культуры, а также (в) переговорных позиций, — как открытых, так и латентных — в экономике, науке, коммуникациях, образовании и т.д.

Формы влияния СДП общества на формирование демократических убеждений весьма разнообразны. Остановлюсь на некоторых из них. Характерный для подобных обществ экономический рост питает уверенность в том, что увеличение производства может приносить совокупную выгоду всем гражданам. В политической жизни выигрыш одной стороны там не всегда равнозначен проигрышу другой. Но если политика не

сводится к игре с нулевой суммой, то политические оппоненты не обязательно должны быть непримиримыми врагами, а значит — переговоры и торг между ними могут приводить к взаимовыгодным компромиссам. Поэтому даже в тех случаях, когда управление государством находится исключительно в руках элиты — как это обычно бывало в странах, впоследствии ставших полиархиями — в СДП обществах весьма велика вероятность возникновения конкурентной политической системы, для которой является нормой поиск компромиссов. Но в СДП обществах крайне трудно ограничить этот конкурентный процесс рамками элит, ибо рассредоточение богатства, доходов, образования, статуса и власти ведет к появлению разнообразных групп, члены которых воспринимают друг друга как в сущности подобных себе по правам и возможностям, причем границы между представителями отдельных групп сглаживаются или часто сдвигаются¹³. В результате СДП общество позволяет исключенным группам апеллировать

В строгом смысле это не политические, а, соответственно, экономические, культурные и социальные ресурсы, однако они поддаются конвертации в политические ресурсы власти. Общая схема подобной конвертации и ее эффектов предложена Т. Парсонсом.

385

к логике равенства, дабы узаконить свое приобщение к политической жизни, одновременно ослабляя способность привилегированных групп оправдывать их эксклюзивное право на участие в ней. Такое приобщение дополнительно стимулируется политической конкуренцией и соревнованием между элитами. Если члены исключенных групп обладают политическими ресурсами, которыми можно воспользоваться для приобретения дополнительных преимуществ (как оно обычно и бывает), некоторые представители правящего класса в расчете на поддержку этих групп находят для себя выгодным потребовать их допуска к политической жизни.

Стоит только привилегированному меньшинству, подобно британской аристократии XVIII века*, начать использовать в своем кругу элементы демократического процесса при управлении государством, как вследствие формирования СДП общества ему становится все сложнее удерживать исключенные группы, особенно наиболее близкие к нему по социальным и экономическим позициям, от вступления в политику. Но процесс расширения границ гражданства трудно остановить на полпути. Поэтому в системе, где политическая конкуренция охватывает лишь узкий круг¹⁴, по мере развития СДП общества возникает тенденция к распространению ее на всех. Поскольку же СДП общества складываются в одной стране за другой, они¹⁵ поддерживают утверждение полиархии.

¹⁴ Уточнения

Было бы неверным, однако, трактовать взаимосвязь между СДП обществом и полиархией как прямую причинно-следственную зависимость. Строго говоря, СДП общества не являются ни необходимыми, ни достаточными для появления полиархии.

1. Хотя уровень рассредоточения власти в СДП обществах препятствует ее монополизации любой отдельно взятой группой, существенное неравенство в распределении власти сохраняется. В результате влияние различных

* Точнее было бы сказать, что частичное использование демократического процесса британские правящие классы осуществили уже в конце XVII столетия, затем в XVIII веке олигархическое господство так называемых «друзей короля» нарушило данную практику, которая была восстановлена после промышленной революции в Англии и американской революции ближе к концу XVIII столетия.

13 Демократия и ее критики

386

Р. Даль. Демократия и ее критики

категорий граждан полиархии на управление государством далеко не одинаково. Соответственно, возникают следующие вопросы: действительно ли власть в полиархиях распределена настолько неравномерно, что фактически ими правят господствующие элиты? нуждаются ли полиархии в более последовательной демократизации, и если да, то как это осуществить? Эти вопросы мы отложим для следующих глав.

2. Коль скоро полиархии возникали в странах, где не было СДП обществ, очевидно, что последние не обязательны для существования полиархии. Самым наглядным современным отступлением от правила, предполагающего взаимосвязь между полиархиями и СДП обществами, является Индия, большинство населения которой остается преимущественно аграрным, неграмотным, гораздо менее специализированным в профессиональном плане, чем это бывает в СДП странах, а также крайне традиционалистским и приверженным обычаям в своем поведении и убеждениях. Между тем, хотя через четверть века после установления полиархии там вытеснило квазиавторитарное правление выборного премьер-министра Индиры Ганди, несколько лет спустя она была восстановлена.

Еще более показателен опыт стран, в которых институты полиархии прочно укоренились еще тогда, когда эти страны были по преимуществу аграрными, то есть задолго до того, как там сложились СДП общества. Так, когда в начале XIX века в Соединенных Штатах оформились институты полиархии для белых мужчин, подавляющая часть населения США была сельской и аграрной. В 1800 году в сельской местности проживали 94% американцев, а в 1830 году, всего за несколько лет до знаменитого визита Токвиля, — 91%; в 1820 году, согласно американской переписи, 72% трудоспособного населения работали на фермах, а десятилетием позже — 70%. Вплоть до 1880 года сельскохозяйственные рабочие превосходили по

численности занятых в других сферах. Лишь в 1890 году перепись зафиксировала незначительное преобладание городских жителей (учитывались поселения, где проживало свыше 2,5 тысяч человек) [US Bureau of the Census, ser. A 195209: 14; ser. D 36-45: 72]. Однако, как отмечал еще Токвиль (и не только он), аграрное общество Соединенных Штатов обладало теми двумя ключевыми чертами, которые делают СДП общества столь благоприятными для полиархии: оно обеспечивало широкое рассредоточение власти и активно способствовало развитию демократических убеждений. Мало того,

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 387

идеологи аграрного республиканизма типа ТДжефферсо-на и Дж.Тейлора были полностью убеждены в неразрывной взаимосвязи между демократической республикой и преобладанием независимых семейных фермерских хозяйств* и не могли себе представить, что республика в Соединенных Штатах продолжит свое существование даже после того, как фермеры станут незначительным меньшинством.

Подобно Соединенным Штатам, полиархия сложилась и в других странах, где свободные фермеры имели численный перевес, — как во вновь образованных (Канада, Австралия и Новая Зеландия), так и в старых европейских (Норвегия, Швеция, Дания и Швейцария)¹⁴.

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что полиархии возможны и при отсутствии СДП общества. Вместе с тем у нас нет причин сомневаться, что две основные черты такого общества — рассредоточение власти и создание условий для распространения демократических установок — необходимы для долговременной стабильности полиархии.

3. В прошлом, XIX веке эти две ключевые черты отчетливее всего прослеживались в аграрных обществах, состоящих из независимых фермеров. Однако в веке нынешнем, XX, свободные фермерские общества почти полностью исчезли. На смену им пришли СДП общества, которые, как и сама полиархия, являются в основном порождением XX столетия. Сегодня в странах с преобладанием сельскохозяйственного населения нет ни свободных фермерских обществ XIX века, ни СДП обществ XX века. Обычно они лишены обеих черт, которые требуются для демократической стабильности. Поэтому сегодняшние аграрные общества, в отличие от своих предшественников, не обеспечивают надежных оснований для полиархии.

4. Наконец, поскольку полиархия складывается не во всех СДП странах, совершенно очевидно, что наличия Подобного рода взгляды в течение долгого времени господствовали. Они основывались на отчетливо обоснованной еще Джеймсом Гаррингтоном связи между типом землевладения и формой правления.

Собственность на землю одного давала монархию, немногих — аристократию, а многих или всех — демократию. В современной политологии проблема была в новой форме поставлена финским компаративистом Тату Ванханеном, который выявил позитивную корреляцию между наличием малых фермерских хозяйств и формированием современной демократии [Vanhanen 1984].

388

Р.Даль. Демократия и ее критики

СДП общества недостаточно для ее существования. В этом отношении весьма показательны примеры Югославии, Южной Кореи и Тайваня 1980-х годов. В каждой из этих стран становление СДП общества способствовало развитию демократических идей, движений и оппозиции, но руководству режимов удалось с ними справиться. Для того чтобы понять, почему СДП общества не всегда порождают полиархии, безусловно, требуется учесть ряд дополнительных факторов. Один из наиболее важных — сосредоточение контроля над средствами принуждения — нами уже обсуждался. Теперь обратимся к другим.

ВЛИЯНИЕ ПЛЮРАЛИЗМА СУБКУЛЬТУР

Представьте себе ситуацию конфликта, при котором крупный сегмент общества считает, что его образу жизни и высшим ценностям грозит серьезная опасность, исходящая от другой части населения.

Столкнувшись с подобным конфликтом полиархия скорее всего будет ввергнута в гражданскую войну или заменена недемократическим режимом (либо с ней произойдет и то, и другое одновременно). И если недемократический режим в состоянии успешно подавлять публичные проявления скрытого противоборства при помощи своих ресурсов насильственного принуждения, полиархия не может этого сделать, не перестав быть полиархией.

Резонно предположить, что шансы на возникновение полиархии серьезно сокращаются, если фундаментальные убеждения и идентичности населения страны провоцируют политические столкновения, и, соответственно, возрастают, если такие убеждения и идентичности совместимы и потому не являются источником конфликта. Следовательно, по мере формирования в стране сильных и отчетливых субкультур вероятность полиархии должна уменьшаться. Субкультуры, как правило, складываются на базе этнических, религиозных, расовых, лингвистических или региональных различий, а также общего исторического опыта или передающихся из поколения в поколение мифов. В некоторых странах, хотя это и менее распространено, основой для образования прочных и выраженных субкультур служит также приверженность политической партии или идеологии¹⁵. Чем сильнее и отчетливее субкультура, тем активнее ее носители идентифицируют себя друг с другом и взаимодействуют между собой, и тем менее они склонны отождествлять себя с теми, кто не принадлежит их кругу, и контактировать с

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 389

ними. В некоторых случаях большинство носителей некой субкультуры живут почти в полной изоляции от остальных членов общества, образуя в государстве отдельную нацию. Браки, дружба, игры, спорт, совместные трапезы, праздники, образование, торжественные мероприятия, религиозная и даже

экономическая деятельность — все этой так или иначе ограничено рамками данной субкультуры. Иными словами, когда у носителей какой-либо субкультуры возникает ощущение, что действия или планы представителей других субкультур ставят под удар их образ жизни, их положение мало чем отличается от положения граждан страны, существованию которой угрожает иностранная держава. Подобно населению такой страны, они будут резко противиться любому урегулированию, которое не гарантирует сохранения их субкультурного наследия. Если же их оппоненты тоже образуют отдельную субкультуру, носители которой ощущают аналогичную угрозу со стороны своих противников из другой субкультуры, возникший конфликт, безусловно, окажется еще более взрывоопасным. Поскольку противоборство субкультур чревато подрывом индивидуальной и групповой идентичности и стиля жизни, а такая опасность вызывает глубокие и сильные эмоции, и поскольку уступок в сферах идентичности и стиля жизни крайне сложно добиться в ходе переговоров, разногласия между различными субкультурами, как правило, выливаются в ожесточенные конфликты, не поддающиеся урегулированию путем взаимных компромиссов. В стране, где конфликты неизменно приобретают ожесточенный характер и не поддаются взаимоприемлемому урегулированию, полиархия вряд ли возможна.

Эти теоретические рассуждения имеют под собой серьезные эмпирические основания. В странах, где отчетливо выражен плюрализм субкультур, полиархии, действительно, складываются относительно редко¹. Уточнения

Но соотношение между полиархией к культурным плюрализмом не столь однозначно. Поскольку плюрализм субкультур гораздо чаще встречается в странах, обретших независимость после 1945 года, а значит — переживших травму национального строительства и при этом находящихся на более низких ступенях экономического развития, некоторые из тех сложностей в построении

390

Р.Даль. Демократия и ее критики

полиархии, с которыми они сталкиваются, правомерно объяснять другими факторами [Dahl 1971: 772]. Более того, хотя культурная гомогенность благоприятствует полиархии, абсолютно очевидно, что ее не достаточно для возникновения и поддержания таковой. О том, что сама по себе культурная однородность не порождает полиархии, ясно свидетельствует опыт Северной и Южной Кореи. Несмотря на то что в культурном плане обе эти страны относятся к числу наиболее гомогенных в мире, в них действуют недемократические режимы. В список сравнительно гомогенных стран с недемократическими режимами входят также Йемен, Восточная Германия, Польша, Объединенные Арабские Эмираты и — на протяжении большей части своей истории — Гаити¹⁷. Но что еще важнее культурная однородность не является для полиархии чем-то жестко необходимым. Строго говоря, при определенных условиях полиархия способна существовать и даже неплохо функционировать в ситуации широкого плюрализма субкультур. Как показывает практика ряда стран, одним из вариантов решения данной проблемы может стать консоциативная* демократия (consociational democracy)¹⁸.

Консоциативная демократия как решение проблемы множественности субкультур

Среди полиархии, сохраняющихся несмотря на предельный культурный плюрализм, наиболее показательны примеры Швейцарии, Бельгии, Австрии и Нидерландов. Швейцария крайне фрагментирована в языковом и конфессиональном отношении. К тому же подавляющее большинство кантонов внутренне однородны и по языку, и по конфессиональной принадлежности. В итоге страна в целом распадается на отчетливо выраженные территориальные сегменты. С лингвистической точки бельгийцы делятся на говорящих по-голландски фламандцев и франкофонных валлонов. Хотя номинально большинство

В русском языке термины consociation, consociational, consociationalism и родственные им передаются различными способами. Используется описательная передача — «демократия социального согласия» [Доган и Пеласси 1994], или предлагается «перевод» — «сообщественная демократия», «сообщественность» и т.п. [Лейпхарт 1997]. Мы предпочли приспособленную к русскому произношению транслитерацию — консоциация, консоциативный, консоциативность и консоциативизм.

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 391

бельгийцев являются католиками, лингвистические различия подкрепляются католическими и антиклерикальными ориентациями. Мало того, католики-фламандцы и более антиклерикально настроенные франкоговорящие валлоны довольно сконцентрированы в географическом плане (единственное исключение — Брюссель). Австрия исторически была разделена на три антагонистических блока, или лагеря, сформировавшихся вдоль идеологической оси при воздействии религиозных факторов и, отчасти, региональной принадлежности и проживания городе или селе. Эти размежевания привели к консолидации трех партий. В Нидерландах вследствие пересечения и взаимоналожения религиозных и идеологических расколов возникли четыре отдельных блока, или колонны, зойли* (zuilen), — католическая, кальвинистская**, либеральная и социалистическая. Каждой из колонн присуща особая субкультура со своими собственными верованиями, дружескими связями, моделями брачных отношений, газетами, школами, радио и телевидением, политическими партиями, профсоюзными организациями и добровольными ассоциациями в сферах культуры, отдыха, спорта, досуга молодежи и благотворительности¹⁹. Почему же вопреки субкультурным размежеваниям в этих странах сохранились полиархии? Тому есть двоякое объяснение. Во-первых, политические лидеры указанных стран создали консоциативные механизмы

урегулирования разногласий, в соответствии с которыми все существенные политические решения требуют согласия лидеров основных субкультур. В результате субкультурные размежевания в данных системах не перерастают во взрывоопасные конфликты. Однако, если бы не ряд условий, консоциативные системы не смогли бы утвердиться или не сработали бы, как это случилось в некоторых других странах. Таким образом, вторая часть объяснения заключается в наличии подобного рода благоприятных условий. Краткий анализ этих двух объяснительных факторов по-

В политологической литературе прижилось голландское слово *vetzuiling*, верзойлинг, обозначающее разделение на «колонны», разделение на исторические политические субкультуры. Есть у этого слова и английский эквивалент — *pillarization*, пил-ларизация, образованный от слова *pillar* — «колонна», с тем же значением и с той же внутренней формой.

Кальвинистская зойль порой делится на две — ортодоксальную и умеренную кальвинистскую «колонны».

392

Р.Даль. Демократия и ее критики

может нам понять, почему консоциативность оказалась успешной в отдельных, но только немногих, странах.

Особенности консоциативной демократии

Хотя политические системы стран, использующих данную модель, существенно отличаются друг от друга, А.Лейпхарт сумел выделить четыре отличительные черты консоциативной демократии [Lijphart 1977: 25—44].

При всем разнообразии форм консоциативности «первый и самый существенный ее элемент — правление большой коалиции, состоящей из политических лидеров всех значимых сегментов многосоставного* (plural) общества». Второй элемент — это взаимное вето. Решения, затрагивающие жизненно важные интересы субкультур, не могут быть приняты без согласия лидеров последних. В связи с этим взаимное вето предполагает одновременно вето меньшинства и отказ от правления большинства. Третья черта заключается в том, что основные субкультуры представлены в кабинете и других принимающих решения органах примерно пропорционально своей численности. Пропорциональность может распространяться также на распределение постов на государственной службе. Наконец, каждая субкультура обладает высокой степенью самостоятельности в делах, затрагивающих исключительно ее. Этот принцип «есть логическое продолжение принципа большой коалиции. По вопросам, имеющим общее значение, решения должны приниматься всеми сегментами вместе, с примерно пропорциональной степенью влияния. По остальным же вопросам принятие и исполнение решений может быть предоставлено отдельным сегментам» [Lijphart 1977: 41].

Опыт Австрии, Бельгии, Нидерландов и Швейцарии свидетельствует о способности консоциативной системы снижать потенциально дестабилизирующие эффекты субкультурных противоречий. Такая система может действовать постоянно, как в Швейцарии, а может использоваться для сглаживания субкультурных конфликтов на протяжении периода, необходимого для установления (или восстановления) надлежащего национального консенсуса, чтобы потом уступить место более привычным практикам

Используя слово многосоставный как эквивалент английского термина *plural*, мы следуем за переводом книги Лейпхарта [Лейпхарт 1997], осуществленным Б.И.Макаренко.

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 393

партийного соперничества и конкуренции между политическими элитами, как это произошло в Австрии после 1966 года и в Нидерландах в 1970-е годы²⁰.

В Колумбии и Венесуэле успешному переходу к демократии после ожесточенной гражданской войны и диктатуры во многом способствовали пакты между партийными лидерами, включавшие некоторые элементы консоциативности. В Колумбии такой пакт положил конец десятилетию фактической гражданской войны (вошедшей в историю как *La Violencia*)²¹ между двумя историческими партиями, консервативной и либеральной, которая стоила им от 100 до 200 тысяч жизней. В 1957 году в городе Ситхе лидеры двух партий договорились о создании «Национального Фронта» и отказе от деструктивного соперничества. Основные положения пакта были одобрены в ходе национального референдума

1958 года и внесены в конституцию, которая гарантировала, что в последующие 12 лет места в обеих палатах парламента, ассамблеях департаментов и муниципальных советах будут поделены поровну между представителями обеих партий. Аналогичным образом должны были распределяться посты в кабинете, места в Верховном суде, министерские портфели и государственные должности. Во всех выборных органах важные решения принимались большинством в две трети голосов. Впоследствии партийные лидеры также договорились, что вплоть до 1972 года представители партий будут каждые четыре года чередоваться на посту президента [Dix 1967: 134—135]. Эта консоциативная система просуществовала до 1970-х годов, после чего была постепенно демонтирована и преобразована в конкурентную состязательную систему.

Венесуэла находилась под властью диктатуры с 1908 по 1946 год, когда на смену ей ненадолго пришла полиархия. Однако три года болезненных конфликтов* настолько подорвали легитимность гражданского правительства, что в ноябре 1948 года военные свергли еще не оперившуюся полиархию** и в стране на десятилетие вновь был установлен жесткий и кровавый диктаторский режим. После его падения в 1958 году лидеры трех ведущих партий, отрезвленные провалом своих попыток учре-

* 1946-1948 годы.

** Первые в истории Венесуэлы выборы Палаты депутатов на основе всеобщего избирательного состоялись 27 октября 1946 года, выборы президента республики — 14 декабря 1947 года.

394

Р.Даль. Демократия и ее критики

дуть устойчивую демократию в период трехлетних беспорядков — триенио (trienio) — заключили— пакт Пунто Фихо, в котором обязались признать результаты предстоявших выборов, а также выработать и содействовать принятию минимальной программы законодательных мер, приемлемых для всех сторон. Пакт поддержали предпринимательские ассоциации, профсоюзы, церковь и вооруженные силы. На основе положений пакта Пунто Фихо, определившего параметры политической жизни Венесуэлы на последующие 30 лет, переход к полиархии, первоначально с коалиционным правительством под руководством президента, был успешно завершён [Levine 1973: 43, 235-243; Karl 1986: 213ff, Bautista Urbaneja 1986: 229]. И хотя венесуэльская консоциация была не столь всеобъемлющей, как в других упоминавшихся странах, она существенно облегчила становление стабильной полиархии в государстве, которому прежде не удавалось ее достичь. Но наряду с описанными успехами были и провалы. В Ливане сложная консоциативная система, которая поддерживала социальный мир между различными субкультурами в течение 30 лет, в 1975 году рухнула, и в стране начались яростные междоусобные столкновения. В Малайзии успешно функционировавшие на протяжении 14 лет консоциативные институты в 1969 году были сломаны и уже не восстановлены. Закрепленная конституцией консоциативная система, существовавшая на Кипре с 1960 по 1963 год, привела в итоге к гражданской войне. Консоциативные порядки всегда были неприемлемы для протестантского большинства в Северной Ирландии. Попытка Нигерии установить полиархию, включавшую в себя отдельные элементы консоциации, спустя 10 лет завершилась захватом власти военными^{22*}.

Благоприятные условия

Какие же условия благоприятствуют консоциативности как способу смягчения острых конфликтов, которые в противном случае породил бы плюрализм субкультур [Lijphart 1977: 53-103; Nordlinger 1972]? Не следует забывать и об очень своеобразном по замыслу и по осуществлению варианте жесткой, навязанной сверху консоциации в виде южноафриканского апартеида. О проблематике апартеида в контексте консоциации см. [Лейпхарт 1997: 272— 274].

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 395

Прежде всего нужно отметить, что хотя консоциативные установления (arrangements) предохраняют от потенциальных угроз, вызванных субкультурными размежеваниями в стране, где полиархия и так скорее всего не подвергалась бы серьезной опасности, сами по себе они не в состоянии создать или сохранить полиархию там, где для этого нет надлежащих условий. Отсюда следует, что консоциация может иметь успех только в тех странах, в которых имеются и другие поддерживающие полиархию условия. Кроме того, политические элиты должны считать консоциативные соглашения крайне желательными и достижимыми и обладать навыками и стимулами, для того чтобы заставить их работать. Хотя эти требования могут показаться очевидными, их отсутствие во многих странах делает консоциацию невозможной. Консоциативные порядки потерпели крушение в Ливане в 1975 году и так никогда и не сформировались в Северной Ирландии. Развитию у политических элит соответствующих навыков, представлений и стимулов помогает наличие ряда более общих ценностей. Среди них в первую очередь можно назвать приверженность демократическим институтам и независимости страны и убеждение в том, что альтернативой консоциации является чреватая чудовищными последствиями гоббсовская война всех против всех. Важное значение имеет и присутствие в политической культуре элит традиций взаимных уступок, компромиссов и использования примирительных процедур. Подобные традиции существовали у политических элит Нидерландов, Швейцарии, Бельгии и — в определенной мере — габсбургской Австрии. Необходимых навыков, установок и стимулов не было в Колумбии как до, так и в период виолении, а также в Венесуэле во время триенио, и они были слишком слабы, чтобы направлять лидеров Австрии в годы Первой республики (1918—1933 годы). В этих трех странах горький опыт разрушительных конфликтов, несомненно, сыграл свою роль в появлении у политической элиты глубокой веры в то, что консоциация — единственное средство избежать гораздо худшей альтернативы: гоббсовской войны всех против всех. Раз возникнув, консоциативные порядки сами по себе стали способствовать укреплению установок, поведения и навыков, обеспечивающих их функционирование.

Благоприятной для консоциативности является также ситуация, когда относительная сила различных субкультур, прежде всего численность их носителей, как-то урав-

396

Р.Даль. Демократия и ее критики

новешена политически или, во всяком случае, дисбаланс между ними не настолько велик, чтобы кто-то мог питать реалистические надежды на правление без сотрудничества с представителями одной или нескольких других субкультур. Поэтому шансы на успех консоциации падают, если какая-то их субкультур охватывает большинство населения или же может — благодаря избирательной системе — получить большинство мест в парламенте, а значит — и самостоятельно сформировать правительство. Таким образом, наличие трех или четырех миноритарных субкультур более благоприятно для консоциации, нежели наличие двух.

Там, где имеются три или более субкультуры, многопартийная система эффективнее двухпартийной²³. При многопартийной системе в случае переговоров между лидерами субкультур каждая из них может быть представлена партийными деятелями, отражающими ориентации своей субкультуры. Поскольку такие деятели вызывают доверие у своих последователей, последние почти наверняка одобряют достигнутые ими договоренности. Если же при этом партии централизованы, то их руководство обычно уполномочено вести торг за закрытыми дверями и заключать обязательные к исполнению соглашения. В результате могут быть достигнуты — и впоследствии одобрены на массовом уровне — такие договоренности, которых нельзя было достичь в ходе публичных обсуждений или переговоров между рядовыми носителями субкультур. Можно ли говорить о том, что для маленьких стран консоциативность подходит больше, чем для крупных? Лейпхарт приводит два довода в пользу позитивного ответа. Во-первых, в маленьких странах «элиты чаще знакомы друг с другом лично и регулярнее встречаются». Во-вторых, «маленькие страны более склонны ощущать угрозу со стороны других держав, нежели крупные. Подобное чувство уязвимости и незащищенности обеспечивает мощные стимулы к поддержанию внутренней сплоченности» [Lijphart 1977: 65—66].

Альтернативные решения?

Несмотря на то что консоциативные установления, безусловно, являются наиболее эффективным средством преодоления потенциальной конфликтогенности плюрализма субкультур, в ряде стран со значительными субкультурными различиями сохранилась и полиархия. Осо-

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 397

бенно показательны примеры Канады, Соединенных Штатов и Индии. Во всех трех странах субкультурные конфликты временами приобретают довольно острые формы. В Канаде преимущественно франкофонное население Квебека резко отличается от жителей других провинций не только в языковом отношении, но и по своей истории, традициям и культуре. Кроме того, существенная часть квебекцев исповедует католицизм, тогда как в остальной Канаде доминирует протестантство. Хотя некоторые авторы обнаруживают в канадской политике элементы консоциативности [McRae 1974; Noel 1974; Ormsby 1974], ключевой составляющей решения здесь стало предоставление Квебеку значительной автономии в рамках федеративной системы.

В Соединенных Штатах этнические идентичности играют весомую политическую роль. Но хотя «плави́льный тигель» — скорее миф, чем реальность, если бы ни быстрая ассимиляция (как добровольная, так и принудительная) иммигрантов и их детей в доминирующую культуру, в том числе и политическую, среди многочисленных этнических групп страны должны были бы сложиться гораздо более сильные и отчетливые политические субкультуры. Намного важнее наличие довольно однородных в региональном и этническом плане субкультур белых и черных южан, расходящихся и исторически, и социально, и расово. Насильственно объединенные через систему рабовладения, они образовали общество, внутри которого оказалось невозможным мирное согласование позиций — вопреки множеству далеко идущих предложений по достижению компромисса. К числу последних относился и во многом превосхитивший консоциативность проект Дж.Калхуна, предусматривавший создание системы «сопутствующих большинств»* (concurrent majorities) и взаимных вето (из которой, разумеется, чернокожие были исключены). Несмотря на поражение Юга в Гражданской войне и запрещение рабства, там сохранилась особая субкультура, с которой можно было совладать только на ее собственных условиях. «Превосходство

Джон Калхун — видный консервативный политик и политический мыслитель американского Юга, сенатор от Южной Каролины, а затем вице-президент США при Джоне Адамсе и Эндрю Джеконе. Его идея «сопутствующих», то есть подкрепляющих друг друга большинств порой превратно интерпретируется как идея «конкурирующего большинства» [История политических и правовых учений: 294—295].

398

Р.Даль. Демократия и ее критики

белого человека», удерживавшееся на протяжении почти целого столетия с момента окончания Гражданской войны при помощи фактического вето Юга, по иронии судьбы знаменовало собой запоздалый триумф идеи Кал-хуна о «сопутствующем большинстве». Когда в конце 1960-х годов, после острых и часто жестоких конфликтов, чернокожее население Юга получило доступ к политической жизни, афроамериканцы составили самый однородный избирательный блок в стране. Но, будучи сравнительно небольшим меньшинством, они не смогли добиться введения консоциативных порядков (за исключением довольно слабого намека на них внутри Демократической партии) и вместо этого действовали преимущественно в рамках гибкой двухпартийной системы конкурентной и состязательной политики.

В Индии то и дело вспыхивают субкультурные конфликты, нередко кровопролитные, которые временами ставят под угрозу целостность страны. Однако вследствие громадного разнообразия субкультур — языковых, кастовых, региональных и конфессиональных — ни одна из них и даже коалиция нескольких не в состоянии выиграть выборы, не говоря уже о том, чтобы править. В связи с этим у партийных лидеров имеются мощные стимулы строить свой политический курс, программы и пропаганду таким образом, чтобы привлечь избирателей из широкого спектра субкультур. Поэтому субкультурные конфликты, постоянно подвергая опасности существование индийской полиархии, все же не разрушают ее.

Почему полиархии часто терпят неудачу в культурно сегментированных странах

При наличии соответствующих условий страна с сильными и отчетливыми субкультурами может до такой

степени преуспеть в смягчении субкультурных конфликтов, что они не будут мешать сохранению полиархии. Хотя наиболее яркие примеры успешного решения этой проблемы связаны с консоциативными соглашениями, возможны и другие решения. Но в значительной части стран конфликты настолько остры либо другие условия столь неблагоприятны для полиархии (либо и то и другое одновременно), что любые пути к примирению оказываются закрыты. Из этого следует, что там, где имеются сравнительно сильные и отчетливые политические субкультуры, особенно если политический триумф одной из них несет в себе фундаментальную угрозу для других, полиархия в

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 399

целом менее вероятна и, разумеется, реже встречается. Поскольку же многие развивающиеся страны не только расколота субкультурными конфликтами, но и лишены большинства необходимых для их преодоления условий, перспективы становления в них устойчивых полиархий довольно призрачны.

УБЕЖДЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ АКТИВИСТОВ

Никакое объяснение причин существования полиархии в одних странах и ее отсутствия в других не будет удовлетворительным без учета решающей роли убеждений. Никто, как я полагаю, не станет отрицать, что поведение людей во многом обусловлено их представлениями об устройстве мира, его возможностях и пределах, а также о потенциальных издержках и вероятности успеха альтернативных способов действия. Но некоторые научные школы трактуют убеждения как простые эпифеномены, которые целиком зависят и полностью определяются иными факторами. На жаргоне социальных наук убеждения — не более чем промежуточные переменные. Я думаю, что такое понимание ошибочно. Все теоретические попытки свести убеждения, идеи, идеологии или культуры к другим, более общим факторам представляются мне несостоятельными, так как не могут адекватно истолковать целый ряд конкретных случаев. Однако этот предмет чересчур сложен, чтобы здесь его обсуждать. Мне хотелось бы только заметить, что при объяснении наличия или отсутствия полиархии я рассматриваю убеждения в качестве относительно независимой величины, не менее независимой, чем остальные факторы, рассмотренные в этой главе. Конечно, это не означает, что подобные факторы представляют собой извечные первопричины. Это означает лишь то, что они не могут, по крайней мере пока, быть объяснены какой-либо общей теорией. Вместе с тем я вынужден констатировать, что имеющиеся на сегодняшний день данные о меж- и внутри-страновых различиях в убеждениях ограничены несколькими случаями, большинство которых, как можно предположить, относится к полиархиям. Поэтому высказанные здесь суждения относительно влияния убеждений на характер действующего в стране режима, строго говоря, являются не более чем правдоподобными гипотезами, которые еще нельзя подтвердить надежными и достоверными данными.

400

Р. Даль. Демократия и ее критики

Совокупность данных, полученных в ряде стран, и общие наблюдения однозначно указывают на то, что политические убеждения большинства людей повсеместно находятся на зачаточном уровне. Богатая и комплексная система политических убеждений, похоже, присуща только незначительному меньшинству. Политические лидеры и активисты заметно лучше осведомлены о разнообразных аспектах политической жизни, в том числе о правилах игры, чем население в целом, и, конечно, гораздо лучше, нежели те, кто равнодушен к политике. Политические лидеры и активисты чаще, чем большинство других граждан, обладают взвешенной и тщательно проработанной системой политических убеждений, руководствуются ею в своих действиях и оказывают большее влияние на политические события, включая те из них, от которых зависит стабильность или трансформация режимов. Так, консоциативные механизмы преодоления глубоких субкультурных конфликтов неизменно создавались и использовались руководителями и активистами, а не общественностью как таковой, причем представления последователей могли оставаться страстно непримиримыми, даже когда их лидеры придерживались прагматической и примирительной тактики. Подобно тому, как крушение полиархии в Венесуэле в период триенио стало закономерным следствием раздоров между элитами, так и успешный переход к стабильной полиархии в 1958 году был результатом сознательной деятельности по сути тех же политических лидеров, которые потерпели неудачу во время триенио²⁴.

Легитимность полиархии

Имеющиеся в нашем распоряжении данные подтверждают следующие три предположения. Во-первых, страны существенно различаются по степени убежденности активистов (и прочих граждан) в легитимности полиархии. Во-вторых, эти различия в определенной мере независимы от социальных и экономических характеристик страны: активисты (и другие граждане) двух стран, близких в социальном и экономическом отношении, могут резко расходиться по своим оценкам легитимности полиархии. В-третьих, чем глубже в стране вера в легитимность институтов полиархии, тем выше там шансы на установление соответствующих порядков.

Первое и особенно второе предположения, в отличие от третьего, отнюдь не самоочевидны. Что касается пер-

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 401

вого, то наиболее привлекательной для политических лидеров альтернативой полиархии, похоже, выступает, как это всегда и было, некая разновидность попечительства. Как я отметил в предисловии, в настоящее время политические лидеры всех стран, за редкими исключениями, характеризуют свой режим

как своеобразную форму демократии или как одну из последних ступеней на пути к таковой. Однако отвержение ими конкретных институтов полиархии обычно обосновывается ссылками на необходимость опеки, даже если речь идет об опеке временном или переходной. Апелляцией к принципам попечительства оправдывалась гегемония одной партии в Советском Союзе, Восточной Европе, на Кубе и в Китае. Военные режимы Аргентины, Бразилии, Чили, Перу, Уругвая, Турции, Нигерии и других стран преподносят свое правление как опеку со стороны тех, кто лучше всего подготовлен к управлению в специфических — пусть даже преходящих — исторических условиях страны. Действительно, сегодня лишь немногие недемократические правители (если среди них вообще есть таковые) полагают, что их власть не нуждается в обосновании, а самым удобным обоснованием недемократического правления является, как и прежде, потребность в попечителях, превосходящих прочих своими знаниями и добродетелями.

Прекрасной иллюстрацией второго тезиса служит Аргентина. Полувековое господство в стране военных режимов, лишь изредка и ненадолго сменявшихся нестабильной полиархией, нельзя убедительно объяснить, не приняв во внимание слабую приверженность ее политических активистов демократическим принципам [O'Donnell 1978; Smith 1978]. Все это время Аргентине в гораздо большей степени, нежели любой другой латиноамериканской стране, были присущи важнейшие черты СДП общества. Но хотя СДП общество благоприятствовало возникновению и упрочению полиархии, оно не смогло перевесить недостаток демократических убеждений. Аналогичным образом, в Советском Союзе имелись все атрибуты СДП общества, кроме организационной автономии (которая оставалась на относительно низком уровне) и, соответственно, плюрализма²⁵. Несмотря на современность и динамичность Советского Союза даже либерализация М.Горбачева не привела к созданию там развитого плюралистического общества. На мой взгляд, невозможно дать исчерпывающее объяснение отказа советского руководства от полномасштабного плюрализма без учета исторической слабости в России демократических идей,

402

Р.Даль. Демократия и ее критики

установок и традиций, а также его приверженности с 1918 года ленинистскому мировоззрению.

Политическая культура

Правомерно предположить (хотя тому труднее найти эмпирическое подтверждение), что шансы на утверждение в стране полиархии зависят и от других компонентов мировоззрения граждан: например, от их представлений о власти, а также об относительной эффективности собственного правительства и альтернативных режимов в решении ключевых проблем; от уровня их доверия к своим соотечественникам или политическим активистам; от отношения к конфликтам и сотрудничеству и т.д.

Совокупность убеждений, установок и предрасположенностей образует политическую культуру, а иногда и ряд политических субкультур, в которых так или иначе социализируются активисты и граждане. Страна с политической культурой, полностью отвечающей требованиям полиархии, благополучно преодолевает политический кризис, который может привести к крушению полиархии там, где политическая культура не столь благоприятна. Во многих странах, а точнее — в большинстве из них, политическая культура, подкрепляющая демократические идеи и практики, отсутствует. Это не означает, что в них невозможна полиархия, хотя скорее всего она окажется нестабильной. Нельзя также сказать, что в странах, где пока нет демократической политической культуры, она не может сложиться. По мере развития в стране СДП общества в ней, по всей видимости, будут формироваться и укрепляться убеждения, установки и властные отношения, более подходящие для полиархии. Но эволюция политической культуры всегда происходит медленно и заметно отстает от более быстрых структурных изменений и процессов становления СДП общества. Кроме того, многим странам в любом случае все еще очень далеко до СДП общества.

ИНОСТРАННОЕ ВЛИЯНИЕ И КОНТРОЛЬ

Даже если в стране присутствуют все упомянутые выше условия, в ней не сложатся институты полиархии, если тому воспрепятствует более могущественная держава. Несмотря на очевидность данного постулата, его обычно упускают из виду, имплицитно предполагая, что полиархия складывается исключительно на основе внут-

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 403

ренних факторов. Но если бы не реальное или потенциальное вмешательство Советского Союза, неужели в Польше, Чехословакии, Венгрии и Восточной Германии не могла бы установиться полиархия? Будучи не в состоянии однозначно ответить на этот вопрос, мы вправе с уверенностью утверждать, что в первых трех случаях демократизационные сдвиги были остановлены в результате советской интервенции или ее угрозы. Точно так же можем спросить, не удалось бы Гватемале сохранить институт полиархии, если бы вследствие вторжения Соединенных Штатов там не было бы в 1954 году свергнуто демократически избранное правительство Хакобо Арбенса?

Тем не менее было бы неверным полагать, что внешнее господство приносит полиархии только вред. На самом деле его влияние на политические процессы весьма многообразно.

Конечно, многим будущим полиархиям сперва пришлось освободиться из-под власти более мощной державы, чтобы обрести полный конституционный контроль над своими национальными делами. Примерами служат Соединенные Штаты, Канада, Австралия, Новая Зеландия, Норвегия, Финляндия, Исландия, Филиппины и Индия. И все-таки иностранное вмешательство или даже прямое господство далеко не всегда

препятствует продвижению полиархии. Если соответствующая держава развивается в направлении полиархии или уже стала таковой, ее доминирование может способствовать становлению местных институтов, подготавливающих почву для аналогичных преобразований, как это было с Британией в Канаде, Австралии, Новой Зеландии и Индии, или с Соединенными Штатами на Филиппинах. При наличии благоприятных экономических и международных условий такая держава даже может сознательно насаждать необходимые для полиархии институты (как это сделали оккупационные силы США в Японии в 1945 году и западные союзники в Италии, Германии и Австрии после поражения фашизма) или, подобно Великобритании в ее карибских колониях, своевременно и конструктивно реагировать на местные требования о введении демократии²⁶.

Однако тот факт, что доминирующая держава является полиархией, отнюдь не гарантирует, что она будет поощрять развитие полиархии в другой стране. Скорее всего, ее политика будет определяться не столько некой абстрактной предрасположенностью к демократии, сколько стратегическими, экономическими и геополитическими соображениями. Именно поэтому продолжающиеся

404

Р. Даль. Демократия и ее критики

еще с 1898 года военные и экономические вторжения Соединенных Штатов в Центральную Америку, как правило, ведут к ослаблению народного правления и независимости и усилению военных диктатур²⁷.

ПЕРСПЕКТИВЫ ДЕМОКРАТИИ В МИРЕ

Вероятность становления и сохранения в стране институтов полиархии чрезвычайно высока:

- если средства насильственного принуждения там рассредоточены или нейтрализованы;
- если в ней существует СДП общество;
- если она однородна в культурном отношении или, в случае культурной гетерогенности, не разделена на сильные и отчетливые субкультуры;
- если, при наличии такого рода субкультур, ее лидеры преуспели в создании консоциативных механизмов урегулирования субкультурных конфликтов;
- если политическая культура и убеждения ее граждан, особенно политических активистов, подкрепляют институты полиархии;
- если она не подвергается интервенции со стороны враждебной полиархии иностранной державы.

Следуя той же логике, можно утверждать, что в стране, где отсутствуют перечисленные условия или сложились прямо противоположные, практически наверняка будет установлен недемократический режим. Что же касается тех стран, которые находятся в промежуточном положении, то там полиархии чаще всего оказываются неустойчивыми (если вообще возникают) или же происходит постоянное чередование полиархических и недемократических режимов.

Нас не должно удивлять, что не более трети стран мира управляются полиархиями. Напротив, будет удивительным, если такое соотношение кардинально изменится в ближайшие 20 лет. И все же не вызывает сомнений, что демократическая идея не утратит своей привлекательности для людей в недемократических странах, и, по мере того как в этих странах будут формироваться современные, динамичные и более плюралистические общества, их авторитарным правительствам станет все труднее противодействовать устремлениям к расширению демократии.

Глава 19.

НЕИЗБЕЖНО ЛИ ГОСПОДСТВО МЕНЬШИНСТВА?

Прочтя в последних двух главах о развитии полиархии и об условиях, ей благоприятствующих, критик с соответствующими убеждениями может сказать примерно следующее.

Я полностью согласен с Вашим мнением. Я мог бы даже развить Ваши объяснения, почему тот вид современного режима, который Вы называете полиархией, установился в одних странах, а в других — нет.

Однако я не могу принять тезис о том, что полиархия сильно продвигает страну по пути к демократии. Вне зависимости от того, насколько отличаются эти современные режимы от прежних своими институтами и структурами, они определенно не слишком демократичны. Я бы скорее сказал, что демократия является по большей части идеологическим фасадом. Когда же Вы внимательно посмотрите, то за фасадом обнаружится тот же старый знакомый Вам феномен человеческого опыта: господство.

В подтверждение такой точки зрения наш критик может процитировать своего предшественника, Гаэтано Моска:

«Среди всех фактов и тенденций, которые могут быть обнаружены среди политических организмов, один столь очевиден, что открывается даже обыденному взгляду. Во всех обществах — от обществ, ограниченных в развитии и едва достигших цивилизации, до наиболее продвинутых и сильных обществ — возникают два класса людей — класс управляющих и класс управляемых. Первый класс, обычно менее многочисленный, осуществляет все политические функции, монополизирует власть и пользуется всеми преимуществами власти. Второй, более многочисленный класс, направляемый и контролируемый первым более или менее законным образом, более или менее произвольными или насильственными способами, снабжает первый, хотя бы по внешней видимости, материальными средствами к существованию и средствами, необходимыми для жизнеспособности политического организма. В практической жизни мы все признаем существование этого правящего политического класса» [Моска (1923) 1939: 52].

Гаэтано Моска выдвигает доводы, являющиеся фундаментальным вызовом самой возможности того, что демократическая идея когда-либо будет реализована¹. Его аргументация, если говорить проще, состоит в том, что господство меньшинства неизбежно. А раз господство меньшинства неизбежно, то невозможна и демократия. Доказательства желательности демократии или того, что это наилучший из мыслимых вариантов правления, или что мы должны прилагать усилия к тому, чтобы ее достичь, являются утверждениями, не соответствующими человеческим возможностям. Несомненно, что подобные констатации способны быть полезными правителям, поскольку они служат мифами, которые помогают скрывать реальность господства и обеспечивают согласие подвластных. Но эти благие настроения не отменяют (и не могут отменить) тот фундаментальный эмпирический факт, что всегда управляет меньшинство. Если меньшинство всегда управляет, то, естественно, большинство никогда не правит. И если последнее верно, то демократия никогда не может существовать. Тогда на практике то, что мы называем демократией, не более чем фасад для господства меньшинства.

В той или иной форме подобный взгляд разделяют и, вероятно, всегда разделяли очень многие, хотя, возможно, нередко в менее категоричном виде, чем предложенное мною обобщение. Вариации на эту тему, среди массы иных, предлагали Маркс, Ленин, Моска, Парето, Ми-хельс и Грамши².

Тем не менее, надо различать теории господства меньшинства от других, придающих большое значение упадку демократии, политического равенства и свободы, вызванному неравенством граждан в отношении их политических ресурсов, стратегических позиций и рыночных возможностей, как явных, так и скрытых. Интерпретация значимости неравенства в полиархиях охватывает пространство от панглоссовского оптимизма до апокалиптических взглядов и полного пессимизма:

1. Неравенства столь тривиальны, что едва ли требуют коррекции; а если в этом возникает потребность, то они могут быть с легкостью устранены.
2. (А) Неравенства сильно ограничивают демократический процесс в полиархиях. (В) Даже в этом случае полиархии гораздо более демократичны и более желательны, нежели альтернативные варианты, в которых отсутствует один или более институт полиархии. (С) Тем не менее, эти неравенства могут быть существенно уменьшены, если не полностью ликвидированы; благодаря этому

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 407

мы значительно улучшим демократические качества полиархии; и посему должны быть предприняты приемлемые изменения.

3. (А) и (В) формулируются так же, но (С) иначе. Неравенства не могут быть уменьшены (как минимум, без непоправимого ущерба для других ценностей, а в некоторых случаях их вообще нельзя устранить) и, следовательно, представляют неисправимый аспект наилучшей возможной системы в весьма несовершенном мире.

4. (А) Следствия неравенства настолько велики, что позволяют (В) существовать в полиархиях лишь тривиальным аспектам демократического процесса. (С) Однако, неравенства могут быть устранены, и процессом полной революционной трансформации создана «реальная демократия». (D) До тех пор, пока не завершилась эта революционная трансформация, все общества будут управляться господствующим меньшинством.

5. (А) и (В) как в пункте 4. Но (С) неравенство и его последствия неустранимы. (D) Тогда все общества всегда будут управляться доминирующим меньшинством.

Мои обобщения, конечно, не более чем обозначение некоторых связующих звеньев гораздо более широкого спектра явлений. Панглоссовская точка зрения, изложенная в пункте 1, вряд ли заслуживает нашего внимания. Исследование пределов и возможностей демократии, предпринятое в этой книге, можно рассматривать как принадлежащее к той же части спектра, что и пункт 2, хотя, как мы видели, некоторые ограничения неисправимы. По иронии судьбы, авторитарная система, до недавнего времени бывшая неизбежным результатом ленинистских революций или режимов, фактически превратила апокалиптическое видение четвертой перспективы в еще один вариант мрачных пессимистических теорий правящего класса пятой из перечисленных разновидностей.

В этой главе предметом нашего внимания будут теории правящего класса четвертого и пятого видов. Хотя теории господства меньшинства имеют важные радикальные отличия (некоторые из них я в свое время затрону), они совпадают в оценке того, что в полиархиях и даже в «демократиях» (за исключением «истинных демократий» апокалипсиса) привилегированное меньшинство господствует над остальными. Я готов допустить, что авторы, которых я упомянул, адекватно представляют основные сходства и различия ведущих теорий господства меньшинства³.

Наиболее влиятельным представителем подобной теории является Маркс, изображающий всю историю как господство меньшинства эксплуататорского класса над эксплуатируемым большинством. И так история должна идти, повторяя себя до тех пор, пока окончательный триумф пролетариата не положит конец эксплуатации и господству. Михельс, Парето и Моска искали возможности опровергнуть Маркса своими

теориями господства, которые должны были быть гораздо более объективными и научными и бесконечно менее романтическими и утопическими. Поскольку господство правящего класса неизбежно, они доказывали: совершенно бесполезно надеяться на то, что господству меньшинства может быть положен конец, будь то марксовым *deus ex machine*, пролетариатом или любым другим классом, группой, личностью. Ленин и Грамши следовали Марксу, поддерживая идею существования демократии лишь на поверхности, потому что при капитализме буржуазия господствует над рабочим классом, но они сильно расходились в своем понимании того, как достигается это господство. Где Ленин подчеркивал принуждение, Грамши, как и Моска, делал упор на гегемонию идей и культуры.

Чтобы постичь вызов демократическим идеям, брошенный теоретиками господства меньшинства, я предлагаю, прежде всего, общий взгляд, снимающий различия между ними, а затем более детальное изображение, обнаруживающее некоторые важные несовпадения.

ПОЧЕМУ И КАК УПРАВЛЯЕТ МЕНЬШИНСТВО

Теории господства меньшинства убедительны, потому что, как указывает Моска, они представляются вескими. Они оказываются подкрепленными не только широкими рядами исторических доказательств, но и большим количеством обстоятельств, которые ненароком заставляют вспоминать о себе, когда мы заняты своей повседневной деятельностью и обозреваем события вокруг нас. Мог ли кто-либо из тех, кто активен в организационной жизни, не заметить, как часто даже в якобы демократических организациях есть меньшинство, которое принимает решения, и большинство, им следующее?

Если большинство действительно управляется меньшинством, мы можем спросить, почему так происходит? Хотя вышеназванные авторы уделяли особое внимание различным факторам, я думаю, что все они согласятся с решающей важностью сравнительно устойчивых (но и в

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 409

конечном счете мимолетных) структур и институтов — социальных, экономических, политических, — сильно влияющих на формирование предпочтений и возможностей большого количества людей на протяжении сравнительно длительного времени. Если брать крайние случаи, в стране, управляемой военными, вне зависимости от того, насколько меритократическим или эгалитарным будет отбор и продвижение, лишь немногие могут попасть в группу правящих. Верхушка пирамиды пространственно ограничена; а по определению, все теории правления меньшинства интерпретируют мир как искусственную структуру власти, в которой вершина сравнительно меньше основания. Возможно, все упомянутые авторы также согласятся, что в последние два века структуры и институты капитализма, рынка и буржуазного общества были чрезвычайно важны в определении паттернов господства.

Специфическую структуру правящего класса также определяют конфигурации, подобные вышеупомянутым: какие типы людей с большей вероятностью войдут в него, а какие — нет. Уже внутри структур, и в значительной мере благодаря им, индивиды и их совокупности — классы — добиваются господствующего положения. Личные качества могут, конечно, способствовать достижению и упрочению господствующих позиций внутри ограничений, установленных структурами. Моска, Парето и Михельс, до них Никколо Макиавелли, также обращают внимание на хитрость, проницательность, напористость, амбиции, сообразительность, трезвомыслие и иногда беспощадность. Маркс отмечает, как в некоторых случаях человек, не обладающий состоянием, но энергичный, твердый, способный и с деловой хваткой может стать капиталистом [Marx (1884) 1967, vol. 3: 600]. Моска, Парето и Михельс выделяли и определенные качества управляемых, предрасполагающие их принимать и даже жаждать господства. Для Парето это большая распространенность среди управляемых привычек, убеждений и склонностей к порядку, стремление избегать риска, послушность, конформизм и восприятие иррациональных мифов⁴. Для Михельса — потребность масс в руководстве, их политическая благодарность, культ лидеров и так далее [Michels 1962: 85ff, 92ff]. В дополнение и в зависимости от требований институтов и структур специфического исторического периода высокие специализированные знания и навыки определенного рода могут быть полезны или даже необходимы.

Отдельные личностные преимущества, позволяющие некоторым людям получить доступ к правящему классу,

410

Р. Даль. Демократия и ее критики

способны, подобно интеллекту, быть частично прирожденными, но личные преимущества основаны также на ресурсах и одаренности, которые социально детерминированы. Ресурсы и одаренность распределяются в зависимости от наследственности, социального класса, удачи и достижений. Как бы они ни приобретались, образование, благосостояние, знания, информация, статус и другие ресурсы увеличивают возможности личности для включения в правящий класс.

Еще раз отмечу, однако, что в той мере, в которой преимущества, передающиеся благодаря личным качествам, ресурсам и талантам, увеличивают шансы обладающих ими счастливицков, их действие сказывается только внутри ограничений, установленных основными институтами и структурами. По словам Парето, «правлящий класс, сходно с другими социальными группами, совершает как логичные, так и иррациональные действия, но главным в том, что свершается порядок или система, а не сознательная воля индивидов» [Pareto (1916) 1935: 7576].

Среди способов, которые правящее меньшинство использует для безопасности и обеспечения своего господства, все его представители придают некоторый вес силе и убеждению. Но теории господства меньшинства сильно различаются по степени важности, приписываемой этим факторам. К этому и другим различиям между ними мы и обратимся ниже.

КТО КЕМ УПРАВЛЯЕТ, КАК И ПОЧЕМУ?

Несмотря на то что приверженцы теорий господства меньшинства стремятся привлечь данные, которые строго объективны и «научны», их теоретические конструкции служат совершенно различным, а фактически остро противоречащим друг другу идеологиям и политическим устремлениям. Ленин и Грамши, конечно, были последователями Маркса, хотя оба существенно изменили теории своего учителя. У всех троих представленные каждой версией своими общими установками на политическое действие служили идеологическим задачам. Моска, Парето и Михельс были убежденными антимарксистами; они выдвигали альтернативу марксизму, принятие которой должно было бы подорвать доверие к нему, таким образом, ослабив его как политическую силу.

Мы можем предположить, что отчасти из-за расхождений в идеологических намерениях идея господства меньшинства не составляет набор более или менее после-

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 411

довательных теорий, но являет скорее гетерогенное собрание взаимно противоречивых построений. Одно такое небольшое, хотя и мучительное, противоречие заключается в терминах и концепциях. Маркс относится к буржуазии, или классу капиталистов, как к правящему классу. Моска использовал термин управляющий класс (*classe dirigente*) в качестве синонима политического класса (*classe politica*). Любимым термином Парето представляется правящий класс (*classe governante*). Однако этот правящий класс одновременно является доминирующим классом (*classe dominante*) и элита с определенным артиклем (выделяющаяся среди прочих неисчислимых элит, характеризующихся своими преимуществами в практическом смысле, будь то атлетические качества, искусство, богатство или что-либо еще)⁵. В позднейшей социальной теории, с наибольшей очевидностью в Соединенных Штатах, элита (*the elite*) Парето обратилась в политическую элиту (*political elite*) или властную элиту (*power elite*), а с привнесением иных смыслов трансформировалась в политические элиты (*political elites*) [см. Sar-tori 1961: 94ff, Treves 1961, *passim*]⁶. В качестве обобщающего понятия я использую здесь термин доминирующее меньшинство (*dominant minority*).

Гораздо важнее, чем не столь уж тривиальные различия в терминах и понятиях, расхождения теорий господства меньшинства в описании состава этого доминирующего меньшинства. В современных капиталистических обществах во всех рассматриваемых теориях оно непременно будет включать в себя бизнесменов и основных собственников больших экономических предприятий. Однако теоретики существенно расходятся в сравнительной оценке значимости, которую они придают политике, правительственным руководителям, интеллектуалам, бюрократиям, военным и полицейским силам или иным властителям. Для Парето, например, современное народное правительство на самом деле есть плутократия спекулянтов и прочих искателей выгоды в политике и с помощью политики [Pareto 1935, 4: 1566ff]. Но его плутократия управляется не столько бизнесменами, сколько мародерами-политиками, использующими правительство для собственной пользы. Согласно интерпретации Иона Элс-тера, Маркс был вынужден под влиянием событий изменить свои взгляды относительно степени, в которой буржуазия непосредственно направляет правительство государства. Хотя капиталисты и были правящим классом, они совершенно необязательно занимались управлением

412

Р.Даль. Демократия и ее критики

сами. До 1850 года Маркс придерживался позиций «Манифеста Коммунистической партии», согласно которому «исполнительная власть современного государства является всего лишь комитетом для управления делами всей буржуазии». Государство служит интересам капиталистического класса, потому что является прямым продолжением воли этого класса. Однако после 1850 года он более не мог придерживаться этой точки зрения, ибо теперь для него было очевидно, что в Англии, Франции и Германии те, кто управлял государством, были не бизнесменами, но «коалицией английской аристократии», Бонапартом во Франции, а в Германии — земельной аристократией, официальной бюрократией, монархом. Поэтому в поисках способов сохранить свою теорию господства капитализма, он выдвинул тезис о том, что «буржуазия воздерживается от политической власти» до тех пор, пока защищаются ее интересы [Elster 1985: 411—422]. Уточнение состава доминирующего меньшинства, несомненно, является необходимым шагом для возможности любой эмпирической верификации или опровержения теории господства меньшинства. Я еще вернусь к этому. Однако различия в составе господствующего меньшинства также будут иметь критически отличающиеся теоретические и практические последствия. Если господствующее меньшинство — гомогенный класс со сходными по своей сути интересами, которые, вдобавок, в основном противоречат интересам подвластного класса или классов, тогда электоральное и партийное соревнование между членами господствующего меньшинства будет мнимым или несущественным, в то время как серьезная политическая конкуренция между представителями господствующего меньшинства и подвластного большинства, предположительно, будет отсутствовать (по причинам, вытекающим из теории). Если же, тем не менее, господствующее меньшинство является гетерогенным собранием групп, а интересы этих групп иногда

расходятся, тогда политическое соревнование может в некоторых случаях побуждать лидеров искать поддержки у большинства путем выступлений за его интересы. Эта вероятность, как мы увидим позже, имеет далеко идущие следствия.

Как мы убедились, теории господства меньшинства различаются по своим выводам о возможности прекращения господства и о вытекающих из этого последствиях для человеческих надежд и действий. Хотя апологеты господства меньшинства склонны опираться на исторический детерминизм, обсуждение того, что они понимают

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 413

под человеческой автономией, свободой, свободной волей и детерминизмом, — задача слишком обширная и отнюдь не строго необходимая для моих целей. Скорее к теме относится вопрос о том, является ли господство меньшинства неизбежной чертой человеческой жизни (во всяком случае, на более высоких ступенях развития, чем охотники-собиратели) или можно ли с ним покончить. По этому поводу Маркс и его последователи проявляют высокий оптимизм — точнее выражаясь, на самом деле, утопизм. Под воздействием производственных сил, отношений и способов производства господство меньшинства было неизбежным при капитализме и во всех предыдущих обществах⁷. Однако равным образом неминуемо и то, что капитализм будет замещен коммунизмом. При коммунизме господство во всех его формах — политической и экономической — исчезнет, и человеческие существа наслаются, наконец, полной свободой. Таков сценарий Маркса.

У Моски, Парето и Михельса иной взгляд. Коль скоро человечество перешло из каменного века в более сложные цивилизации, господство меньшинства стало неотъемлемой частью человеческого общества. Моска и Парето настаивали с утомительным постоянством на этом неизбежном законе человеческого общества. Несмотря на то что формы господства меньшинства могут меняться, и даже если некоторые формы «лучше», чем другие (все более упорное убеждение Моски по мере того, как он узнавал фашизм в Италии), господство меньшинства в той или другой форме неотвратимо.

В отличие от Моски, Михельс пришел к поддержке итальянского фашизма. Однако в его знаменитых «Политических партиях», опубликованных за десять лет до мус-солиниевского марша на Рим⁸, тон высказываний — скорее трагичный, чем циничный. Михельс утверждал: «социологические феномены», описанные им, «доказали вне всякого сомнения, что общество не может существовать без господствующего или политического класса и что правящий класс ...составляет единственный фактор, обладающий долговременной эффективностью в истории человеческого развития», а затем придал изложению трагическую ноту: «Таким образом, большей части человеческих существ, находящихся в состоянии вечной поднадзорности™ (eternal tutelage), предопределена трагическая необходимость подчиняться господству небольшого меньшинства и довольствоваться ролью пьедестала для олигархии» [Michels 1962: 354]. Его «финальные соображения» таковы:

414

Р. Даль. Демократия и ее критики

«Демократические течения истории напоминают последовательные волны. Они неизменно разбиваются о тот же берег. И вновь неизменно поднимаются. Это нескончаемое зрелище одновременно воодушевляет и погружает в депрессию. Когда демократии достигают определенной стадии развития, они подвергаются последовательной трансформации, усваивают аристократический дух и во многих случаях также аристократические формы, против которых вначале они столь свирепо сражались. Теперь возникают новые обвинители, угрожающие предателям. После эры славных побед и бесславной власти они, в конце концов, сплавляются со старым господствующим классом. Теперь уже они, в свою очередь, подвергаются атакам свежих противников, взывающих к имени демократии. Весьма вероятно, что эта жестокая игра будет продолжаться бесконечно».

КРИТИКА

Теории господства меньшинства, как мне представляется, — искаженное отражение важных истин, касающихся человеческой жизни. Существенное неравенство власти являлось универсальной чертой человеческих взаимоотношений на протяжении письменной истории. Сегодня оно существует во всех демократических системах. Неравенство может оказаться неизбежным в организациях с численностью, превышающей несколько дюжин человек. Условия равенства, представленные Локком в описаниях естественного состояния, а антропологами — в реконструкциях жизни небольших групп охотников-собирателей, на коковые род человеческий делился вплоть до рубежа давностью в десять тысяч лет, не повторялись в историческую эпоху. Безразлично, имело ли это равенство широкое распространение или было басней, рассказанной философами и антропологами. Оно покинуло нас давно, возможно, навсегда. Суть дела в том, что даже в демократической стране граждане далеки от равенства в обладании политическими ресурсами и во влиянии на политику и поведение правительства государства, не говоря уже о руководстве другими важными организациями. До определенной степени граждане в полиархии включены в политические дела на явно неравных условиях — если они, на самом деле, вообще предпочитают участвовать в них, — почему полиархии и не достает критериев демократического процесса.

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 415

Теории господства меньшинства могут быть поняты так, что политическое неравенство существует в немалой мере во всех человеческих ассоциациях (наверное, за исключением очень малых групп с особыми

условиями существования), включая все исторические «демократии» и все существующие ныне полиархии. Однако если бы это было основным смыслом данных теорий, они не отличались бы от большинства других социальных теорий и описаний. Помимо представления дополнительных доказательств масштабности и неизбежности неравенства, они едва ли могли вызвать у нас интерес. Мне кажется бесспорным, что теории господства меньшинства нацелены на то, чтобы показать нечто большее. Их авторы, по-видимому, утверждают, что даже удовлетворительное приближение к демократии является в одном из вариантов теории решительно невозможным, а в другом — возможным только при условиях, которые до настоящего времени не существовали на протяжении всей письменной истории и способны остаться недостижимыми для человеческих усилий в предстоящем будущем. Удовлетворительное приближение к демократии либо недосыгаемо, либо требует уникальных условий, которые никогда не складывались. И вместе со спором этих теорий о «демократической» и недемократической системах господство меньшинства остается неизбежным жребием рода человеческого.

Могут ли теории господства меньшинства быть подтверждены или опровергнуты?

К сожалению, подтвердить или опровергнуть теории господства невозможно как минимум, по нескольким причинам, отвечающим разумным меркам строгости. Для начала: они представлены на столь высоком уровне обобщения, что трудно определить, какие доказательства должны быть собраны для того, чтобы целиком подтвердить или опровергнуть основные гипотезы господства меньшинства. Каждая из этих теорий способна быть «спасена» от окончательного опровержения любым свидетельством, которое можно добыть. Я хотел бы вернуться к вопросу свидетельств чуть позже; между тем, это мало чего стоит, ибо значительная часть, видимо, большинство социальных теорий крайне противятся строгой верификации или опровержению. Если мы все-таки хотим сделать выводы относительно верности какой-то из них, как склонны многие, нам приходится основывать свои суждения на довольно неясных и, конечно, весьма спорных «тестах».

1

416

Р. Даль. Демократия и ее критики

Таким образом, тяготение к теории высокого уровня, вполне вероятно, окажется гораздо сильнее, чем это допускали бы рациональные решения. В этом смысле теория господства меньшинства не уникальна. Если теория высокого уровня является еще к тому же концептно двусмысленной, вынесение суждения о ее верности становится еще более внушительной задачей. Честно говоря, смысловая определенность и точность не принадлежат к числу достоинств описываемых теорий. Их понятийная двусмысленность частично, но не полностью есть следствие нерешенной в социальной теории проблемы: как определять значения концептов и применять их на практике в рамках семейства родственных понятий, среди которых власть, влияние, контроль, господство, гегемония, принуждение и так далее. Подобные этим термины пользуются дурной славой из-за трудности их интерпретации и строгого употребления в эмпирических исследованиях⁹.

Особенно проблематичным оказывается понятие или, точнее, набор концептов, который включает такие представления (notions), как потенциальная или латентная власть в отличие от противоположной манифестированной власти [напр., Mokken Stokman 1976: 39ff; обладание властью и влиянием, в отличие от их осуществления [Oppenheim 1981: 20ff; авторитет, порождаемый предвосхищающими реакциями других [Friedrich 1937: 16—Щ, и тому подобное. Характерной чертой придворных, к примеру, являются их попытки предвосхитить желания своих владык.

Отдавал ли на самом деле Генрих II приказ убить Томаса Бекета, но рыцари, которые его убили, вне всякого сомнения, верили, что действуют в соответствии с желаниями монарха. Отношения, подобные тем, что существовали между Генрихом и его рыцарями, распространены среди людей. Опытному члену Конгресса, к примеру, вовсе не нужно оказывать открытое давление, чтобы влиять на меры правительства сообразно интересам избирателей. Контроль господствующих меньшинств, без сомнения, включает определенную долю предвосхищаемых реакций, как мы наиболее ясно можем видеть в странах, где вооруженные силы являются важными политическими акторами. Несмотря на то, что военные офицеры иногда берут власть и прямое правление в свои руки, они порой отдают должное номинальному контролю граждан. Гражданские власти, однако, строго ограничены постоянным ожиданием того, что военные их сместят, если они будут проводить политику, идущую вразрез

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 417

с желаниями военных руководителей. Однако эта недопускаемая политика не обязательно относится только к военной сфере; она также способна распространяться (как часто и происходит в Латинской Америке) и на распределительные меры, включая земельную реформу, налогообложение и другие социальные и экономические вопросы. Опыт свидетельствует, что господствующий военный истеблишмент редко допускает действительно свободные выборы, свободу выражения мнений и оппозиционных партий, что легко может рассматриваться как дефицит институциональных требований полиархии. Однако так бывает далеко не всегда. Если в стране присутствуют основные институты полиархии, но на деле военные контролируют повестку дня правительства благодаря предвосхищающим реакциям гражданских руководителей, это означает, что конечный контроль над ней остается не за демосом, а за военными,

которые по праву могут быть названы господствующим меньшинством в стране¹⁰. Однако, к сожалению, идею предвосхищения реакций непросто трактовать; наблюдать этот процесс всегда трудно или невозможно, поэтому утверждения о нем сложно верифицировать или опровергнуть¹¹.

Жесткое ограничение на строгость таких концептов, как власть или влияние, также накладывает удручающее обстоятельство, что не разработана еще удовлетворительная количественная оценка самих явлений власти и влияния. А это означает, что распределение власти в существующих системах должно описываться в качественных терминах. Если, как я предположил, неравенство власти присуще всем социальным системам, каким образом можем мы судить, будет ли неравенство большее в одной, нежели в другой, и насколько? Как нам сравнивать различные «степени» или «количества» неравенства? Когда простое неравенство пересекает порог, за которым превращается в принуждение и господство? Если бы нашей задачей было сравнить распределение доходов или благосостояния в различных системах, мы всегда могли бы использовать приемлемые количественные индикаторы. Но коль скоро разумные удовлетворительные количественные индикаторы власти и влияния не существуют, на практике мы должны полагаться на качественные описания, которые по сути своей обладают высокой степенью неопределенности.

Но после того как мы учли определенное количество неустранимой неопределенности, теории господства меньшинства представляются мне излишне смутными.

14 Демократия и ее критики

418

Р.Даль. Демократия и ее критики

Чуть позднее я вернусь к этой проблеме. Сейчас мне хотелось бы отметить следующее. Из-за высокого уровня абстракции и концептной неопределенности они, вероятно, не могут быть верифицированы или опровергнуты. В результате наши суждения относительно их ценности, видимо, зависят по большей части от того, насколько они соответствуют нашим исходным взглядам на устройство мира. Коль скоро мы принимаем или опровергаем теорию господства меньшинства, они легко могут служить фильтром нашего восприятия. Затем знакомый психологический процесс выборочного восприятия обеспечивает нам входящий поток свидетельств, постоянно подтверждает верность избранных нами точек зрения.

Если верно, что из-за высокого уровня обобщения и концептной двусмысленности теории господства меньшинства не могут быть опровергнуты, критики сталкиваются с невозможной задачей. Почему же, однако, эта невыполнимая задача должна ложиться на плечи критиков? Вполне разумно утверждать, что сторонники данной теории предлагают нам значительно больше в плане подтверждения, чем это предполагалось. Хотя было бы неразумно ожидать, что эти — и, очевидно, любые другие — важные социальные теории когда-либо в состоянии быть верифицированы таким образом, который удовлетворил бы всех критиков, можно примерно описать, какие требования были бы необходимы для убедительного подтверждения. Защитники теории господства меньшинства вынуждены обеспечивать удовлетворительные ответы, как минимум, на следующие вопросы. Что означает господство меньшинства? Что отличает его от других форм или степеней неравенства применительно к власти? Кто над кем господствует? Какими способами достигается доминирование? В каких отношениях?

Принуждение, убеждение, индоктринация

Относительно способов доминирования сторонники теорий господства меньшинства склонны согласиться, как я говорил, что меньшинство правит одновременно с помощью принуждения, и убеждения. Последнее включает не только побуждения (в том числе коррупцию), но также воздействие на взгляды или, если угодно, индоктринацию. Я уже указывал, что различные теоретики придают разную значимость одному или другому. Хотя ранний Маркс и Ленин были убеждены, будто правящий класс господствует по преимуществу благодаря принуж-

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 419

дению, по мере развития полиархии и предоставления гражданских прав рабочим эта точка зрения становилась все более неадекватной ситуацией. Впоследствии марксисты стали придавать больший вес важности социального внушения в навязывании рабочим «ложного сознания». В предельном случае принуждение становилось излишним. В то время как выборы могли быть формально свободными и равными, промывка мозгов буржуазной идеологией настолько сильно воздействовала на рабочих, что они не были способны понять, в какой большой мере выборы используются в интересах обслуживания собственников и контроля над средствами производства. Таким образом, господство стало более косвенным, менее явным и определенным.

Вероятно, никто из марксистов не продвинулся дальше Грамши в замещении принуждения гегемонией культуры и убеждений. Делая особый упор на эти более косвенные средства господства, Грамши, вне всякого сомнения, находился под влиянием работ своего предшественника и современника* Моски¹².

Последний убедительно доказывает, что каждый политический класс находит свою «политическую формулу», оправдывающую его господство. В то время как содержание этой формулы изменяется в зависимости от нужд конкретного правящего класса — некоторые, например, используют религию и веру в сверхъестественное, другие обращаются к якобы рациональным убеждениям типа демократии — все служит одной цели: добиться признания массами господства правителей и, даже более, их свободного согласия на это и поддержки. Политическая формула, однако, не является просто инструментом массового жульничества,

который был создан правителями и навязан массам. Она удовлетворяет универсальные человеческие потребности, свойственные как управляемым, так и управляющим, а именно потребность в руководстве, которое может быть принято не только в силу материального и интеллектуального превосходства, но также благодаря склонности властителей и подвластных верить в законность его моральных оснований [Moska 1923: 70—73, 75ff. Moska

Хотя Грамши (1891—1937) умер на четыре года раньше Моски (1858—1941), он почти на два поколения моложе. При общности тематики различия в постановке вопросов и в стиле мышления делают Моску мыслителем XIX века, а Грамши — XX века.

420

Р.Даль. Демократия и ее критики

1925: 36—37]. Правящие осуществляют правление с согласия управляемых благодаря политической формуле.

Подобно Моске, Парето и Михельсу, Грамши утверждает, что правящий класс не может на протяжении длительного времени удерживать свое господство силой или даже длительным побуждением вроде коррупции. Господство меньшинства требует интеллектуальной и культурной гегемонии определенных идей и убеждений, имеющих широкое распространение в социуме — в капиталистическом обществе среди рабочих в той же мере, что и в среднем классе. Под властью культурной гегемонии даже рабочие поддерживают систему господства, попирающую их структуру долговременных интересов. Таким образом, культурная гегемония укрепляет союз между классами, Бюссо storico, отмеченный общей идеологией и общей культурой [Pellicani 1976: 17]. Грамши показал, что в укреплении и поддержке культурной гегемонии интеллектуалы играют ключевую роль.

Как следует из исследования Грамши, рабочие могут обрести силу, только сбросив невидимые цепи верований и ценностей, привязывающие их к капитализму. Чтобы совершить это, им требуется собственное видение мира, своя культурная гегемония, система убеждений, которая апеллировала бы не только к рабочим, бедным и всем угнетенным в целом, но также к потенциальным союзникам рабочих среди среднего класса. Однако рабочие сами не готовы сотворить собственную культуру гегемонии (hegemonic culture). Это является, как и всегда, задачей интеллектуалов. Таким критически важным поворотом мысли Грамши выдвигает интеллектуалов — создателей, интерпретаторов и поставщиков идей и убеждений — на сцену в качестве важных действующих лиц исторической драмы¹³.

Соперничество, соревнование и цена управления

Для теорий господства характерно принижать весомость организованного соперничества как инструмента, при помощи которого *нонэлиты** могут влиять на поведение политических элит. Это не означает, что они упускают из виду соперничество и конкуренцию как средства личного продвижения, характерного для политических

Собственный неологизм Даля — *nonelites*, — который удобен как термин для совокупного обозначения всех социальных групп, которые не получают статус элит.

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 421

элит повсеместно. Напротив, и Моска, и Парето делают сильный акцент на том, что не только некоторые личности прокладывают себе дорогу в правящий класс умением и коварством, но конкуренция за место есть постоянное занятие самого правящего класса. Во второй части, которую он добавил в свое издание «Элементов политической науки» 1923 года, Моска, увидевший наяву фашизм и с той поры более благосклонный к либерально-представительному правлению, чем когда-либо до этого, признал, что массовое одобрение и партийная конкуренция склоняют часть правящего класса обращать свое внимание на массы [Mosca 1923: 411—412]. Однако он обличал их зывание к массам как демагогическое, упорно упоминал о «монополии» власти, которой пользуется правящий класс, упуская тем самым возможность прозевать и далее самому. Даже Парето, который как экономист настаивал, что соревнование неизбежно принудит фирмы приносить свои продукты к предпочтениям потребителей, потерпел фиаско в качестве социолога, не сумев применить ту же идею к соревнованию между партиями, которое происходит, по его признанию, на электоральном рынке [Pareto 1935, 4: 2262, 1593ff.].

Более поздние теоретики доказывали, что соревнование между политическими партиями, намеревающимися выиграть выборы за голоса, аналогичны соревнованию между фирмами на рынке. В обоих случаях когда барьеры на пути формирования новых фирм или партий низки, тогда становится невозможным сопротивляться господству монополий — вывод, который превосходно понимают правители однопартийных авторитарных политических систем. Если оппозиции дано право формировать политические партии, если партии имеют право участвовать в выборах, причем свободных и честных, если высшие посты в государстве занимают те, кто выигрывает выборы, тогда соревнование между политическими элитами делает более вероятным то, что политика правительства будет со временем отвечать предпочтениям большинства голосующих.

С точки зрения позднейшей политической науки, Михельс совершает элементарную ошибку, перенося обобщения, касающиеся отдельных политических партий, на системы правления полиархиями. Его обобщение выведено из изучения единственно социал-демократической партии Германии. Его знаменитый «железный закон олигархии» непосредственно относится к партиям:

422

Р. Даль. Демократия и ее критики

«В наиболее лаконичном виде фундаментальный закон политических партий (термин «политических» здесь используется в наиболее обыденном значении) может быть сформулирован в следующих терминах: «Это организация, порождающая господство избранных над избирателями, обладателей мандатов над дающими мандаты, делегатов над делегирующими. Кто говорит организация, говорит олигархия» [Wichels 1962: 365]. Но даже если мы согласимся, что данные политические партии имеют олигархический характер, из этого не следует, что они обязательно создают олигархическую политическую систему. Бизнес-структуры входят в число наиболее олигархических организаций в современных обществах, но, как я указывал, наставник Михельса Парето никогда не писал, что эти соревнующиеся олигархии создают монополистический контроль над потребителями и рынком. Даже Маркс, видевший в хозяйственных фирмах деспотические организации, не совершал такой ошибки. Напротив: это было соревнование, предохранявшее от образования монополии. Если бы Михельс строго ограничил свои выводы политическими партиями, его исследование оказалось бы гораздо сильнее. Но, вышеприведенная цитата ясно демонстрирует: Михельс пошел дальше, делая неподтвержденный вывод о том, что демократия невозможна в политической системе, поскольку, как он полагал на примере исследования одной политической партии, она невозможна в конкретном элементе системы. Если бы он писал сегодня, сомнительно, чтобы он столь небрежно перенес свои заключения о неизбежности олигархии в партиях на политические системы, в которой высок уровень соревновательности этих самых партий.

Элементарная ошибка Михельса напоминает нам, что солидная часть теоретиков господства меньшинства, здесь обсуждаемых, имела мало (или не имела вовсе) опыта изучения системам конкурирующих партий в странах с широким избирательным правом или, несомненно, соревновательными партийными системами. Маркс, например, жил недостаточно долго для того, чтобы быть свидетелем действия «массовой демократии» в Британии; и Ленин никогда по-настоящему не имел с ней дела (даже в изгнании в Швейцарии). Парето, Моска, Михельс и Грамши были свидетелями только начала ее развития.

Тем не менее, мы не можем заключить, что большой опыт наблюдения над полиархией и соревновательностью партий убедил бы их отказаться от своих теорий господства меньшинства. Они все же могли бы придерживаться

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 423

таких теорий, утверждая, будто господствующие элиты продолжают править не путем прямого контроля над государством, но формируя предпочтения голосующих и таким непрямым образом контролируя результаты выборов.

Звенья в цепи контроля между правящими и управляемыми

По мере того как прямой контроль над государственным управлением становится в полиархиях с широким избирательным правом все более непосильным для меньшинства самого по себе, поскольку по данной причине все проблематичнее считать его правление результатом привилегий и господства, теоретики обратились к объяснениям, основанным на использовании непрямых способов господства. В аналитических примерах (accounts)* такого господства цепь контроля¹⁴, связывающая действия основных движущих сил, то есть властителей с приноравливающимися и поддерживающими действиями подвластных удлиняется. Она не столь уже отчетливо просматривается. Она меньше явного контроля, а более зависит от потенциальной власти и ожидаемых реакций. Соответственно, ее сложнее верифицировать или же опровергнуть. Мне не известны ни одна теория и ни одно аналитическое описание, трактующее господство меньшинства как стандартную характеристику полиархически управляемой страны, которые бы обеспечили доказательства, необходимые для подтверждения существования подобной цепи контроля.

Если мы примем без доказательства, что конкретное описание адекватно отражает структуру господствующего меньшинства, можно наметить несколько путей, которыми меньшинство контролирует подвластное большинство. В следующих тезисах, например, ранжированы способы господства правящей элиты от более прямого к менее прямому. Все способы могут включать большее или меньшее смещение контроля с помощью предугадывания реакций.

1. Господствующее меньшинство прямо контролирует специфические решения и политику правительства государства.
2. Оно непосредственно определяет, что включается или нет в повестку дня правительства, например, путем

* Даль ссылается на особый аналитический продукт (account, то есть пример, свидетельство, описание и т.п.) и принадлежит к области идеографического, или описательного, знания.

424

Р. Даль. Демократия и ее критики

наложения вето на конкретные вопросы, которые иначе попали бы туда.

3. Оно устанавливает границу между сферами правительственной и неправительственной деятельности (контролируя 1 и 2).
4. Оно создает и поддерживает господствующие убеждения по поводу действий, изложенных в пунктах 1, 2 и 3.
5. Оно создает и поддерживает убеждения в легитимности, желательности или приемлемости основных политических, социальных и экономических структур.

6. Оно не создает, но поддерживает убеждения по поводу 1, 2, 3 и структур 5.

7. Хотя оно не создает и не поддерживает убеждения по поводу 1, 2, 3 и структур 5, оно, тем ни менее, занимает привилегированные позиции благодаря этим убеждениям.

Что касается первых шести способов господства, то можно предположить, что границы контроля господствующего меньшинства следующие:

(a. 1). Оно пытается контролировать все (или почти все) вопросы, отмеченные в пунктах 1—6. Или (a. 2): оно пытается контролировать лишь вопросы, имеющие особую важность для него. (Особая важность может устанавливаться либо (Б. 1) на основе мнения представителей господствующего большинства, либо (Б. 2) исходя из суждений внешнего наблюдателя, использующего свои критерии оценки важности проблемы для господствующего меньшинства.)

(с. 1) Господствующее меньшинство обладает эксклюзивным контролем. Или (с. 2): в его контроле участвуют индивиды либо группы, которые не считаются входящими в господствующее меньшинство. Для того чтобы господствующее меньшинство могло существовать, оно должно быть успешным в преодолении любой значимой оппозиции его правлению. Однако каждое отдельное свидетельство может включать различные трактовки оппозиции господствующим меньшинством. Радикально упрощая возможности,

(d. 1) оппоненты представляют «существенную» угрозу господству меньшинства и открыто противодействуют ему;

(d. 2) оппозиция существенна, но действует скрытно;

(d. 3) оппозиция несущественна.

Число возможных комбинаций абсурдно велико (формально 486). Различия при этом едва ли тривиальны. В отдельных свидетельствах представляются различные комбинации (или подмножества комбинаций), могут возникнуть многообразные следствия, касающиеся возмож-

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 425

ностей и ограничений демократии. Рассмотрим две радикально отличающиеся возможности.

1. Меньшинство прямо и косвенно контролирует все пункты повестки дня решений правительства. Его контроль является исключительным. Эффективно создав его и поддерживая способствующие ему убеждения, меньшинство встречает лишь незначительное противодействие. Поэтому его контроль и его интересы оказываются, по самой сути, неоспоримыми «беспроблемностями» (nonissues).

2. Меньшинство обычно преуспевает в обеспечении политики, которую оно рассматривает как благоприятную для своих наиболее насущных интересов. Оно достигает этого как непосредственным воздействием на правительственные решения, так и косвенно влияя на убеждения. Однако оно сталкивается с существенной оппозицией, но ему редко удается преуспеть без вступления в коалиции с другими группами. Более того, касательно тех предметов, которые не затрагивают его самых важных интересов, его влияние значительно слабее, союзники многочисленнее (противники гораздо сильнее, а неудачи в контроле над результатами — более обычное явление. По многим пунктам меньшинство на деле мало стремится или вообще не стремится предпринять прямые или косвенные попытки повлиять на проводимую политику. Сверх того, претенденты на избрание решительно сражаются за места. В результате иные меньшинства также оказываются «господствующими» (в том же смысле) во всех тех аспектах, которые они считают наиболее важными: фермеры — по фермерским субсидиям; пожилые люди — по пенсиям по возрасту и медицинской помощи, сторонники охраны окружающей среды — по загрязнению воздуха и воды, военачальники — по затратам на оборону...

Безусловно, в первом случае возникает господство меньшинства. Это, конечно же, «правлящий класс». Поскольку он правит, демократии в государстве нет. Но создает ли второй вариант господство меньшинства? Конечно же, но в ином смысле. И хотя это вряд ли сообразуется со многими идеальными описаниями демократии большинства, демократический компонент в такой системе правления меньшинств ни в коем случае не является незначительным.

Моя цель состоит здесь не в том, чтобы предложить образчик, который бы адекватно описывал любую конкретную полиархию, а тем более — полиархии как класс политических систем. Я хочу просто сказать, что ни одна из теорий господства меньшинства из тех, что я опи-

426

Р. Даль. Демократия и ее критики

сал (ни, насколько мне известно, какие-либо другие), не выявляет адекватно детали предлагаемой его цепи контроля и не обеспечивает необходимых свидетельств, чтобы удовлетворительно продемонстрировать: предполагаемая теоретически цепь контроля действительно существует.

Проблема доказательства

Доказательства, представляемые теориями господства меньшинства, многообразны и неопределенны¹⁵.

Парето и Моска предлагают широкие исторические интерпретации. Доказательства Михельса выводятся практически полностью из его изучения единственной политической партии. Возможно, из-за того что Грамши развивал свою теорию культурной гегемонии в скрывающихся условиях тюрьмы и цензуры, а также в силу вероятной чуждости его духу систематического исследования, его сочинения изобилуют прозрениями и гипотезами, но крайне скупы в плане систематических данных.

Теории господства, мне думается, не способны подтвердить представление, будто во всех полиархиях, даже

в таком убедительном кандидате, как Соединенные Штаты, правящее меньшинство прямо или косвенно господствует в деле управления государством.

Эти теории свидетельствуют о масштабах и несомненности неравенства. Мы вряд ли нуждаемся, однако, в их свидетельствах, дабы убедиться, что политическое неравенство существует в полиархиях или что оно нарушает демократические критерии, или что его постоянство является серьезной проблемой для демократической теории и практики.

Декларируя существование господствующего меньшинства, эти теории уводят нас от реалистической оценки подлинных ограничений и возможностей демократии в современном мире. Они либо внушают необоснованные надежды на апокалиптическую революционную трансформацию, которая приведет нас на обетованные земли свободы, самореализации и окончательного утверждения равенственности людей, либо не оставляют нам надежды и рекомендуют людям, прямо или косвенно, отказаться от античного представления об обществе, в котором граждане обладали бы всеми необходимыми для демократии ресурсами и институтами, управляли бы собой как свободные и равные граждане.

Глава 20.

ПЛЮРАЛИЗМ, ПОЛИАРХИЯ И ОБЩЕЕ БЛАГО

Ранее, в главах 12 и 13, мы рассматривали возможность и способы предотвращения того, чтобы в ходе демократического процесса нарушались фундаментальные права и интересы людей, подчиненных коллективным решениям, — прежде всего меньшинств, которые могут быть забаллотированы большинством. Избегать вреда значит делать благо, но обычно под благими действиями понимается нечто большее, чем избавление от ущерба. То же относится к достижению общего блага группы. Служение разделяемым всей группой интересам и ее благу часто может потребовать от ее членов большего, чем воздержания от причинения вреда друг другу.

Устойчивая традиция политической жизни состоит в том, что для членов любого должным образом устроенного государства существует общественное благо, воплощение которого в жизнь является функцией и обязанностью правителей. Однако сама интерпретация обязанности правителей демократических или недемократических систем искать общее благо обнажает фундаментальные проблемы. Такие проблемы никогда не поддавались простым, прямолинейным, бесспорным и в то же время рационально обоснованным решениям. Они осложнены скептическим анализом современных критиков, которые находят мало смысла в понятии общественного блага. В современных демократических странах они еще более затрудняются разнообразием группировок, ассоциаций и интересов. В результате нам приходится задуматься, а существует ли на деле общее благо граждан страны, и даже если оно и есть, то как его можно выявить и действовать в соответствии с ним.

Некоторые трудности в понимании общего блага обнаруживаются во время диалога между традиционалистами, модернистами и плюралистами.

ИДЕЯ ОБЩЕГО БЛАГА

Модернист (Modernist): Вы часто выражаете ту точку зрения, что должным образом в устроенной демократии-

428

Р. Даль. Демократия и ее критики

ческой системе граждане будут стремиться достичь общего блага во всех своих коллективных решениях.

Традиционалист (Traditionalist): Конечно. Я вряд ли одинок в этом. Кроме того, такое мнение преобладало в западной политической мысли с самого ее зарождения, засвидетельствованного в источниках. Мне кажется, оно также является центральным для конфуцианства, под влиянием идей которого находятся как руководители, так и население на больших пространствах Азии. Насколько я понимаю индуистскую и буддийскую мысль, она, хотя в гораздо меньшей степени политически эксплицитна, чем конфуцианство, тоже основывается на подобных посылах. Можно предположить, что повсеместно большая часть людей убеждена, что истинно хорошие правители должны стремиться к общему благу, даже если многие питают мало надежды на то, что они на самом деле будут так делать. Короче, я не могу сейчас представить себе другую позицию относительно политической жизни, которую поддерживало бы такое количество людей на протяжении стольких веков.

Модернист: Значит, идея не ограничивается демократическими системами?

Традиционалист: Бесспорно, да. Но из общего убеждения такого типа следует, что в демократии demos, а в представительной демократии народ и его представители должны искать способы осуществления общего блага¹.

Плюралист (Pluralist): Можно мне вмешаться? Если мы примем, что в демократии «народ» и его представители должны править во имя общественного блага, а «народ» управляет собой в многообразии сравнительно автономных ассоциаций, тогда возникают вопросы, какие люди должны управлять собой, по каким причинам и к общему благу какой публики они должны стремиться?

Модернист: Постойте! У Вас, плюралистов, видимо есть болезненная тяга к беспорядку. Если мы начнем отвечать на Ваши вопросы, мы, вне всякого сомнения, окажемся втянуты в самую беспорядочную дискуссию, какую только можно себе представить. Не позволите ли мне сначала задать мой вопрос?

Плюралист: Прошу прощения. Мне только хотелось убедиться, что мой вопрос находится у нас на обсуждении. Пожалуйста, продолжайте.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Традиционалист: Рискую обидеть нашего друга плюралиста, но в интересах интеллектуального плана, могу я предложить, чтобы мы для начала приняли, что имеем дело с небольшой унитарной системой? Ее граждане, допустим, являются членами государства, например, некоего полиса — суверенного, и независимого политического общества. Таким образом, граждане представляют собой членов только одной политической ассоциации, говоря обычным языком, государства, и не разделяют конкурентной приверженности или обязанностей по отношению к другим политическим объединениям, например, партиям, организованным группам давления, руководству меньшей, непосредственно ближайшей к ним единицы, или же правительству большей, еще включающей в себя другие единицы, и так далее*.

Плюралист: Я собирался было промолчать, но должен возразить. Вы имеете в виду, что не существует меньших ассоциаций, таких, как семья, группы друзей, экономические организации и тому подобные? Если это так, то Вы уже не ведете речь о человеческом обществе.

Традиционалист: Конечно, я согласен, что это было бы абсурдным предположением. Меньшие группы, вроде перечисленных Вами, конечно, имеются. Но смысл в том, что они как таковые не участвуют в политической жизни. Давайте также допустим, что наша простая политическая система управляется прямо через демос при помощи демократического процесса. Я предлагаю в качестве осуществимого идеала (feasible ideal), что свои коллективные решения граждане нашего небольшого государства направляют на достижение общего блага (common good), которое и является благом для всех (good for all). Мы, следовательно, можем сказать, что граждане обладают качествами гражданской добродетели.

Модернист: Не выдвигаете ли Вы, предлагая данный идеал, как минимум имплицитно, два рода требований (claims)? Первый род требований нормативен: Вы предписываете общее благо в качестве такой цели, к которой

Данная посылка чисто умозрительна, поскольку полис является политическим институтом, возникшим как раз для согласования и примирения конфликтных интересов родовых и племенных объединений путем воссоздания «родства» в форме «гражданства». Отсюда деление полиса на демы («народы») или граждан на концы.

430

Р.Даль. Демократия и ее критики
граждане должны стремиться в общественных делах (public affairs).

Традиционалист: Это так, бесспорно.

Модернист: Второй род требований имеет эмпирический характер и касается осуществимости (feasibility) идеала. Коль скоро Вы желаете, чтобы Ваш идеал вполне отвечал человеческой жизнедеятельности, те должны предположить, что при некоторых достижимых условиях люди будут вести себя добродетельно. Вероятно, Вы могли бы снабдить нас некоторыми доказательствами в пользу Ваших опытных предположений. Кстати, что бы это могло быть?

Традиционалист: Я могу привести исторические примеры, возможно классические Афины или республики итальянских городов-государств.

Модернист: Я хотел сказать, что, по моему мнению, справедливость всех Ваших требований в высшей степени сомнительна.

Традиционалист: Я не удивлен. Но я удивлюсь, если узнаю, что Вы сгораете от нетерпения доложить нам, почему.

ОБЩЕСТВЕННОЕ БЛАГО КАК НОРМАТИВНЫЙ ИДЕАЛ

Модернист: Я скорее должен сказать, с желанием, а не с нетерпением, ибо я пришел не как противник идеи общественного блага, но, вернее, как друг...

Традиционалист: Как Антоний к Цезарю?

Модернист: ... взыскаю просвещения и, коли возможно будет, чтобы вновь обрести уверенность.

Традиционалист: Которую я намереваюсь обеспечить.

Философские затруднения

Модернист: Разделяю Ваши надежды. Однако я продвигу великие затруднения. Как предписание гражданской добродетели идея общего блага, мне представляется, страдает из-за трех основных видов проблем.

Первая — философские затруднения, онтологические и эпистемологические, которыми, подобно чуме, были поражены на протяжении последнего века все попытки обосновать любую отдельную интерпретацию. Что есть общее благо? Как мы можем узнать об этом? Поскольку это так часто обсуждается, я не намерен поднимать данные вопросы сейчас². Хотя мы не можем просто отвести их в сторону,

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 431

как если бы это были мелкие неприятности. Философские препятствия твердо стоят на пути всех попыток утвердить какое-либо определенное понимание общего блага.

Традиционалист: Наиболее прискорбный аспект нашей современной юдоли (plight).

Модернист: Могу посочувствовать Вашей скорби. Отсутствие консенсуса относительно общественного блага (public good) — и даже по поводу того, существует ли такая вещь вообще, — создает неподдельные трудности для общественной жизни (public life). Но скорбь и сожаления не заставят обстоятельства отступить.

Традиционалист: Что же Вы предлагаете взамен?

Модернист: Взамен Ваших сожалений и скорби над отсутствием условий, которых, возможно, никогда в истории и не было, мы должны принять за аксиому, что в случае если и до тех пор пока философские проблемы не преодолены, и нет убедительных причин думать, что когда-либо с ними справятся, существование и природа общего блага (common good) с необходимостью будет крайне спорным предметом, причем не только среди философов и социальных теоретиков, но также и в политической жизни. Каждое описание осуществимого политического (feasible) идеала должно начинаться с посылки, что конфликт по поводу общего блага есть неизбежная часть нормальной политической жизни.

Традиционалист: То, что Вы предлагаете, противоречит долгой традиции. Я имею в виду, в частности, традицию, идущую от Аристотеля, считавшего политический конфликт злом, от которого можно и должно избавиться общественную жизнь (public life)³.

Модернист: Я в курсе этого. Но в данном отношении традиция, о которой Вы говорите, ошибочна. Более того, ряд из наиболее репрессивных режимов в истории человечества стал результатом веры правителей в то, что политический конфликт есть неизбежное зло, которое должно быть искоренено. Альтернативный взгляд, которого я придерживаюсь, состоит в том, что не только конфликт неизбежен, но при определенных условиях он может быть источником познания и просвещения⁴.

Традиционалист: Я согласен, что конфликт по поводу общего блага и других вопросов в политических сообществах типичен, возможно, даже универсален. Я отвергаю, что он неизбежен или желателен.

Плюралист: Поскольку Вы двое, кажется, зашли в тупик, почему бы не позволить Модернисту продолжить?

432

Р.Даль. Демократия и ее критики

Предписания чересчур ограниченные или чересчур общие

Модернист: Мое второе возражение состоит в том, что если мы игнорируем философские трудности, на которые я ссылался выше, все попытки предписать общее благо либо слишком ограничены, чтобы быть широко принятыми, или чересчур общи, чтобы оказаться релевантными и полезными.

Традиционалист: Что Вы имеете в виду под «чересчур общими» и «слишком ограниченными»?

Модернист: Что я понимаю под «слишком ограниченными», способно быть проиллюстрировано работой авторов, желавших обеспечить критерии или правила, которые были бы в достаточной мере конкретны для того, чтобы их можно было применить к конституционным требованиям или к публичной политике. Их правила постоянно оказываются неприемлемыми во многих важных отношениях. Правила могут работать в некоторых случаях, но они ведут к ужасающим результатам в других. Хорошим примером являются обновленные принципы справедливости Джона Ролса. Как показали его бесчисленные критики, в некоторых, не обязательно невероятных условиях, его правила приводили к морально недопустимым и даже абсурдным выводам [Rae 1975a; Rae 1979; Fishkin 1983: 74-75, 154ff].

Чаще, однако, предписания общего блага чрезмерно общи. Если авторы всерьез принимают ту точку зрения, что оно является общим для всех, тогда еще труднее точно установить, чему же будет соответствовать этот взыскательный критерий, за исключением высоко абстрактных и предельно обобщенных качеств. Как, например, такой сторонник данного взгляда, как Вы, опишет общее благо?

Традиционалист: Я придерживаюсь традиционных взглядов на то, что общее благо образуют некие особые чаяния, недвусмысленно способствующие благосостоянию каждого в буквальном смысле.

Плюралист (перебивая): «Каждого в буквальном смысле» (literally everyone) означает каждого вообще на свете, не так ли? Вы действительно имеете это в виду?

Традиционалист: Конечно, нет! Под каждым я имею в виду каждого в конкретном полисе или государстве.

Плюралист: Заметьте, что я не могу согласиться с Вашим определением каждого. Это произвольно в моральном отношении. Но пока я промолчу.

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 433

Модернист: А каковы Ваши «специфические чаяния, недвусмысленно способствующие благосостоянию всех» в буквальном смысле?

Плюралист: То есть «в конкретном полисе или государстве».

Традиционалист: Они определенно включают мир (peace), порядок (order), процветание (prosperity), справедливость (justice) и общность (community)⁵.

Модернист: Как раз то, что я ожидал. Ваше определение оставляет содержание «мира, порядка, процветания, справедливости и общности» полностью неопределенным. К сожалению, эти достойные похвалы общие цели не слишком помогают принимать коллективные решения. Еще хуже, когда одна из этих частей конфликтует с другой, что не так уж редко, значит, в данном случае они вообще бесполезны. В конце концов, если общее благо буквально означает благо каждого (каждого, то есть того, кто является членом конкретного полиса), тогда, вне всякого сомнения, очевидно, что мир, порядок, благосостояние, справедливость и общность всегда представляют благо для каждого включенного в политику (polity).

Традиционалист: Если эти чаяния не ведут к благу каждого в политике, тогда я бы сказал, что данная политика обязательно будет дефектна. Сущность благой политики именно в том, что благо одного конкретного члена не вступает в конфликт с благом другого.

Модернист: Вы подтверждаете мою точку зрения. Чтобы оправдать цели, которые будут служить буквально к благу каждого индивида в политике, Вам пришлось просто ограничить возможности общего блага только теми политиями, где благо одного члена никогда не конфликтует с благом другого. В результате, общее

благо существует в политиях, в которых ...оно существует. Но если Вам требуется совершенная гармония для того, чтобы существовало общее благо, тогда, мне кажется, Ваша концепция общего блага бессмысленна для большинства когда-либо имевшихся политических систем, возможно, на самом деле, для всех политических систем реального мира.

Традиционалист: Я признаю, что предложил очень строгие требования. Идеалы часто предполагают суровые требования.

Модернист: Но они также должны быть релевантны человеческим возможностям. Если же, кроме того, Вы просто снижаете строгий смысл «всех» (all) до 99% или до 90%, или до двух третей, или до чего-либо меньше 100%,

434

Р.Даль. Демократия и ее критики

тогда утверждения, будто любая конкретная ценность входит в состав общего блага, не отвечает Вашим традиционным требованиям и Вам приходится переопределить общее благо таким образом, чтобы оно уже более не включало каждого. Но если всеобщее благо не означает блага каждого, кто тогда должен оказаться исключенным и чем Вы оправдаете его отторжение?

Плюралист: Теперь Вы находитесь на моей территории. Почему «каждый» должно означать только членов одной конкретной политии? Не следует ли также учитывать благо тех лиц, которые не являются ее членами, то есть посторонних, но существенно затрагиваемых коллективными решениями политии? Если нет, то почему?

Конфликт разумных критериев

Модернист: Если бы Вы могли бы хоть чуточку сдерживать себя, Плюралист, я хотел бы отметить третью трудность, которую я нахожу в идее общего блага. Когда мы отложим философские проблемы в сторону, полностью разумные в основе своей критерии могут привести к конфликтующим предписаниям относительно коллективных решений. Чуть раньше я говорил, что цели, упомянутые Традиционалистом, — мир, порядок, благосостояние, справедливость, и общность — могут находиться в конфликте. Тот, в свою очередь, потребует сложных суждений относительно приоритетов и уступок, которые цели сами по себе никак не обнаруживают. Но проблема гораздо глубже. Для ее иллюстрации я использую аргумент, который изложил Джеймс Фишкин [1987]. Вы говорили, Традиционалист, что стремления, Вами названные, способствуют благополучию каждого. Скажете ли Вы тогда, что политика, обеспечивающая более общее благополучие, лучше той, что гарантирует меньшее?

Традиционалист: Очевидно, да.

Модернист: И согласитесь ли Вы также, что политика, обеспечивающая благосостояние большего количества личностей, лучше политики, служащей порукой благосостояния меньшего?

Традиционалист: Опять, очевидно, да.

Модернист: Скажете ли Вы, как утверждают некоторые авторы, что при прочих равных политика, которая улучшает положение тех, кто испытывает затруднения, лучше той, которая не совершенствует его, хотя бы она и была лучше для тех, кто уже находится в предпочтительном положении?

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 435

Традиционалист: Мне это кажется менее самоочевидным, но звучит как довольно разумное суждение.

Модернист: Но улучшение условий для тех, кто находится в затруднительном положении, может означать, как минимум, две вещи. Это может означать улучшение относительного положения тех, кто попал в трудности, или «абсолютного положения тех, кто за пределами благополучной страты» [Fishkin 1987: 10; см. также Bonner 1986:

Традиционалист: Не уверен, что вижу разницу.

Модернист: Ну, представим, что система имеет три группы по уровню дохода. Я бы назвал их стратами. Совокупный общий доход людей в страте А \$ 100000, в В \$ 20000 и в С \$ 2000. Политика, которая перераспределит тот же уровень доходов для каждой страты, улучшит относительное положение тех, у кого дела идут хуже всех, не правда ли? Но политика, которая улучшила бы доходы низшей страты до, скажем, \$ 5000, поднимет их абсолютный уровень.

Традиционалист: Да, думается, это ясно.

Модернист: Так что у нас есть четыре разумных критерия, которые мы можем использовать для того, чтобы судить о том, является ли политика общим благом, верно?

Традиционалист: Кажется, так.

Модернист: Тогда мы можем сказать, что политика есть общее благо, если: 1) она максимизирует совокупное благосостояние (welfare); 2) улучшает благосостояние наибольшего количества; 3) улучшает относительное положение тех, кто находится в худших обстоятельствах, или 4) повышает абсолютное положение тех, кто живет хуже?

Традиционалист: Первые два вместе дают простую старую утилитарную идею «наибольшего блага наибольшего количества», не так ли? Третье и четвертое не столько утилитаристские, сколько кантовские по происхождению.

Модернист: Однако не стоит исключать того, как показывает Фишкин, что эти четыре принципа несопоставимы. При некоторых, отнюдь не маловероятных условиях, ни одна политика не сможет одновременно удовлетворять всем четырем критериям. Более того, даже если мы будем настаивать, что политика должна

соответствовать только трем из четырех критериев, чтобы соотноситься с нашими критериями общего блага, отмечает Фишкин, может привести к циклам решений, как это происходит в известном цикле выборов. Согласно одному

436

Р. Даль. Демократия и ее критики

набору из трех критериев, политика В будет лучше, чем политика А; согласно второму набору, политика С лучше, чем В; и по третьему, политика D лучше, чем С; а по четвертому политика Е лучше, чем D — но по первому набору А будет лучше, чем Е, и так далее до бесконечности [Fishkin 1987: 13, 14].

Традиционалист: Но, вероятно, в будущих размышлениях мы сможем найти способ определения общего блага, который в состоянии превосходить все четыре, задействованные Фишкиным в своем доказательстве? Модернист: Моя точка зрения заключается в том, что никто еще не смог создать концепцию общего блага, которая не была бы либо слишком общей для того, чтобы служить релевантным руководством для коллективных решений, либо имела бы подходящий уровень специфичности, но вела к неприемлемой политике. Я не в силах отделаться от чувства, что огромное количество академических дискуссий относительно общего блага ведется философски настроенными учеными, от которых никогда не требовалось задачи строго применить свои идеи к коллективным решениям.

ОБЩЕЕ БЛАГО КАК ИСТОРИЧЕСКИЙ ФЕНОМЕН

Модернист: Дело в том, что если граждане и хотели бы устремиться к общему благу, широкие его толкования не слишком бы им помогли в том, чтобы определить цель, а если они попробуют применить более специфические правила и принципы, они нередко добиваются не той цели. Это по поводу моей второй проблемы. Я ранее сказал, что традиционная идея общего блага делает имплицитное эмпирическое допущение: при некоторых достижимых человеческими усилиями условиях мы вполне можем ожидать, что по мере участия в общественной жизни граждане — большая часть граждан, в любом случае — будут стремиться достичь общего блага. Одним из способов оправдания такого допущения будет указание на исторические примеры, когда большая часть граждан поступала таким образом. Я думаю, Вы подскажете мне некоторые.

Традиционалист: Я склонен думать, что большая часть афинских граждан в V веке в основном думала об общем благе.

Модернист: Но у нас нет чего-нибудь, что могло бы служить адекватным историческим подтверждением

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 437

Ваших взглядов, не так ли? Согласно доступным свидетельствам, можно разумно сделать такое предположение, я полагаю. Но это будет столь же разумно, как допустить, что афиняне всегда голосовали в соответствии со своими групповыми и индивидуальными интересами. Симпатизирующий афинской демократии историк А. Джоунз считает, что в случае войны или мира богатые либо бедные граждане склонны голосовать в соответствии с их расходящимися экономическими интересами.

Плюралист: А стремились ли граждане к благу тех, кто был исключен из политической жизни, особенно женщин и рабов? Если они так и делали, вне всякого сомнения, они конвенционально рационализировали зависимое положение женщин и существование рабства как необходимых для всеобщего блага. А если общее благо — пустая фраза для того, чтобы утаивать партикуляристские интересы, видимо, политическая жизнь была бы лучше без него?

Модернист: Я полагаю, Вы также утверждали, будто могут существовать другие примеры граждан, преданных общественному благу (public good).

Традиционалист: Да, у меня на уме Венецианская республика и, возможно, другие республики Италии времен Средневековья и Возрождения.

Плюралист: Но эти республики были пронизаны конфликтами! В Венеция, которая была более спокойной, чем другие республики, в конце концов управлялась очень немногочисленной аристократией. Даже если мы примем для целей дискуссии, что властители, как правило, стремились к общему благу, опыт Венеции не ответит на вопрос о гражданской добродетели в демократической системе с включенным демосом. Если Вы не будете осторожны, Ваши аргументы обернутся оправданием правления просвещенного меньшинства (the enlightened few), наделенного необходимой свободой и добродетелью!

Модернист: Традиционалист, Вы не путаете предписания с описанием? Как все мы знаем, то, что часто именуется аристотелевской традицией, и ее спутница — республиканская традиция, конечно, настаивают: гражданские добродетели должны быть ключевыми качествами благой политики. Аристотель хорошо знал разницу между идеальным полисом и полисом реальным. Однако ученые, с симпатией описывающие аристотелевскую и республиканскую традиции в противоположность нынешнему, как они считают, отступлению от них, редко дают нам описание действительной политической жизни. То,

438

что Джон Покок и другие называют гражданским гуманизмом (civic humanism), было идеалом. Это совершенно определенно не было описанием реалий политической жизни Греции, Рима или итальянских республик. В Италии расхождение между идеалом и нормой было гигантским. Макиавелли это убедительно показал. Вот о чем я задумываюсь, Традиционалист, не исходите ли Вы, пусть даже не вполне осознанно, из того, что предписание гражданским гуманизмом идеала не являлось одновременно честным описанием действительной политической жизни в итальянских республиках?

Плюралист: Это все равно словно предположение, будто формула «правление народа, самим народом и для народа» является действительным описанием американской политики.

Модернист: Если рассматривать исторические притязания на гражданскую добродетель и общее благо, мне кажется необходимым различать три отдельные возможности. Во-первых, исторические устремления можно свести примерно к следующему. Некогда в неких местах философы, теологи и, очевидно, иногда также политические вожди были склонны считать гражданские добродетели желательными и при некоторых условиях достижимыми характеристиками хорошего политического порядка. Во-вторых, можно, например, утверждать, что тогда и там, где данный взгляд интеллектуально господствует, он к тому же характеризует убеждения всех тех или большинства из тех, кто на самом деле участвует в общественных делах (public affairs). Наконец, в-третьих, можно настаивать, что в данном месте и в данное время большая часть вовлеченных в общественную жизнь людей на самом деле действовали добродетельно. Иными словами, их публичная деятельность в основном определялась заботой об общем благе. Я надеюсь, что Плюралист согласится с моим следующим допущением. Сочинения недавнего времени о гражданской добродетели и гражданском гуманизме, об аристотелевской и республиканской традициях по большей части подтверждают притязания первого типа. Они не демонстрируют и, насколько я с ними знаком, не пытаются проявить справедливость второго и третьего притязаний, которые полностью повисают в воздухе.

Плюралист: Для проверки третьего рода притязаний я бы предложил следующее различие. В принципе каждый гражданин может намереваться поддерживать общее благо или, на языке Модерниста, стремиться к тому, что

439

он или она считает общим благом. В то же время граждане могут иметь разногласия относительно того, что они понимают под общим благом. На самом деле я бы отважился предположить: стремление к общему благу распространено в политической жизни шире, чем полагают циничные наблюдатели. Люди просто не достигают согласия о его смысле. Таким образом, мы выделяем четыре возможности, которые показаны в этой небольшой таблице:

		Граждане	
		Соглашаются?	Не соглашаются?
Стремятся ли граждане к общему благу?	Да	1	2 4
	Нет	3	

Граждане могут:

- 1) стремиться к общему благу и соглашаться относительно того, что это такое;
- 2) стремиться к общему благу и не соглашаться относительно того, что это такое;
- 3) соглашаться относительно общего блага, не имея намерений его достичь;
- 4) не иметь намерений его достичь и не соглашаться относительно того, что бы это могло быть.

Традиционалист: Ваша третья возможность представляется мне противоречащей самой себе.

Плюралист: Необязательно. Например, граждане могут соглашаться, что общественное благо не представляет ничего, кроме совокупности агрегированных собственных интересов каждого гражданина, и всякий из них способен искать лишь собственный интерес. В этом нет ничего противоречащего самому себе. Я также могу вообразить, что все соглашаются, что цель — X включается в общее благо, но некоторые граждане говорят: «Однако цель Y находится в моих интересах, и именно эту политику я поддерживаю». Вряд ли добродетельно, но отнюдь не противоречиво, не так ли?

Традиционалист: Табличка чудесная. Согласен. Но в чем смысл этого?

Плюралист: Смысл в том, что эмпирическое утверждение относительно исторического существования или будущей возможности существования добродетельных граждан при демократическом или республиканском по-

440

Р.Даль. Демократия и ее критики

рядке будет определяться тем, будет ли это утверждение 1), 2) или 3).

Традиционалист: Я думаю, первое.

Плюралист: Но это подразумевает совершенный консенсус и потому полное отсутствие политических конфликтов? Даже если мы предусмотрим близкий к совершенному, но не идеальный консенсус, я не вижу адекватных свидетельств, подтверждающих убеждение, будто первое состояние дел когда-либо и где-нибудь существовало в некоей исторической системе, за исключением, возможно, очень короткого времени.

Традиционалист: Но политические конфликты могли скорее касаться средств, чем целей.

Модернист: Разве не это я хотел сказать ранее? Даже если Вы примете, что консенсус по поводу общих целей существует в некотором месте и времени, это не отменяет политического конфликта по поводу того, что представляет благо для всех в некоем конкретном случае? И эти конфликты могут быть довольно глубокими, не правда ли?

ПЛЮРАЛИЗМ И ОБЩЕЕ БЛАГО

Плюралист: Настало, должно быть, время для того, чтобы высказать мои соображения. В начале нашей дискуссии мы согласились принять предварительную посылку Традиционалиста, что мы имеем дело со

сравнительно небольшой и единичной политией — с чем-то наподобие идеализированного полиса. Я с готовностью представляю себе, как в небольшой демократии или, даже более того, с ограниченным участием демоса гражданин может чувствовать, что он с легкостью воспринимает общее благо, благо всех, благо полиса. Я не предполагаю, что философские проблемы исчезнут, но они, по-видимому, отступят. Как существование общего блага, или благ, так и возможность того, что большая часть граждан будет желать достижения общего блага представлялись бы совершенно правдоподобными, даже самоочевидными. Но мы не живем в мире маленьких унитарных республик. Если понятие гражданской добродетели и общего блага должны быть приложены к современному миру, нам необходимо поместить их в контекст широкомасштабных демократических систем, значит, в контекст полиархии и плюрализма, который ей сопутствует. Вы не согласны, Традиционалист?

Традиционалист: С ограничениями. Я в состоянии вывести заключение, что полиархия в действительности

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 441

хуже полиса, и мы поэтому должны делать все возможное для того, чтобы реставрировать полис. Вы даете мне все больше причин для того, чтобы предпочесть прошлое и отвергнуть настоящее в качестве модели для будущего.

Плюралист: Тем не менее Вы соглашаетесь, не правда ли, что трансформация от демократии в городе-государстве к демократии в нации-государстве значительно изменила условия, при которых гражданские добродетели и общественное благо могли бы существовать?

Традиционалист: Да, но я не понимаю, что же Вы видите в качестве последствий этой трансформации.

Плюралист: Последствия были красиво изложены Руссо в его сочинении «Политическая экономия», где он писал:

«Все политические общества сконструированы из других, меньших обществ различных видов, каждое из которых имеет свои интересы и принципы (maxims),.. Воля этих отдельных обществ всегда имеет два отношения: для членов ассоциации — это общая воля (general will); для большого общества — это частная воля, которую весьма нередко находят честной в первом приближении и порочной позднее» [Rousseau 1978: 212—213].

Здесь Руссо представляет противоречия, для которых, по-видимому, не существует разрешения. Это антиномия Руссо, если хотите. Я часто думал, что этот пассаж заблаговременно разрушает весь проект «Общественного договора». Антиномия Руссо точно привлекает наше внимание к проблеме широкомасштабных плюралистических систем, на которые уже готовилась быть перенесенной идея демократии. Небольшой масштаб и довольно однородный вид республики, предположенный «Общественным договором», быстро стал реликтом исторического прошлого. Если приводить пример одного интересного исторического реликта, то, скажем, Сан-Марино не совсем типичный пример для мира, в котором мы живем сейчас, не правда ли?

Традиционалист: Но мир огромных государств не будет существовать вечно. Кто знает? Будущее демократической идеи может принадлежать миру таких Сан-Марино. В любом случае, что Вы хотите сказать?

Плюралист: Я надеюсь, Вы позволите мне пойти окольным путем. Хотел бы я, чтобы мы занялись интеллектуальной реконструкцией истории — занятие совершенно безнадежное, спешу заметить. Давайте перенесемся назад в классические Афины и вообразим — затаите дыхание! — что в дополнение к мужскому населению,

442

Р.Даль. Демократия и ее критики

бывшему в этот момент полными гражданами, демос также включал женщин и иностранцев, проживавших в полисе достаточно долго. И, как бы нелепо с исторической точки зрения это ни звучало, - давайте представим также, что рабство было отменено, и все вольноотпущенники и вольноотпущенницы работают на фермах за заработную плату, в домашних хозяйствах, и везде; и они тоже являются гражданами: пролетариат освобожден от цепей.

Традиционалист: Вы правы насчет одной вещи: эти фантазии совершенно невероятны и исторически несообразны.

Плюралист: Согласен. Но теперь я хочу, чтобы Вы представили себе придуманное мною гетерогенное сообщество афинских граждан, пытающееся достичь своего общего блага. Насколько это стало труднее! То же самое произошло и с возможностью обеспечения рационально обоснованного и убедительного доказательства того, из чего могло бы состоять благо всех. Предположим, для примера, что рабы потребовали компенсации за то, что у нас сейчас называется длительным периодом несправедливости. Если бы Вы мне позволили, я сказал бы, что результатом подобного демотического акта стала бы настоящая драка, не так ли?

Традиционалист: Возможно. Модернист: Несомненно.

Плюралист: Теперь мне бы хотелось сделать еще один шаг в мир, которого никогда не было. Представьте себе, что вместо слабых и временных схем конфедерации, которые развились раньше, Афины, вместе с другими городами-государствами, населенными эллинами и образовывавшими эллинскую нацию*, объединились в единое государство, управляемое в соответствии с демократическим процессом. Не будем ли мы рассчитывать: проблема определения того, что есть общее благо для всех эллинов, станет гораздо

более сложной? Не следовало бы нам ожидать некоторого разногласия и политических конфликтов между эллинами? Не были бы афиняне склонны искать того, что отвечало бы интересам афинян, коринфяне — коринфян, спартанцы — спартанцев и так далее? Не стали бы представители нового пролетариата верить, что величайшее общественное благо состоит в улучшении Античный эквивалент подобный «нации» именовался койне. Это было прилагательное со значением «общий».

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 443

убогих условий, в которых они пребывают вместе с другими пролетариями всей Греции?

Традиционалист: Все, что Вы сделали, — превратили классическую Грецию в современную нацию-государство. Оно, возможно, имеет некоторое сходство с нынешней Грецией, но никакого — с классической. Я не вижу, чтобы Ваш полет фантазии куда-нибудь нас продвигал.

Модернист: Я думаю, Плюралист достаточно впечатляюще показал: мы в состоянии использовать умозрительные дискуссии по поводу общего блага и возможности гражданских добродетелей, если мы принимаем, будь то эксплицитно или имплицитно, — нечто, кажущееся интуитивно правдоподобным для граждан в Вашем маленьком городе-государстве, имеет смысл и при обращении к современной полиархии, которая характеризуется огромными размерами и сравнительным плюрализмом.

Плюралист: Мой полет фантазии, как назвал это Традиционалист, был стимулирован антиномией Руссо. Представьте теперь растерянность добродетельного афинянина в новой политике. К его удивлению и испугу, он узнает, что прежде ценимое им добродетельное поведение, за которое его так превозносили сограждане, более не добродетельно. Он любил Афины. Всю свою сознательную жизнь он посвятил их независимости и безопасности. В собрании на Агоре, во всех дискуссиях и действиях, касающихся общих дел полиса, он всегда старался способствовать благосостоянию всех афинян. Но то, что до этого было добродетельным, как ему сказали, теперь порочно. Отныне, ему сообщили, что он должен искать благо не только афинян, но всех греков. Он спрашивает, почему так? Потому что, отвечают ему, мы один народ. «Но я афинянин! — восклицает он. — У меня не так много общего со всеми этими остальными греками, а со спартанцами меньше других, чтобы чувствовать себя обязанным преследовать их благо. И, к тому же, почему только греков? Если я обязан принимать в расчет благо спартанцев, то почему не варваров на наших границах или не наших вечных врагов персов?»

Модернист: Стоик мог бы ответить, что он был бы обязан.

Плюралист: Такой ответ открывает, насколько зыбки границы общего блага. И это то, о чем я хотел бы поговорить.

Традиционалист: Пожалуйста, не надо больше исторических несообразностей.

444

Р.Даль. Демократия и ее критики

Общественное (public) благо какого общества (public)?

Плюралист: На некоторое время я обещаю удержаться в границах исторического настоящего. Антиномия Руссо предлагает два вопроса в современных демократических странах. Чье благо? Как оно может быть достигнуто? Первое ставит моральную проблему, второе — проблему политическую.

Рассмотрим первый вопрос. Чье благо, благо какого объединения индивидов, должно быть принято во внимание при демократических решениях? Под выражением «принято во внимание» я понимаю следующее: благо всех вовлеченных в дело лиц имеет равный вес. Когда мы говорим об общем благе или об общем благосостоянии, или о распределительной справедливости, чье благо мы имеем в виду? Общественное благо какого именно круга лиц? Общее благосостояние кого? Распределительную справедливость в отношении кого? Если верно порой, как утверждает Руссо, что достижение общего блага одного круга людей (или максимизация их благосостояния, или обеспечение распределительного равенства между ними) может повредить общему благу другого круга людей, должно ли благо одной группы быть предпочтительнее в сравнении с благом другой? Если да, то какой группы и на каких основаниях?

Модернист: Вы действительно предлагаете, чтобы мы ответили на эти вопросы здесь?

Плюралист: Нет. Просто мне кажется, что некоторые философствующие авторы обсуждают общественное благо (public good), забывая отметить, какую коллективность (collectivity), агрегацию (aggregate) или общность (community) они имеют в виду — какую сферу осуществления общего блага (common good). Возможно, они принимают какой-нибудь имплицитный вывод, как сам собой разумеющийся. А если они вообще говорят о некоей сфере, то характеризуют как какое-то расплывчатое образование, например,

«общество» (society) или «данное общество» (the society). Но они не определяют его границы.

Традиционалист: Утверждаете ли Вы, что мы никогда не должны позволять себе думать и говорить на таком уровне абстракции?

Плюралист: Нет, я допускаю, что иногда дискуссия на таком уровне абстракции может быть плодотворной, но не проблем, обсуждаемых нами сейчас. Возможно, мы не

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 445

найдем ответа на мой первый вопрос, если мы будем оставаться на том же уровне высокой абстракции.

Традиционалист: На самом деле аристотелевская и республиканская традиции были достаточно специфичны. Они предполагали, что публика, о которой идет речь, образована людьми, которых объединяет гражданство в конкретном государстве. Так, релевантное сообщество (community) — Ваши термины коллективность и агрегация я отбрасываю — будет состоять из конкретных индивидов, живущих в конкретном государстве.

Плюралист: Чтобы избежать неопределенности термина «государство», и поскольку нашим предметом являются современные демократические страны, Ваш ответ можно проинтерпретировать таким образом, что сферу общественного блага будут составлять все граждане определенной страны, не так ли?

Традиционалист: Это кажется разумным.

Плюралист: Но не является таковым. Если под гражданами Вы понимаете индивидов с полными правами гражданства, включая права политического участия — полных граждан — Ваше решение с моральной точки зрения произвольно. Совершенно произвольно в моральном плане, — исключение индивидов, которые не являются полными гражданами страны, но чье благо или благосостояние прямо определяется решениями правительства страны.

Традиционалист: Какие исключенные группы Вы имеете в виду?

Плюралист: Очевидны две. Одна состоит из индивидов, живущих в демократической стране и подчиняющихся ее законам, как то детей, иностранных рабочих, других, даже нелегальных чужестранцев и так далее. Я не вижу приемлемых оснований, почему благо этих людей — например, детей — не должно быть равным благу взрослых, которые являются полными гражданами.

Традиционалист: И я тоже. Я на самом деле сказал, что релевантным сообществом будут все индивиды, проживающие в данном государстве. Вы произвольно сократили их до полных граждан, чего я не делал. Я буду считать важным и равно обязательным для учета благо каждого индивида в рассматриваемой стране или всякого подчиненного ее законами.

Плюралист: Я благодарен Вам за пояснения. Но это решение также не пройдет. Оно не может принимать в расчет следующую важную группу: индивидов, которые не проживают в стране или не подчиняются ее решени-

446

Р.Даль. Демократия и ее критики

ям. На каком основании можем мы резонно сказать, например, что в суждении по поводу американской внешней политики и военных действий во время вьетнамской войны, благо вьетнамцев должно быть расценено как ир-релевантное? Или что в проявлениях американской политики в Центральной Америке благо народов этого региона не должно рассматриваться?

Модернист: Позвольте мне сделать два наблюдения. Первое: ни одно правительство не принимает в расчет в равной мере интересы иностранцев, если вообще учитывает их. Ваши моральные суждения будут применимы к любым правительствам — демократическим и недемократическим? Правительство не избегает морального осуждения не просто по причине своей недемократичности, а потому что весьма мало людей могут это сделать.

Плюралист: Я согласен. Но здесь мы обсуждаем демократические правительства, не так ли?

Модернист: Во-вторых, похоже на то, что Вы склоняетесь к универсалистским критериям: область общего блага включает по меньшей мере человеческие существа — мировое сообщество, как сказали бы некоторые. Но в этом случае, не поднимаете ли Вы спор на чрезмерно высокий уровень абстракции? Я, возможно, буду несколько разочарован, если мы заключим, что областью общего блага должно быть либо непосредственное сообщество (parochial community) маленьких городов-государств как одна крайность, либо безнадежно непрактичный кантианский универсализм в мировом масштабе как другая крайность. Конечно, должно существовать решение посередине.

Плюралист: Разумным диапазоном внутри будут индивиды, которых затрагивает решение. Очень небольшое количество политических решений напрямую касается всех человеческих существ.

Модернист: Решение развязать ядерную войну может быть таким.

Плюралист: И те, кто принимает подобные решения, должны поэтому рассматривать их последствия для всех человеческих существ.

Модернист: По крайней мере, для таких решений мы можем определить область: все человеческие существа. Но в плане других решений определение области в состоянии оказаться в целом невозможным.

Если Вы имеете в виду решение в буквальном смысле, то: желание совершенства — это вовсе не решение на самом деле. Демократические руководители будут обязаны принять во вни-

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 447

мание множество последствий, о которых они, возможно, и не подозревали. А если Вы говорите о решении

не в буквальном смысле, то Вам придется выстроить границы доказательства вокруг Вашей области.

Плюралист: Мне неизвестно ни одно удовлетворительное решение поставленной Вами проблемы. Я затрудняюсь сказать, существует ли такое. Однако я бы предложил два дополнительных критерия для ограничения сферы общего блага. Первое: разумно будет использовать принцип минимального порога и исключить тех; величиной воздействия на кого можно пренебречь. Предположим, мы говорим тогда, что значимым множеством являются все индивиды, которые будут существенно затронуты неким решением? Модернист: Как Вы определяете порог «существенных» (significant) воздействий?

Плюралист: Я думаю, здесь невозможен общий ответ. Это будет требовать особой оценки в каждом отдельном случае. Но учтите, что область может включать индивидов, которые еще не рождены*. Заметьте также, что круг людей, затронутых одним решением, в равной мере способен отличаться от круга лиц, задетых другим; следовательно, специфическая область общественного блага может во многом видоизменяться в зависимости от предмета, относительно которого выносятся решения.

Модернист: Не представляю себе, как хоть какая-нибудь политическая система может выдержать моральные требования, которые Вы к ней предъявляете.

Могут ли плюрализм и полиархия достичь общего блага?

Плюралист: Это, конечно, другая моральная проблема: как вероятно политически достичь общего блага или хотя бы к нему приблизиться? Монистические теории демократии, подобные теориям Руссо в «Общественном договоре», имеют тенденцию принимать два предположения относительно того, каким образом может быть достигнуто общее благо. Первое: влияние на индивидов вне государства способно быть игнорировано. Второе: в некоторых условиях граждане могут рассчитывать на действие. В данном отношении возникает проблема «справедливости между поколениями», которая была поставлена и рассмотрена Теренсом Боллом.

448

Р.Даль. Демократия и ее критики

вия, которые обеспечат общее самосохранение и благополучие (кн. 4, гл. 1). Но ни одно из этих суждений не застраховано от критики.

Что до первого, то просто нелепо говорить, что область общего блага остается в пределах государства вне зависимости от того, насколько правительственные решения вредят людям за его границами⁸.

Традиционалист: Просто неразумно требовать, чтобы Руссо решил проблему, для которой никто не нашел подходящего выхода.

Плюралист: Факт в том, что он оставил ее нерешенной. Отложив эту хроническую проблему в сторону, мы, однако, обнаружим, что другие допущения тоже недоказуемы. Предположительно область общественного блага охватывает всех в государстве, кто не исключен из полного гражданства. Но поскольку они выведены из участия в политической жизни, то улучшение их благосостояния будет зависеть от благодетели (virtue), а фактически — от альтруизма тех, кто вправе заниматься политикой, то есть от граждан. Пожалуй, было бы слишком — ожидать, что в политической жизни люди будут действовать на основании просвещенного эгоизма (enlightened self-interest), который, потороплюсь заметить, включает озабоченность выгодами общественного существования (community life). Совсем не опрометчиво надеяться, что люди будут действовать альтруистически по отношению к тем, кто им близок и любим. Но было бы нереалистично ожидать от людей постоянного альтруизма в политике.

Модернист: В этом вопросе Руссо кажется мне непоследовательным. С одной стороны, он считает, что благая республика граждан может включать лишь небольшую часть населения. Я вспоминаю о его хвалах Венеции или Генуе как убедительным моделям благих республик. В обоих городах граждане составляли меньшинство населения, а в Венеции — необычайное меньшинство. С другой стороны, ожидать, что эти граждане будут оценивать благо неграждан, представляется противоречащим взгляду Руссо на гражданские добродетели. Мне не кажется, что он думал: граждане будут искать общего блага по чисто альтруистическим мотивам. Их стремление к общему благу зависело, напротив, от счастливого совпадения просвещенного эгоизма и благосостояния всех⁹.

Плюралист: И это, в свою очередь, предполагает столь гомогенное сообщество, что интересы всех имеют тенденцию совпадать или что соответствующие интересы, как

Часть, пятая. Пределы и возможности демократии 449

минимум, скорее дополняют друг друга, чем вступают в противоречие.

Традиционалист: Но нам нет нужды принимать кажущуюся индифферентность Руссо к вопросу о включенности. Предположим, что мы на время оставляем в стороне воздействия на индивидов за границами демократического государства. Давайте вообразим включенную демократию, где каждый взрослый обладает полным гражданством. Не можем ли мы тогда заявить, что благо всех индивидов внутри государства будет адекватно принято во внимание? Как для детей, не должны ли мы резонно подумать, что об их интересах адекватным образом позаботятся взрослые, прямым способом, как патерналистские власти несут ответственность за благосостояние детей или непрямым через такие законы, подобно тем, которые взрослые граждане желают вводить для защиты детей?

Плюралист: Ваши поправки могут предоставить решение, которого подходит для небольшой монистической политики. Но когда демократические идеи распространились до размеров нации-государства, вскоре было замечено, что многие граждане более не считаются с равными гражданскими правами, кроме случаев

необходимости защищать свои интересы и делать это так, чтобы было справедливо. Как показывал Токвиль, для защиты и продвижения своих интересов американцы уже в 1832 году создали чудовищное число ассоциаций. Уровень плюралистической демократии — или, более корректно, плюралистической белой «мужской» полиархии — к тому времени уже был достигнут в Соединенных Штатах. Действительно, хотя в очень небольших и сравнительно гомогенных демократических системах само по себе гражданство без посторонней помощи могло обеспечить равное обсуждение, наблюдения Токвиля подкрепляют тот взгляд, что в больших демократических системах масштаба целой страны для гарантирования равного учета блага каждого требовались ассоциации. Казалось правдоподобным, что если ассоциации было достаточно легко сформировать и если фактически все граждане обладали адекватными ресурсами для участия в них, то даже в необычно больших странах интересы всех граждан будут адекватно приняты в расчет в решениях правительства, в которых можно было видеть особые виды ассоциаций, способны гарантировать, что интересы всех граждан будут должным образом учтены.

15 Демократия и ее критики

450

Р.Даль. Демократия и ее критики

Модернист: Всегда?

Плюралист: Я как раз собирался перейти к некоторым затруднениям. Но сперва я хотел бы, чтобы Вы заметили, что в перспективе, только что мною описанной, общественное благо не обязательно монолитная цель, которая может или должна быть реализована единственным, суверенным правительством. Хотя это иногда и будет так, вероятно, чаще «публика» будет состоять из множества различных публик, каждая из которых в состоянии иметь несколько отличающееся от других благо или набор интересов. Это как раз именно то, чего опасался Руссо. Его антиномия была также его кошмаром. Хотя, несмотря на Руссо, в демократическом порядке в большом количестве стран ассоциативный плюрализм, совмещенный с изрядной децентрализацией решений местного управления, помогут добиться того, что многообразным интересам граждан из разных публичных сфер будет дано более или менее одинаковое рассмотрение. В этом смысле общественное благо будет достигнуто в плюралистической демократии.

Модернист: Замечательно оптимистичная оценка, я бы сказал.

Плюралист: Да, это так. Дабы отразить Ваше нападение, я собираюсь признать, что это кажущееся удачным решение страдает, по меньшей мере, тремя серьезными изъянами. Во-первых, оно не решает проблемы того, как могут приниматься в расчет интересы индивидов вне страны или государства. Следовало бы сказать, что защиту интересов этих индивидов в силах осуществлять только сами граждане. В той мере, что граждане убеждены, будто интересы личностей вне страны существенны для определения политического курса, эти моральные суждения могут учитываться в политических дискуссиях и решениях. Эта возможность не является до конца надуманной. Например, американцы критиковали политику своего правительства во вьетнамской войне, часто акцентируя жестокое воздействие американских военных операций на мирное население данной страны. Подобная же критика американской политики в Центральной Америке в основном акцентирует ее неблагоприятные последствия для жителей этого региона. В то же время было бы наивно заключать, что моральные сантименты всех граждан являются существенной гарантией того, что интересы индивидов вне страны будут приняты к адекватному рассмотрению в политических решениях.

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 451

Модернист: На самом деле, если мы это примем, то вступим в противоречие с одним из основных оправданий демократического процесса. Как выразился Джон Стюарт Милль, «каждый является единственным телохранителем для своих собственных прав и интересов». Это утверждение он считал одной из элементарных максим благоразумия, на которую способна каждая личность, совершая свои действия, неявным образом действуя, согласно собственным интересам»¹⁰.

Плюралист: Даже если мы заключим, что политика с необходимостью никогда не принимает во внимание интересы иностранцев, этот изъян не специфичен для плюралистической демократии или для демократического государства. Это проблема всех политических строев, как демократических, так и недемократических. Коль скоро этот дефект не относится к плюрализму как таковому, теперь, когда я определил его как нерешенную проблему для всех типов политического строя, могу ли я продолжать?

Традиционалист: Пожалуйста, продолжайте. Должен сказать, что в сравнении монистическая демократия нравится мне все больше и больше.

Плюралист: Нарисую точный портрет. Ваша идеализированная монистическая демократия не только вся в бородавках, но перенесла экстенсивную операцию по подтяжке лица.

Модернист: Больше полемики, больше смысла, будьте любезны.

Плюралист: Хорошо, продолжу аналогию с физическими недостатками. Второй дефект в только что обрисованном решении сводится к индивидам внутри страны, которые, по нашим предположениям, являются полными гражданами, если они взрослые. Но представьте, что одни граждане организованы в ассоциации, а другие — нет. В этом случае — определенно не самом редком в демократических странах — интересы организованных почти наверняка будут гораздо более полно приняты во внимание, нежели интересы неорганизованных. Иногда, впрочем, интересами неорганизованных будут практически полностью пренебрегать в политических решениях.

Модернист: Но, безусловно, все полиархии неодинаковы в этом отношении, не так ли?

Плюралист: Конечно, они неодинаковы. Очень важно понять, что демократические страны сильно различаются своими конфигурациями организационного плюрализма. Например, в некоторых странах, подобных Норвегии или

452

Р.Даль. Демократия и ее критики

Швеции, основные ассоциации экономических групп — бизнес, профсоюзы, фермеры, потребители — все в достаточной степени массовые и довольно централизованные. В этой системе корпоративного плюрализма почти каждый принадлежит хотя бы к одной из организаций, вовлеченных в процессы национальной торговли. По резкому контрасту, в других странах, таких, как Британия и Соединенные Штаты, экономические организации не очень многочисленны и довольно децентрализованы, так что сделку можно осуществить за счет неорганизованных. Но даже там, где экономические организации в достаточной мере многочисленны, они обычно не поднимают свой голос в защиту неэкономических интересов, в то время как большинство граждан имеют другие интересы, помимо просто экономических. Даже крайне инклюзивные системы согласования интересов на национальном уровне не гарантируют, что в вопросах, находящихся за пределами национальных переговоров, интересы различных граждан будут равным образом учтены. По этим вопросам различия в организационных ресурсах будут создавать разницу во влиянии на решения.

Традиционалист: Почему Вы не распространяете принцип включенности на организации? Подобно тому, как похожий изъян в монистической демократии может быть исцелен включением всех взрослых в демос, верным средством для плюралистической демократии стала бы удостоверенность в том, что каждый гражданин имеет в большей или меньшей степени равный доступ к организациям.

Плюралист: Что здесь происходит? Когда я указываю на дефекты плюрализма, Вы вдруг переходите к его защите. Однако я не полностью доверяю Вашей перемене мнений. В любом случае, проблема с Вашим решением в том, что если практически каждый участвует в организациях и, таким образом, не существует важных выводов, которые не были бы представлены в демократических решениях, это необязательно означает, что благо каждого гражданина будет в равной степени принято во внимание.

Традиционалист: Почему нет?

Плюралист: Мы что, меняем стороны? Идея плюралистической демократии ставит фундаментальный вопрос, которого адвокаты монистической демократии, такие, как Вы, могут избежать. Должны ли мы искать политического равенства граждан или равенства во влиянии на ключевые решения между организациями?

Принцип

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 453

равенства рассмотрения присущ индивидам, а не организациям. Таким образом устроен принцип равенства в голосовании. Если ассоциация с пятью сотнями членов имеет такое же влияние на решения, что и ассоциация с пятьюдесятью тысячами, равенство в голосовании будет нарушено. Если только число граждан не будет одинаковым во всех ассоциациях, тогда равное влияние ассоциаций с необходимостью породит неравенство во влиянии граждан. Тем не менее, число граждан никогда не бывает одинаково во всех ассоциациях.

Модернист: Как Вы избежите дилеммы, если базисом распределения в законодательстве являются функциональные группы, а не территориальные единицы? Гильдейские социалисты однажды уже увлекались подобными предложениями.

Плюралист: Гильдейские социалисты образца 1920-х гг., вроде Джорджа Коуна, например, были преждевременными плюралистами левого толка во времена, когда доминировало монистическое видение централизованной плюралистической экономики. К сожалению, они и поборники функционального представительства никогда не преуспели в преодолении дилеммы. Подобным образом и «парламент индустрии», составленный из экономических ассоциаций, пренебрежет принципами избирательного равенства граждан, которым сторонники функционального представительства неспособны найти оправданий; или каким-либо образом будет установлено равенство голосов граждан; хотя это, кажется, требует, чтобы вес ассоциаций был пропорционален числу индивидов, представленных в качестве членов. Но в этом случае мне представляется сложным увидеть, почему функциональное представительство должно сильно превосходить представительство территориальное. Возможно, отличаться, но явно преобладать? Нет. На самом деле, система корпоративного плюрализма — или демократического корпоратизма, если Вам так нравится, — которая возникла в скандинавских странах, резко меняет проблему. Там существенная степень контроля над ключевыми экономическими решениями, которая в конвенциональной демократической теории должна оставаться за представителями граждан в парламенте и кабинете, была просто переведена в своего рода невыборный парламент индустрии — функциональное законодательное учреждение, если угодно, — состоящее из глав основных ассоциаций. Суть дела выражена в пророческих словах, начертанных Стейном Рокканом несколько лет назад в описании Норвегии: «Демократия

454

Р.Даль. Демократия и ее критики

цифр и корпоративный плюрализм: голоса подсчитываются, но решают ресурсы» [Rokkan 1966: 105].

Традиционалист: Я действительно начинаю удивляться, как Вы все еще можете считать плюралистическую демократию превосходящей монистическую демократию!

Плюралист: Я знаю, как соблазнительно думать, что мы можем решить проблемы плюрализма, уничтожив организационный плюрализм и, таким образом, реставрировав идеалы, институты и практики монистической демократии. Но если мы хотим сохранить управление нацией-государством или страной, то это соблазн, которому мы должны противостоять. Чтобы разрушить плюрализм, потребуется авторитарный режим, который приведет в конце концов к чудовищному принуждению. Монистическая система — идеал, приемлемый для авторитаризма; он не может быть идеалом для демократов. Хуже ли, лучше ли, современные демократы тоже должны быть плюралистами.

Дискуссия между Традиционалистом, Модернистом и Плюралистом распалась, оставив нам три вопроса. Первый касается определения общего блага. Чье благо должно приниматься во внимание? Ответ, как теперь очевидно, состоит в том, что в коллективных решениях следует принять к рассмотрению благо всех тех, кто ими может быть существенно затронут. Однако ясно, что воплотить такой ответ в жизнь необычайно сложно из-за одновременного существования плюрализма внутри демократических стран, плюрализма между демократическими государствами и индивидов, находящихся за пределами стран, на которых существенно влияют принимаемые там решения.

Второе: как общественное благо может быть наилучшим способом определено в коллективных решениях? Плюрализм также создает мешанину из трудностей для нахождения удовлетворительного решения этого вопроса. В то время как мы пришли к выводу, что демократический процесс является наилучшим для соединения коллективных политических решений, большое политическое общество (страна, выражаясь более конкретно) включает различные ассоциации и политические единицы или типы единиц, каждая из которых может предъявлять конкурирующие и конфликтные заявления относительно того, что именно она является должной демократической

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 455

единицей и, очевидно, единственной таковой для принятия коллективных решений по обсуждаемым вопросам. Как тогда мы должны определить, какие единицы или типы единиц подходят для принятия этих решений? Мы дали часть ответа в главе 14, и я кратко обращусь к этой проблеме в следующей главе.

Третий вопрос, ответ на который известен своей труд-нодостижимостью: каково сущностное содержание общественного блага? Еще раз повторю, здесь поиск ответа затрудняется плюрализмом современных демократических стран, где различия иногда сильно сокращают общие интересы, почти вплоть до исчезновения предмета, но Модернист может возразить — до полного исчезновения. Мне хотелось бы продемонстрировать в следующей главе, почему, с моей точки зрения, этот ответ, несмотря на свою соблазнительность, является ошибочным.

Глава 21.

ОБЩЕЕ БЛАГО КАК ПРОЦЕСС И СУБСТАНЦИЯ

Дискуссия между Традиционалистом, Модернистом и Плюралистом в предыдущей главе принуждает нас искать возможные решения. Если, как утверждает Плюралист и в чем я также убежден, ассоциативный плюрализм неизбежен в демократии масштабов целой страны; если он также необходим и желателен в подобных широкомасштабных демократиях, и если, тем не менее, он не способен гарантировать, что публичные решения будут в целом обеспечивать благо для всех, могут ли недостатки ассоциативного плюрализма хотя бы компенсироваться, коль скоро не преодолеваются вообще?

ВОЗВРАЩЕНИЕ ЗАБЫТОЙ ТРАДИЦИИ¹

Традиционалист утверждает: решение заключено в том, чтобы воссоздать более раннюю концепцию гражданских добродетелей и общего блага, в особенности воплощенную в аристотелевской традиции, а также то, что некоторые авторы называют республиканской традицией².

В духе этого подхода иногда предлагается, но еще чаще подразумевается, что когда-то и где-то был Золотой век гражданской добродетели, когда общественная жизнь в основном подчинялась поголовной преданности общему благу. Однако, как уточняется далее, вера в общее благо отошла на задний план или даже погибла.

Ее заменили эгоизм, пристрастия к радикальному моральному релятивизму, позитивизму и к другим чуждым вере в общее благо концепциям.

Когда и где Золотой век существовал, когда и где он пришел к концу — вот вопросы, отмеченные двусмысленностью и несогласием. По мнению Элисдера МакИн-тайра, аристотелевская традиция длилась в Европе на протяжении «восемнадцати или девятнадцати веков после Аристотеля», когда «современный мир закономерно подошел к отказу от классического взгляда на природу человека — и с утратой большей части того, что было ключевым для моральности» [MacIntyre 1984: 165]. Для Поко-ка традиция простирается несколько позднее. Хотя он

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 457

возводит происхождение современных республиканских идей к Аристотелю и к аристотелевской традиции Средневековья, в его интерпретации ключевая кристаллизация этих идей произошла в гражданском гуманизме Флоренции, который, в свою очередь, «сформировал существенную часть наследия последующего восприятия политического европейцев и американцев» [Roscoe 1975: 84]. Гордон Вуд считает: «Жертвование индивидуальными интересами ради более высокого блага целого, сформировало сущность республиканства и снабдило американцев идеалистической целью их Революции... Эта республиканская идеология одновременно закладывала основы и помогала сформироваться американским концепциям того, каким образом их общество и политика должны быть устроены и направляемы» [Wood

1969: 54).

Порой от нас ожидают вывода, что нам следует отвергнуть современность и вернуться к аристотелевским республиканским убеждениям Золотого века. Хотя подобное иногда просто подразумевается, Элидер МакИнтайр формулирует его вполне отчетливо: «Современная систематическая политика, будь то либеральная, консервативная, радикальная или социалистическая, прямо должна быть отвергнута по той причине, которая питает истинную преданность традиции добродетелей, поскольку сама современная политика в своих институциональных формах являет систематическое отрицание данной традиции» [MacIntyre 1984: 255].

Хотя эти и другие ученые предлагают нам вернуться к более ранним традициям политической добродетели и общего блага, они не предоставляют нам и крупницы доказательств того, что современная политическая жизнь в демократических странах менее моральна и благопристойна или что люди, включенные в социальную действительность менее преданны общественному благу, чем это было на протяжении многих лет, когда традиции, которые они описывают, доминировали в духовном мире. Они предлагают — и при всей значимости их сочинений это все, что они предлагают, — только описания некоторых аспектов моральных и философских взглядов сравнительно небольшого количества относительно выдающихся знаменитостей, причем в той доступной мере, в какой такие взгляды были зафиксированы. Но они не демонстрируют или не пытаются показать, что в те времена, когда эти взгляды преобладали среди элит, политическая жизнь даже отдаленно не приближалась к идеалам, олицетворенным «традицией», и в еще меньшей сте-

458

Р.Даль. Демократия и ее критики

пени соответствовала их возвышенным требованиям. На самом деле, ни один из авторов, которых я назвал, даже не утверждал, что политическая жизнь когда-либо находилась под существенным воздействием идеалов. Вуд и МакИнтайр прямо отвергают подобное мнение³.

И по очень хорошей причине. В конечном счете, предметом «Государя» Макиавелли была политическая жизнь Италии, какой ее автор знал в свое время. Столкновение политических идеалов с политической реальностью потрясло его современников. По некоторым оценкам, это был удар, от которого аристотелевская традиция так никогда полностью не оправилась*.

Если стенания по поводу упадка или исчезновения аристотелевской и республиканской традиций строго рассмотреть с учетом собранных учеными свидетельств, то они касаются сравнительного — на фоне последнего века или около того — упадка или исчезновения определенных взглядов на добродетель и общее благо, которые когда-то и где-то получали распространение среди отдельных элит. Но уж если подобные взгляды не обеспечили более высоких стандартов поведения в общественных делах, чем это происходило в совсем недавние времена, должны ли мы столь горько сокрушаться об их исчезновении? Разве не вполне вероятно, что реставрированная политическая идеология, столь плохо сочетаемая с политической действительностью, причинит больше вреда, затемняя реальность, чем пользы, поощряя гражданские добродетели? Если мы сегодня в меньшей степени шокированы «Государем» Макиавелли, нежели его современники, это не потому, что политическая жизнь в современных демократических государствах хуже, чем в итальянских городах-государствах. Можно доказать, что трудно найти подобные оценки за пределами посредственных учебников или сочинений догматических моралистов. Серьезные исследования дают прямо противоположную трактовку. Так, пресловутый «шок» трактуется, например, Джоном Поко-ком как импульс («момент»), которым Макиавелли придал республиканской традиции мощное развитие [Россок 1975]. Ущерб был нанесен прямолинейному морализаторству, а не аристотелевским добродетелям. В то же время действительное отступление доблести и расчета (*ragione*) под давлением жизненных обстоятельств — фортуны (*fortuna*), признаваемое Макиавелли, объяснялось им вступлением в исторический цикл упадка. В идеале же (и в другой фазе цикла) тот же Макиавелли утверждал приоритет доблести перед судьбой — *virtu vince fortuna* (доблесть побеждает судьба) [Skinner 1978, 1: 186—189].

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 459

она гораздо более достойна и общественно одухотворенна. Однако в силу установки на различение политическую жизнь в идеальных государствах от политической жизни в реальном государстве мы менее склонны набрасывать вуаль идеализации на повседневную политику.

ВОЗВРАЩАЯСЯ К МАЛОЙ ОБЩНОСТИ (*community*)

Каким образом можно восстановить утраченные традиции аристотелизма или республиканизма вместе с «общностью» (*community*) и коммунитарными ценностями, остается неясным. Заклинания ученых вряд ли предоставят решение. Хотя я уверен в том, что не существует удовлетворительного предложения.

Одно допущение заключается в том, чтобы реставрировать малое сообщество. Именно такое решение безусловно предлагает МакИнтайр. Он проводит аналогию между нашим современным периодом и «эпохой, когда Римская империя погрузилась в Темные века», когда вместо «укрепления римского владычества (*imperium*)»* «мужчины и женщины доброй воли ...посвящали себя — часто не полностью осознавая, что они делают — конструированию новых форм общности, в которой моральная жизнь способна была бы поддерживаться настолько, что и моральность, и цивилизность (*civility*)" могли бы спастись в грядущие века от варварства и темноты. Если мое понимание нашего морального состояния справедливо, то мы должны

также заключить, что уже некоторое время назад мы также достигли такого же поворотного пункта. На этой стадии важно конструирование местных

Элисдер МакИнтайр намеренно употребляет вместо прижившегося в английском слова империя (empire) его латинский образец *imperium*, исходным политическим смыслом которого было «вчинение, приказание, владычество», тем самым подчеркивая, что речь идет не столько об историческом восприятии обезличенного института, сколько о живой практике римского господства. Именно поэтому в переводе использовано выражение римское владычество.

В данном случае МакИнтайр использует парный и контрастный к варварству концепт цивилиности. Именно этим словом, точнее, его исходным образцом — *civilitas* — обозначали римляне особые качества (вежливость, благовоспитанность, приветливость и с ними все прочие гражданские добродетели) настоящего римлянина, которые отличали его от варваров, отмеченных своими качествами, то есть варварством.

460

Р. Даль. Демократия и ее критики

форм сообщества (community), где цивилиность и моральная, а также интеллектуальная жизнь были бы в состоянии поддерживаться на протяжении новых Темных веков, которые для нас уже наступили» [Waclntyre 1984: 263].

Но чем эти новые формы сообщества могли бы быть и как они должны наступить МакИнтайр, не открывает⁴.

Создание безопасных мест для малых сообществ посреди бурь модерности (modernity) и постмодерности (postmodernity) — привлекательная мечта. Мне самому она не чужда [Dahl 1967]. Но в качестве решения проблемы общего блага этот взгляд страдает двумя серьезными недостатками. Первый из них. В современном мире наиболее элементарные условия для благой жизни не могут поддерживаться довольно компактными (small enough), гомогенными (homogeneous) и внутренне единодушными (consensual) политическими союзами. Образования же, достаточно большие для обеспечения хотя бы некоторых из этих условий, практически наверняка будут слишком велики, чтобы оказаться гомогенными и внутренне единодушными. Из-за малых размеров сообщества соображения относительно общего блага его членов неизбежно сокращаются до тривиальных вопросов, которые не пересекутся с проблемами данной главы, а просто окажутся вне их. Сообщество достаточно больших размеров, для того чтобы его политическая жизнь была существенна для его граждан, также наверняка будет столь велико, что станет включать в себя различные ассоциации и — как именно этого опасался Руссо — у его граждан возникнут противоречащие друг другу взгляды на содержание общего блага и на политику его наилучшего достижения⁵.

Второй недостаток. Даже если большинство людей в демократических странах будут жить в меньших по размерам сообществах — демократических, более гомогенных и склонных к консенсусу — все проблемы, связанные с идеей общего блага, которые обсуждались ранее в этой главе, придется, тем не менее, обязательно переносить в крупное политическое общество, объединяющее эти малые образования (communities). По причинам, объясненным в главах 15 и 16, трансформация, связанная с переходом демократии к чрезвычайно расширенному масштабу нации-государства, вряд ли будет повернута вспять. В мире, столь густонаселенном, как наш, каждый из нас стал взаимозависимым из-за коммуникаций, перемещений, технологии, экономической жизни, общих

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 461

угроз среде обитания и постоянной опасности ядерного разрушения. Нелепо полагать, что политическая жизнь может поддерживаться исключительно небольшими, автономными сообществами. Для подкрепления самого малого сообщества и его достоинств неизбежно потребуются защита и содействие крупных, даже гигантских, политических систем. Основные вопросы человеческого благосостояния обязательно будут в повестке дня политических систем огромных размеров и в большей степени инклюзивных, чем немногочисленные сообщества сами по себе. И для этих крупных систем вопросы, с которых мы начинали, останутся теми же: чье благо должно учитываться при демократических решениях? И как общее благо этих людей может быть достигнуто с помощью демократических процедур, если вообще может?

Сколь бы ни была велика значимость построения малых сообществ, это не решит фундаментальных проблем общего блага.

ИЗМЕНЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ СТРУКТУР

Не могут ли различия и конфликты интересов, столь характерные для демократического политического строя, быть снижены фундаментальными изменениями в экономическом порядке — если, скажем, экономические предприятия оказались бы в публичной или общественной собственности?

Подобный взгляд, хотя и распространенный в особенности среди социалистов, кажется мне ошибочным.

Переход от «частной» к «общественной» или «публичной» собственности не обязательно сокращает число и автономию организаций в стране — даже экономических предприятий и тем более прочих. Уместен вопрос не о том, принадлежат ли предприятия к частной или общественной форме собственности, но являются ли и до какой степени экономические решения децентрализованными. Речь идет о доле самостоятельности, дозволяемой предприятиям. Это обстоятельство теоретически не зависящим от форм собственности, следовательно, от капитализма и социализма как таковых. Экономика, находящаяся в частной

собственности, может, но не обязательно должна быть высокоцентрализованной. Социалистической экономике присуще быть в высшей степени централизованной, но, как показывает пример Югославии, не обязательно нужно, быть такой.

462

Р.Даль. Демократия и ее критики

Можно сказать, однако, что переход от частных к общественным или публичным формам собственности в экономике непременно уничтожит или, по крайней мере, чрезвычайно ослабит конфликты свойственных капитализму интересов. Поскольку у граждан больше общих и меньше разделяющих их интересов, им окажется легче объединиться вокруг общественного или общего блага. Таким образом, две проблемы, которые мы обсуждали в данной главе, могут быть решены по крайней мере в отношении людей, живущих внутри страны. Хотя мне подобное рассуждение кажется основательным, я также уверен, что оно часто ведет к иллюзорным ожиданиям, касающимся степени, до которой социалистический порядок снизит политические и экономические конфликты и приведет к социальной гармонии. Прежде всего, далеко не все конфликты — экономические. Часто, на самом деле, наиболее трудноразрешимые конфликты носят не-экономический характер — это вопросы религии, расы, национальности, этнического соперничества, языка, региональной принадлежности и так далее. Или они ведут свое происхождение от идеологических перспектив, этических принципов и способов восприятия, мышления и поведения в мире и относительно него. Кроме того, при децентрализованном экономическом порядке, основан ли он на общественной собственности или нет, интересы с большой вероятностью связаны с конкретным предприятием либо сектором экономики, нежели с неким абстрактным понятием всеобщего блага (general good). Югославия сейчас предоставляет обильные доказательства для обоих этих утверждений. На самом деле, вряд ли будет полной нелепостью заявить, что ни в одной демократической стране мира, за исключением Индии, нет более фрагментированного общества, чем в сегодняшней Югославии. Если нам нужна лабораторная демонстрация того, как мало может принести общественная собственность на средства производства как таковая для интеграции различий в единство, Югославия является убедительным примером.

ОТКАЗЫВАЯСЬ ОТ ПОИСКОВ: СОЦИАЛЬНЫЙ И КУЛЬТУРНЫЙ РЕЛЯТИВИЗМ

Как утверждали Модернист и Плюралист, в плюралистической стране с обществом даже среднего уровня сложности, то есть в любой современной демократической стране, трудно выявить «определенное общее благо»

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 463

(the common good) достаточно точно, чтобы направлять коллективные решения. Все три термина — «определенное» (the), «общее» (common) и «благо» (good), — по-меньшей мере, проблематичны.

Одна из альтернатив состоит в том, чтобы отказаться от попытки распознать общее благо или же набор общих благ для всех людей во всем объеме и на всем пространстве коллективных решений, но вместо этого искать блага людей внутри различных сфер коллективных решений. Майкл Уолцер в «Сферах справедливости» [Walzer 1983] предлагает именно такое решение. Конечно, проблема, к которой он обращается, — это не «общее благо» как таковое, а распределительная справедливость. Однако коль скоро каждая оценка общего блага, в сущности, определяется справедливостью в качестве одного из ключевых общих благ, его аргументы непосредственно относятся к вопросам, обсуждаемым в данной главе. Распределительная справедливость, как указывал Уолцер, должна иметь дело с разделением благ между людьми. Общественная жизнь позволяет возможность многообразия благ, которые распределяются определенным образом между членами сообщества. Среди них — безопасность, благосостояние, деньги, предметы потребления, работа, отдых, образование и политическая власть. Распределение данных благ является в силу этого предметом моральных оценок на основе распределительной справедливости [6, 63 JJ]. Некоторые аспекты уолцеровской аргументации в особенности относятся к проблемам данной главы.

Первое. Как утверждает Уолцер, блага, подобные упомянутым, образуют различные сферы распределительной справедливости. Приемлемый критерий распределения блага в одной сфере, такой, как деньги, будет недопустимым в другой, такой, как политическая власть. В силу этого общий объединяющий принцип распределения между всеми сферами во многом лишен смысла. На деле нет единого стандарта, вокруг которого должны были бы быть измерены распределения. Однако есть приемлемые стандарты «каждого социального блага и каждой распределительной сферы в любом конкретном обществе» [10\].

Второе. Стандарты, подходящие для конкретной сферы, полностью отличаются от «социальных смыслов» (social meanings), которые существуют среди затрагиваемых лиц. «Распределительные критерии и планы свойственны не благо-в-себе, но социальному благоу. Если мы

Р.Даль. Демократия и ее критики

464

понимаем, что это такое и что оно означает для тех, для кого это является благом, мы также понимаем, как, для кого и на каких основаниях благо должно быть распределено. Все распределения справедливы или незаслуженны в соотношении с социальным смыслом благ, которые поставлены на карту» [9]. Таким образом, не может быть рациональной апелляции к некоторой «высшей» форме оправдания для принципов распределения, таких, как разум, социальный контракт, природа, естественный закон, интуиция или

развитие. Высший суд, к которому можно апеллировать, — это социальный смысл. «Справедливость коренится в отдельных пониманиях мест, наград, работ, вещей всех видов, которые составляют общий способ жизни. Попирать данные понятия всегда значит поступать несправедливо» [314]. Третье. Следовательно, справедливость и в соответствующем отношении общественное благо культурно релятивны. Это характерно не только для ее конкретной сферы, такой, как деньги или власть, но для времени, места, исторического опыта и культуры определенной группы человеческих существ. «Каждая основательная оценка распределительной справедливости локализована» [314]. Уолцер не закрывает глаза на последствия своего культурного релятивизма. С его точки зрения, даже традиционная система индийских каст и привилегии брахманов будут справедливыми, если «понимания (understandings), определяющие жизнь деревни, будут действительно разделяться всеми» [313]6.

Четвертое. Уолцер предлагает ответ на ключевой вопрос: «Чи управления (attributions) социальных смыслов являются (или должны быть) окончательными? Для какой специфической группы людей мы должны искать социальных пониманий, определяющих справедливость?» Ответ Уолцера: «политическое сообщество». Оно «не является, если быть точным, самодостаточным распределительным миром: только весь мир является самодостаточным распределительным миром... Тем не менее политическое сообщество — вероятно, наиболее близкое из того, что мы можем найти в сфере обыденных смыслов. Язык, история и культура идут рука об руку (взаимодействуют здесь ближе, чем где-либо еще) для зарождения коллективного сознания» [28].

Под политическим сообществом он имеет в виду более конкретно «города, страны, и государства, которые на протяжении длительного периода времени формировали свою внутреннюю жизнь» [30].

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 465

Именно в этом довольно расплывчатом представлении о политическом сообществе (community), по-моему, мы находим один из немногих пороков в уолцеровской аргументации. Как мы видели в главе 14, что же создает должное «политическое сообщество» для демократических целей, сам по себе уже проблематичный вопрос. Хотя Уолцер показывает нам, каким образом разные принципы справедливости применяются к различным социальным благам, ему не удается подвергнуть существенному рассмотрению возможность того, что большее политическое сообщество (используя его собственное выражение) может состоять из меньших сообществ; блага каждого из них, но верному утверждению Руссо, могут не быть идентичными друг другу. Подобно тому, как многообразные блага узаконивают неодинаковые принципы распределения, равно и различные политические сообщества, ассоциированные в более обобщающие политические сообщества, также узаконивают варьирующиеся специфические концепции общественного блага.

Вторая трудность вытекает из крайней относительности социальных смыслов для различных групп внутри большой политической общности, такой, например, как страна, и конфликтов, часто порождаемых этими неоднородными смыслами. Возьмите справедливость. Если справедливость внутри конкретной сферы означает разные вещи для разных членов «политического сообщества», как эти конфликты должны разрешиться? Хотя Уолцер принимает перспективу того, что произойдет конфликт, его решение неясно. Должны ли они быть разрешены по правилу большинства? Если да, то большинством какой единицы? И почему этой единицы?

Рассмотрим особый случай. Если несправедливостью всегда является попираание разделяемых большинством членов политического сообщества (community) воззрений [312—314], то было ли несправедливостью со стороны федеральных властей США игнорировать социальные смыслы «справедливости», принятые белыми южанами в 1960-х и 1970-х годах? Я уверен, что Уолцер сказал бы, что справедливость требовала преодоления этого понимания. Но мне неясно, каким образом он мог бы это сделать, не подвергая опасности исходное предположение своего рассуждения: справедливость может быть найдена лишь в социальных смыслах. Он, вне всякого сомнения, признал бы, что практики американского Юга исключали чернокожих из принадлежности к политическому обществу региона и, как следствие, Соединенных Штатов. Но,

466

Р. Даль. Демократия и ее критики

определенно, это исключение было «справедливым» согласно «социальным смыслам» принадлежности по взглядам большинства белых южан. Что дает право социальным смыслам справедливости некоторых американцев превалировать над таковыми других граждан США? Релятивизм может быть удовлетворителен для описания справедливости, но станет ли он удовлетворительным для предписания справедливости? Наконец, наибольшим упущением в аргументации Уолцера мне представляется недостаток внимания к процессу. Однако прежде чем обратиться к этому упущению мне хотелось бы еще раз подчеркнуть важность

его рассуждений для проблематики данной главы.

В своей детальной оценке смысла справедливости в сферах, которые он различает, Уолцер представляет сильные доводы в поддержку того предположения, что универсальные субстантивные принципы справедливости (а значит, общественного блага) страдают от дилеммы, упомянутой ранее нашим Модернистом. С одной стороны, подобные принципы являются бессодержательными или малосодержательными, поскольку они слишком общи, чтобы помочь в распределении различных типов блага, еще меньше — в распределении благ в особых случаях, а с другой — когда они достаточно специфичны для обеспечения руководства, они неприемлемы для некоторых видов благ, а тем более для своеобразных случаев.

В то время как общие принципы распределительной справедливости и общественное благо не должны быть полностью иррелевантны, они не способны прибавить многое в качестве конституционных (или конститутивных) принципов политического порядка, в особенности большого и комплексного строя. По большей части они могут служить отправными точками в дискуссиях относительно справедливости, общественного блага и публичной политики, имеющих место среди членов политической системы.

Гражданский диалог — не просто спор профессиональных философов внимательных к тонким моментам абстрактной и узкорациональной аргументации. В гражданской дискуссии четкие принципы, на основании которых могут быть выведены заключения, гораздо менее важны, чем нормативные ориентации, запечатленные в культуре, которая может быть локальной и местнической, национальной или транснациональной. Эти нормативные ориентации сами по себе, как правило, являются открытыми. И хотя они в силах влиять на течение и содержания-

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 467

ние дискуссии, но, вне всякого сомнения, далеко не полностью определяют ее выводы.

Поиски рационально обоснованных моральных критериев для установления справедливости или общественного блага, которым столь пылко следовали многие философы-моралисты, скорее всего напоминают, по большей части, интеллектуальные упражнения, выполняемые с помощью малых групп интеллектуалов, в основном профессиональных философов, и для них самих. Будьте уверены, результаты этих поисков могут косвенно (*marginally*) влиять на нормативные ориентации в гражданской культуре, давая некоторую пищу для грубых, но эффективных аксиом, наподобие «делайте так, чтобы достичь наибольшего блага для наибольшего количества людей» или «делайте так, чтобы заботиться сперва об интересах неблагополучных, а потом об интересах благополучных». Но даже такие аксиомы, как эти, служат в политической жизни не более чем самыми общими ориентациями, часто с довольно неясными послылками. Следовательно, интерпретация аксиом и ориентации, а также применение их к практическим сферам и случаям с небольшой вероятностью будут иметь большое сходство с дискурсом философов-профессионалов. Гражданская дискуссия больше похожа на небрежно разграниченный процесс общения и спора между политическими элитами, активистами и гражданами.

Должны ли мы по этой причине отказываться от поиска философского совершенства субстантивных принципов общего блага, обращаясь вместо этого к практическому совершенству процесс умножает его достижения.

ОБЩЕСТВЕННОЕ БЛАГО КАК СУБСТАНЦИЯ И КАК ПРОЦЕСС

В предыдущей главе не были разобраны три центральных вопроса:

- 1) Чье благо должно приниматься к рассмотрению при определении общего блага?
- 2) Как это может быть определено наилучшим образом в коллективных решениях?
- 3) Чем же в субстантивном смысле является общее благо?

В отношении первого вопроса, я утверждал, что в коллективных решениях необходимо принять во внимание благо всех индивидов, на которое влияют данные вердикты.

468

Р.Даль. Демократия и ее критики

Но такой теоретический императив не очень-то помогает в ответах на второй и третий вопросы. Мы видели в этой и предыдущей главах, что плюрализм умножает трудности нахождения удовлетворительного решения на второй вопрос, поскольку, помимо прочего, он требует от нас рассмотреть то, как нам определить единицу (или тип единицы), должную для принятия демократических решений. Однако мы уже отвергли, как минимум, часть ответа, который состоит, по моему мнению, из нескольких частей. Единица должна сама быть управляема демократическим процессом. Также необходимо, чтобы ее можно было определить в качестве части и сравнительно автономной демократической единицы в смысле того, что она удовлетворяет критериям, изложенным в главе 147.

Наконец, нужно включить всех взрослых людей, чьи интересы существенно затронуты или, если это невозможно, максимальное их число, которое может быть охвачено. Последний пункт порождает новые вопросы, конечно, но строго теоретические ответы на них невозможны. Вместо этого требуются практические суждения с учетом особенностей места и времени.

В отношении третьего вопроса теперь должно быть очевидно, что мне кажется заблуждением искать блага исключительно в результатах коллективных решений и игнорировать благо, которое содержится в соглашениях, при помощи которых оно достигается.

Верно, что ценности или интересы, разделяемые многими людьми, — то есть их общее благо — порой

могут в пределе накапливать ценности, ассоциирующиеся с достаточно специфическими объектами, деятельностью и отношениями, которые эти люди принимают посредством потребления, использования, взаимодействия и тому подобного. Но чем более они конкретны, тем более вероятно, что люди не будут соглашаться относительно их специфической ценности. На самом деле, в совершенно особенных случаях, мы склонны говорить о «вкусах», по поводу которых у людей есть печально известные расхождения, скорее чем о «ценностях», в отношении которых мы можем разумно надеяться на некоторую степень согласия. Например, все или практически все ценят в известной степени еду, но не все мы согласимся относительно наших пищевых вкусов. Необязательно, вообще-то говоря, для общественной жизни, чтобы мы соглашались по данному вопросу. Вместе с тем, мы способны ранжировать ценность доступа к возможностям действовать определенным образом — выбирать, например, — и

Часть пятая. Пределы и возможности демократии 469

согласиться, что существенным является сохранение этих возможностей. Однако мы не обязаны соглашаться по поводу наших конкретных предпочтений. Возможность несогласия со специфическими выборами — та самая причина для оценки предложений, которые делают эту возможность вероятной. Таким же образом мы все можем разделить мнение Традиционалиста о том, что в целях улучшения благосостояния каждого (даже Модернист в силах признать — практически каждого) мы нуждаемся в мире, порядке, обеспеченности, справедливости и в сообществе (community). Но как верно показал Модернист: если необходимы уступки (trade-offs), как обычно и бывает, нам будет трудно договориться о приемлемости тех или иных из них.

Наше общее благо, то есть благо и интересы, которые мы разделяем с другими, редко состоит из специфических объектов, действий и отношений; обычно оно складывается из практик, соглашений, институтов и процессов, что, в терминах Традиционалиста, опять-таки улучшает благосостояние как нас самих, так и других — но, детализируем, не «каждого», а достаточного количества индивидов, чтобы сделать практики, соглашения и прочее приемлемыми и, вероятно, даже желанными.

Хотя я сомневаюсь, будет ли возможно исчерпывающим образом уточнить, какими должны быть эти соглашения, главным смыслом данной книги была попытка конкретизировать некоторые необходимые их элементы. В их число стоило включить для начала основные черты демократического процесса, обозначенные в главе 8. Один из них, критерий просвещенного понимания, особенно значим для поиска, которым мы заняты. Представляя этот критерий, я сказал, что не знаю, как его сформулировать, чтобы словам было бы тесно, мыслям просторно и, соответственно, содержалась бы неоднозначность. Я предложил следующую формулировку в целях безошибочного выражения его (или ее) предпочтений. Каждый гражданин должен иметь адекватные и равные возможности для рассмотрения и обоснования (в предусмотренных временных рамках, необходимых для принятия решения) того выбора относительно сути дела, который бы в большей мере отвечал интересам граждан.

В главе 13 я несколько расширяю значение просвещенного понимания таким истолкованием:

Благо или интерес личности заключается в каком бы то ни было выборе, совершенном с наиболее полным понима-

470

Р. Даль. Демократия и ее критики

нием опыта, вытекающего из данного предпочтения и его самых релевантных альтернатив.

Критерии просвещенного понимания, я полагаю, могут теперь трактоваться в том смысле, что индивиды, которые уяснили и свои интересы в вышеозначенном смысле обладают их просвещенным пониманием.

Следуя этой линии рассуждений, я предполагаю, что существенным элементом в определении смысла общего блага для всех членов группы является то, что они выбирали бы в том случае, если обладали наиболее полным из достижимых пониманием опыта, который стал бы результатом их предпочтений и их наиболее релевантных альтернатив. Поскольку требуется просвещенное понимание, я бы предложил соединить возможности для достижения просвещенного понимания как существенного обстоятельства также и для содержания общего блага. Кроме того, права и возможности демократического процесса есть элементы общего блага. Даже шире: поскольку институты полиархии необходимы для использования демократического процесса в широких масштабах, в такой крупной единице, как страна, все они тоже должны также считаться элементами общего блага.

Часть VI.

К ТРЕТЬЕМУ ПРЕОБРАЗОВАНИЮ

Глава 22. ДЕМОКРАТИЯ В ЗАВТРАШНЕМ МИРЕ

Общее видение демократического процесса, определившее логику построения данной книги, раздвигает человеческие возможности до их пределов, а в чем-то, очевидно, устремляется даже дальше. Это — видение политической системы, члены которой считают друг друга политически равными, где они обладают коллективным суверенитетом, а также всеми возможностями, ресурсами и институтами, необходимыми для самоуправления.

Демократический процесс, как мы доказывали, в трех отношениях превосходит другие реально осуществимые способы управления. Во-первых, он предоставляет свободу в той степени, в какой этого не может сделать ни одна выполняемая альтернатива. Эта свобода реализуется в форме личного и коллективного самоопределения, в том уровне моральной автономии, которую демократия поощряет и

делает возможной, а -также — в широком наборе других, более специфических свобод, которые присущи самому демократическому процессу. Данные специфические свободы или являются его необходимыми предпосылками, или, как показывает история, претворяются в жизнь в силу склонности людей, поддерживающих теорию и практику демократического процесса, отстаивать и другие свободы. Во-вторых, демократический процесс дает толчок развитию личности, в особенности, ее способности к самоопределению, моральной автономии и ответственности за свой выбор. И, наконец, в-третьих, это — самый надежный, хотя и не самый совершенный способ защиты и свершения человеческими существами тех интересов и представлений о благе, которые они разделяют с другими людьми.

Поскольку демократические идеи и практики оправдываются ценностями свободы, развития и защиты общих интересов больших групп людей, они также предполагают три возможных типа равенства. Это — природное моральное равенство всех людей. Это — равенство, вытекающее из посылки, что все взрослые люди имеют право на личную автономию в определении того, что для них является наилучшим. И, в результате, это — политическое равенство граждан, как его устанавливают критерии демократического процесса.

474

Р.Даль. Демократия и ее критики

Тесная связь между демократией и определенными видами равенства дает нам основание для весьма поучительного морального вывода. Если свобода, саморазвитие и защита общих интересов являются благими целями и если люди по своей моральной природе равноценны, то возможности достижения этих благ должны быть равно распределены между всеми личностями. С данной точки зрения, демократический процесс является не чем иным, как требованием распределительной справедливости. Он оправдан не только своими конечными целями, но становится также необходимым средством реализации распределительной справедливости.

Демократический процесс не является, да и не может быть какой-то бесплотной (disembodied) сущностью, оторванной от исторических условий и от сформированных историей человеческих личностей. Его возможности и границы в значительной степени зависят от существующих и возникающих социальных структур и общественного сознания. Однако поскольку демократия столь дерзка в своих притязаниях, она всегда приглашает нас заглянуть за горизонт, прорваться за пределы имеющихся в настоящее время границ общественных структур и сознания. Первая демократическая трансформация осуществила прорыв за характерные для того времени пределы традиционного управления немногими (было ли оно в форме монархии, аристократии, олигархии или тирании) и создала новые политические структуры и убеждения, которые поддерживали правление многих в демократических или республиканских городах-государствах. Двумя тысячелетиями позже вторая демократическая трансформация вырвалась за пределы всех предыдущих политических структур и убеждений путем сознательного приложения идей демократии к обширной сфере наций-государств. В результате институты полиархии заменили более старые институты и убеждения, которые поддерживали республиканский строй городов-государств или централизованные монархии с пережитками феодализма.

Маячит ли на горизонте третья трансформация пределов или возможностей демократии? История ее развития ободряет, но и предостерегает нас. Дело в том, что эта история в такой же степени является историей провалов, в какой и успехов. Она охватывает и неудачные попытки перешагнуть наличествующие границы, и моменты прорывов, утопические амбиции, за которыми следовали разочарования и отчаяние. На фоне строгого идеала несовершенства любой реально существующей демократии столь очевидны, что несомненный разрыв между идеалом

Часть шестая. К третьему преобразованию

475

и действительностью постоянно создает неоправданные надежды на воплощение в жизнь этого идеала.

Однако предполагаемые решения часто оказываются иллюзорными, и те, кто столь легко конструирует идеальную демократию в своем воображении, скоро обнаруживают, что реализовать такой идеал на практике куда сложнее, если вообще вероятно.

Учитывая все эти предостережения, связанные с историческим опытом, мы хотели бы рассмотреть три возможные перемены, способные побудить третью демократическую трансформацию.

1. Изменения условий существования полиархии в различных странах способны сказаться на числе демократических государств. Одна крайность — полиархия может сосредоточиться только в тех немногих странах, где условия для нее исключительно благоприятны. Другая крайность — демократия в состоянии распространиться на страны, в которых живет большая часть населения земного шара.

2. Изменения масштабов политической жизни в силах вновь значительно трансформировать пределы и возможности демократического процесса.

3. Изменения социальных структур и общественного сознания могут помочь еще сильнее демократизировать политическую жизнь в ряде стран, которые в настоящий момент являются полиархиями. Более демократическое общество способно сложиться, например, посредством еще большего уравнивания политических ресурсов и возможностей граждан или путем включения в рамки демократического процесса важных институтов, которые ранее управлялись недемократическим образом.

Мы рассмотрим первые две возможности в данной главе, а третью — в следующей.

ПЕРСПЕКТИВЫ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ В НЕДЕМОКРАТИЧЕСКИХ СТРАНАХ

Несмотря на то что сила демократических идей и практик то нарастала, то ослабевала в ходе исторического процесса, до XX века демократические государства существовали, если вообще они были, только в нескольких местах земного шара. При этом они возникали лишь на недолгое время, а сообщества граждан неизбежно исключали из своего числа всех женщин и некоторых (а часто и многих мужчин). XX век, особенно на протяжении его второй половины, был свидетелем четырех важных изменений всемирных условий демократии. С точки зрения демократической перспективы, наиболее проблематичное

476

Р.Даль. Демократия и ее критики

из них продолжается. Центр принятия важных решений сместился от наций-государств к наднациональным системам властного влияния. Значимость этих сдвигов для пределов и возможностей демократии будет затронута в следующем разделе. Теперь же мы кратко обсудим другие перемены.

Одной из таких перемен, упомянутой мной во введении, является почти универсальное для конца XX века стремление правительств, включая кабинеты недемократических стран, эксплуатировать идею «народовластия» для легитимации своей власти. Никогда раньше в истории человечества руководители государств в такой мере не обращались к демократическим идеям в целях легитимации своих режимов — даже для того чтобы оправдывать свое авторитарное руководство в качестве необходимой предпосылки последующего перехода к истинной или поддающейся очищению демократии. Другим важным изменением является повышение той степени, в которой демократические страны с современными динамичными и плюралистическими обществами воспринимаются остальной частью мира в качестве зримых образов чуть ли не моделей во многом желаемого, хотя, вероятно, и отдаленного будущего. То, что полиархии и современные динамичные общества стали столь привлекательными для всего мира, может быть объяснено не только их собственными достижениями, но также и провалами основных альтернатив демократии: авторитарных режимов и централизованных экономик. Наконец, стоит упомянуть небывалое прямое влияние и силу, которое страны с полиархичными правительствами и современными демократическими плюралистическими обществами оказывают на мировую экономику, на военную сферу, на массовую и элитарную культуру и на многие другие стороны жизни. Благодаря воздействию этих стран поддержка с их стороны развитию демократии в недемократических странах стала потенциально более важной, чем когда-либо прежде. Не менее существенно, однако, негативное воздействие их непосредственного противодействия или безразличия.

Варианты развития полиархии

Можно смоделировать несколько вариантов развития полиархии в мире. Оптимистический сценарий предскажет постоянное долговременное увеличение числа демократий, по мере того как политические институты все большего и большего числа недемократических стран трансформируются в полиархии.

Пессимистический сце-

Часть шестая. К третьему преобразованию

477

нарий предусматривает долговременное уменьшение числа полиархии, в силу того как условия их существования становятся все более неблагоприятными, особенно в странах, где лишь недавно была установлена или возрождена демократия. Один из осуществимых вариантов состоит в том, что страны с пограничными условиями будут колебаться между полиархией и недемократическими режимами [Huntington 1984]. Есть и еще одна возможность. Она заключается в том, что в то время как ряд стран с недемократическими режимами станет полиархией, недемократические режимы заменят некоторые полиархии недавнего прошлого. Таким образом, в ближайшем будущем число полиархии будет колебаться вокруг того количества, которое уже существует.

Давайте кратко рассмотрим возможность того, что тенденция к увеличению числа полиархии, доминировавшая на протяжении XX века, продолжится до бесконечности. Предположительно эта тенденция сохранится потому, что благоприятные условия для полиархии будут совершенствоваться во все большем числе стран.

В результате во многих странах, где до того господствовали недемократические режимы, институты полиархии не только возникнут, но и консолидируются в стабильные демократические системы.

Как я полагаю в главе 18, имеются пять наиболее благоприятных условий для возникновения стабильной полиархии:

- политическое руководство не станет использовать основные инструменты насильственного принуждения, прежде всего полицию и армию, для приобретения и поддержания своей власти;
- в стране существует современное динамичное и плюралистически организованное общество;
- конфликтный потенциал субкультурного плюрализма удерживается на допустимом уровне;
- население страны, в особенности его политически активная часть, разделяет политическую культуру и систему убеждений, благоприятные для демократических представлений и институтов полиархии;
- воздействие иностранного влияния или контроля либо незначительно, либо позитивно.

Предположим, что мы осматриваем весь мир в поиске стран, где все эти пять условий довольно выражены,

но сохраняется недемократический режим. Число этих стран представляется мне слишком малым, чтобы гарантировать реализацию первого из вышеописанных, то есть оптимистического сценария.

478

Р. Даль. Демократия и ее критики

Что можно сказать о втором сценарии? Не вступят ли полиархичные системы в период долговременного упадка в противовес восходящему развитию демократии, господствовавшему в XX веке? Чтобы получить практический ответ на этот вопрос, необходимо выделить два основных типа падения полиархичного режима: крах «старой» или «зрелой» полиархии в странах, где демократические институты действовали не менее чем на протяжении жизни одного поколения, и крушение «новых» полиархий в государствах, где полиархия существовала на протяжении жизни менее одного поколения.

Уточнение доводов Токвиля из его «Демократии в Америке» позволяет предположить, что при достаточном времени для работы сил, стремящихся к достижению равенства в обществе, демократическая система начинает саморазрушаться. Причиной является необходимая связь между равенством и демократией, с одной стороны, и долгосрочными последствиями эгалитаризма — с другой¹. Многим наблюдателям казалось, что падение демократических институтов и замена их авторитарными режимами в Италии, Германии, Австрии и Испании с 1923 по 1936 год подтверждают данное предположение. Как мы отмечали в главе 17, крах полиархических режимов в этих странах, кажется, затмил процесс упадка демократии в мире в тот период, который последовал после десятилетий демократизации. Тем не менее, мы уже видели, что это отступление демократии было временным. С 1940-х годов число полиархий значительно возросло.

При исследовании демократических сбоев в XX веке нас поражает один факт. В странах, где институты полиархии существовали не менее двадцати лет, падение демократических режимов и их замещение авторитарными весьма редкие явления². Конечно, в ряде государств стабильную полиархию замещают недемократические режимы в результате иностранной интервенции, как это было в Бельгии, Дании, Голландии и Норвегии во время Второй мировой войны. Но едва иностранные войска ушли из этих стран, полиархия была восстановлена.

Другой стороной отмеченной тенденции, очевидно, является тот факт, что падение демократии обычно происходит в молодых полиархиях, то есть в странах, в которых демократические институты существовали менее двадцати лет. В большинстве из них демократические традиции и практики не успели глубоко укорениться. Едва ли нас удивит, что в Африке, с учетом всех прочих весьма неблагоприятных условий парламентские системы, заменившие колониальные режимы, за редкими ис-

Часть шестая. К третьему преобразованию

479

ключениями, быстро сменили военные диктатуры и режимы личной власти. Однако даже во многих странах Европы и Латинской Америки, где демократия уступила место диктатуре, демократическая культура не была глубоко укоренена. Например, в Германии 1933 года демократическое правление совсем незадолго до этого сменило недемократическую систему (авторитарный режим традиционного типа), но и само просуществовало недолго. В ряде стран, в которых пали демократические системы, политические круги, не принадлежавшие к узкому слою олигархии, лишь недавно получили политические права. В других, например, в Италии 1923—1925 годов, в Чили 1973 года не сменилось и поколения с тех пор, как избирательные права были предоставлены большинству мужчин. В некоторых государствах, например, в Аргентине 1930 года и в Колумбии 1949 года демократические институты не только характеризовались нестабильностью из-за их недавнего там установления, но и сами рухнувшие режимы были, в лучшем случае, лишь частично демократизированными традиционными олигархиями. Сверх того, в большинстве этих стран значительная часть руководства и, насколько можно судить, население в целом были враждебны политическому равенству, демократическим идеям и институтам.

Панорамный обзор (*tour d'horizon*) позволяет сделать вывод, что, скорее всего, ни оптимистичный, ни пессимистичный сценарий не будет реализован. Если не случится крупной катастрофы наподобие глубокого и продолжительного экономического кризиса или ядерной войны, полиархия сохранится в большом количестве стран, в которых демократические институты существовали не менее чем на протяжении жизни одного поколения. Вокруг этого ядра стабильных демократических государств возможны политические трансформации обоих типов. В ряде стран с недемократическими политическими режимами условия, благоприятствующие полиархии, улучшатся, и в результате там будет установлена демократия. В некоторых из них полиархичные режимы могут даже консолидироваться и стабилизироваться, увеличивая, таким образом, число стабильных полиархий. И напротив, в ряде стран неблагоприятные условия способны подорвать недавно установленные демократические системы.

Если этот сценарий окажется хотя бы приблизительно правильным, то страны, принадлежащие к числу стабильных демократий, продолжат оказывать гигантское влияние на весь мир. В большинстве стран, управляемых де-

480

Р. Даль. Демократия и ее критики

мократическим или недемократическим способом, политическое руководство будет по-прежнему ссылаться на «народовластие» с целью легитимации своей власти. Однако очень многие страны будут жить при недемократических режимах.

Недемократические системы

Хотя я уделил много внимания попечительству и его притязаниям, на самом деле я различаю демократические и недемократические альтернативы. Рассмотрев многие проблемы демократической мысли и практики, я в основном намеренно игнорировал не менее сложный комплекс проблем недемократических систем. Однако если приверженцам демократии приходится жить в мире, где существуют политические системы обоих типов, как им судить о недемократических режимах?

Обоснованный ответ на этот важный вопрос потребовал бы целой монографии, и я не стану пытаться рассмотреть его в данной работе. Тем не менее хотелось бы подчеркнуть несколько моментов, которые кажутся мне весьма значимыми для замысла данной книги.

Было бы соблазнительно наложить обманчивую категориальную сетку манихейской упорядоченности на мир, проникнутый этической и эмпирической сложностью. Например, для демократа характерно искушение четко поделить мир на демократии, которые по определению хороши, и на недемократические системы, которые по определению плохи. Однако манихейское членение феноменов неадекватно с моральной, ошибочно с эмпирической и наивно с политической точек зрения.

С эмпирической точки зрения, подобная позиция является тупиковой, а следовательно, неадекватной в моральном плане и, скорее всего, ведущей к наивной политике. Даже если бы мы оценивали страны только согласно критерию наличия демократии, то обнаружили бы значительное разнообразие политических систем, не достигших уровня полиархии. На одном полюсе находятся страны, не добравшиеся до этого уровня, но в которых политические институты почти столь же демократичны, как и в полиархиях. На другом полюсе — страны, где отсутствуют все институты полиархичной демократии.

В то же время даже критерий наличия демократии слишком упрощает задачу подобной оценки. При описании недемократического режима необходимо оценить динамику изменений, а особенно — их направление и темп. Страна с почти демократическим устройством, где резко

Часть шестая. К третьему преобразованию

481

усиливаются политические репрессии, вовсе не схожа со страной практически такого же строения, которая устойчиво движется в сторону демократизации. Даже предельно репрессивные режимы отнюдь не одинаковы с моральной и эмпирической точек зрения, если динамика их изменения различна. При оценке недемократических режимов мы также должны помнить: в историческом ракурсе темп демократизации обычно был весьма медленным. В случае наций-государств этот процесс растянулся на несколько столетий. Следует учитывать тот факт, что недемократические режимы могут значительно отличаться друг от друга в той мере, в какой важные до-демократические институты существуют или могли бы развиваться в их рамках: грамотность, образование, права человека, справедливая независимая судебная система, автономия и плюрализм организаций, отсутствие концентрации богатства и доходов и тому подобное. Мы не можем с достаточным основанием отвергнуть, например, вероятность, что в стране, управляемой традиционной олигархией, монополия которой на принуждающее насилие делает мирные перемены невозможными, революционные изменения, реализованные недемократическим режимом, в состоянии подготовить последующее установление демократии.

Когда я размышляю о причинах, благоприятствующих полиархии, то прихожу к выводу, что в краткосрочной перспективе возможности демократических стран превращать недемократические режимы в стабильные полиархии весьма ограничены. Успешная интервенция требует редкостного совпадения благоприятных условий, подобного тому, которое произошло после Второй мировой войны в Германии, Австрии и Японии.

Тем не менее, демократические государства могли бы изменить ситуацию в долгосрочной перспективе, если бы они твердо придерживались политики поддержки перемен в направлении демократизации, а также не поощряли бы движение в противоположную сторону. Мы убеждены: если бы Соединенные Штаты твердо следовали подобной политике в Латинской Америке на протяжении XX столетия, демократические институты установились бы в более стабильной форме, куда раньше и в большем числе латиноамериканских стран, чем это реально произошло. Однако Соединенные Штаты не следовали вышеуказанной политике. Напротив, их прямая и непрякая интервенция достаточно часто препятствовала развитию демократических институтов в Латинской Америке.

16 Демократия и ее критики

482

Р.Даль. Демократия и ее критики

Даже если бы США и другие недемократические страны придерживались политики, более благоприятной для демократической эволюции в недемократических странах, тем не менее, перемены в существенных предпосылках установления полиархии были бы медленными. Политическое и военное руководство, давно привыкшее использовать силу для реализации политических целей, скорее всего, не пожертвует своими гигантскими политическими ресурсами в пользу демократии. Трансформация социальных и экономических структур также замедленна. Если мы извлекли какие-то уроки из предоставления нами, то есть США, экономической помощи другим государствам, они сводятся к следующему. Для развития современных динамичных плюралистических обществ нужно нечто большее, чем иностранная помощь. Оно зависит от первичных условий, включающих культурные факторы, которые сами по себе довольно плохо изучены.

Система демократических убеждений и демократическая культура не могут развиваться в течение одного сезона. В равной степени корни субкультурных конфликтов обычно столь глубоки, что их нельзя удалить путем иностранной интервенции.

Таким образом, для граждан демократических государств было бы весьма разумным осознать, что на протяжении ближайшего будущего многие, если не большинство стран мира не станут демократиями. Огромная вариативность типов режимов в недемократических странах требует четкого членения различных видов эмпирических и моральных оценок и твердого отказа от дуализма ма-нихейского типа. Возможности демократических режимов утвердить демократию в других странах останутся довольно ограниченными. Тем не менее демократии в силах способствовать демократизации недемократических стран, твердо реализуя долговременную политику, направленную на изменение первичных условий, поддерживающих существование стабильной полиархии.

ПЕРЕМЕНЫ В МАСШТАБАХ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ

Пределы и возможности первой демократической трансформации были предопределены политическими структурами и сознанием, возникшими в городах-государствах Греции и Рима. Это оставалось справедливым даже в переросшей границы города республике, а также в

Часть шестая. К третьему преобразованию 483

средневековой и ренессансной Италии, на которую наложил отпечаток скромный масштаб городов-государств. Малый город с его ограниченным демосом давал теоретическую вероятность обеспечить прямое участие. Эта возможность не всегда была реализована. Она исчезла с возникновением крупномасштабных наций-государств. Вдобавок в рамках городов-государств гражданская добродетель была осуществляемым идеалом, даже если она обычно и не воплощалась в политическую жизнь. В городах-государствах было допустимым мнение о том, что общее благо может быть известно гражданам, а общая гражданская культура в состоянии успешно культивировать в них стремление к его достижению.

Вторая трансформация одновременно и расширила, и сузила пределы демократии. Учитывая увеличенные масштабы сферы политического в нации-государстве, прямые формы участия должны были в значительной степени замениться представительными институтами. Прямое включение народа в законодательную деятельность на общенациональном уровне путем проведения собраний, на которых присутствовать мог бы каждый, было уже невыполнимым. Хотя, конечно, в ряде стран граждане могли непосредственно участвовать в управлении мелкими локальными единицами. В то же время, хотя возможности демократии сузились в одном измерении, в другом они расширились. Представительство уничтожило все теоретически возможные преграды на пути к увеличению масштабов демократических образований. Правление закона способно теперь охватывать целые страны, что было неисполнимым во времена господства старого идеала города-государства. Унифицированная совокупность прав могла быть теперь предоставлена целой нации. В той степени, в какой это было реализовано, жестокие конфликты между многочисленными маленькими независимыми образованиями — хроническая болезнь городов-государств — были заменены общей и поддерживаемой государством правовой системой.

Нация-государство также инкорпорировала еще более значительный набор различных групп интересов, которые, как обнаружилось, могли каким-то образом мирно сосуществовать. Более того, демократия в нациях-государствах не только позволяла, но и стимулировала формирование относительно автономных ассоциаций различных видов: политических, социальных, экономических, культурных. Именно этого боялся Руссо, а позднее с симпатией отметил Токвиль. Более старые представления о монистической демократии вошли в противоречие с су-

484

Р.Даль. Демократия и ее критики

ществовавшим в реальности плюрализмом. Политический конфликт был, очевидно, неизбежен. Вследствие этого конфликт, а не консенсус, постепенно стал пониматься в качестве нормального и (в довольно неопределенных границах) даже позитивного состояния политической жизни.

В качестве дополнительного следствия попыток приложить демократический процесс к крупномасштабным нациям-государствам развились политические практики и институты, которые были неизвестны во времена городов-государств, например, политические партии. Возник новый тип политического режима — полиархия. Институты, отличавшие полиархию от других политических режимов, также требовали систем политических и гражданских прав, гораздо более обширных, чем те, которые имелись прежде или существуют в настоящее время при недемократических режимах. В силу этого, даже если вторая трансформация значительно уменьшила возможности прямого политического участия граждан в принятии решений на уровне национальных правительств и практически исключила возможность выработки единого для всех гармоничного представления об общем благе, она, тем не менее, поразительно увеличила число людей, живущих в рамках одной и той же правовой и конституционной системы и в равной степени обладающих широким набором прав. Хотя первая трансформация отняла право управлять у немногих и дала его многим, эти «многие» оставались, на самом деле, по преимуществу немногими. В то же время исключенные из политической системы составляли, скорее, большинство. В противоположность этому, после того как в демократических странах (не без борьбы) завершилась вторая трансформация, равные права гражданства были предоставлены практически всем взрослым.

Происходит ли в настоящее время еще одно драматическое увеличение масштабов политических решений?

И не может ли это изменение оказаться столь же важным для демократии, как увеличение масштабов от города-государства до нации-государства?

Решения, которые в заметной мере влияют на коренные интересы граждан страны, принимаются теперь за пределами даже такой большой, как Соединенные Штаты. Экономическая жизнь страны, ее экология, национальная безопасность и выживание в значительной и, возможно, возрастающей степени зависят от акторов и действий, находящихся и производимых за пределами государственных границ и прямо не подчиненных ее систе-

Часть шестая. К третьему преобразованию 485

ме правления. Таким образом, члены демоса не могут использовать свою национальную систему правления и, естественно, свои местные системы правления для того, чтобы осуществлять прямой контроль над внешними акторами, решения которых оказывают важное воздействие на их жизнь. Результатом является то, что вторая трансформация происходит теперь в мировых масштабах. Точно так же как подъем наций-государств уменьшил возможности местных жителей реализовать контроль над существенными для них проблемами через свои местные органы власти, так и расширение сферы наднациональной деятельности уменьшает возможности граждан государства контролировать жизненно важные для них проблемы через свои национальные средства правления. По мере этого системы правления отдельных стран низводятся до местных.

Миф об автономном демократическом государстве

Но тогда как это новое изменение в масштабах политических решений преобразовывает пределы и возможности демократии?

Чтобы ответить на этот вопрос, требуется выяснить, является ли эта тенденция обратимой, то есть обратимой без больших жертв, которые слишком много людей не захотят принести. Вместе с тем было бы ошибкой интерпретировать данную тенденцию как всеобщую и неизбежную по отношению ко всем проблемам, но, по нашему мнению, в ближайшем будущем наднациональные акторы продолжат размывать национальную автономию в отношении тех проблем, которые мы уже упомянули. Можно, конечно, не согласиться с этим суждением — и мы не пытаемся защищать его здесь — и посчитать проблему в качестве не имеющей большого значения. Однако, если высказанное нами суждение верно, оно означает, что население страны, как и демос более ранних городов-государств, не сможет далее в столь значительной степени контролировать решения по важным для него вопросам.

Для рассмотрения этой перемены в соответствующей перспективе мы должны помнить, что автономия города-государства и суверенитет нации-государства всегда были не более чем фикцией. Международные конфликты, соперничество, альянсы и войны постоянно демонстрировали, насколько несовершенна автономия всех государств, и демократических, и недемократических. Не только конфликты, но также торговля, коммерция и фи-

486

Р. Даль, Демократия и ее критики

нансовая деятельность всегда перешагивали границы стран. Следовательно, демократические государства никогда не имели возможности существовать автономно, не учитывая действия внешних сил, над которыми они имели незначительный контроль или совсем им не обладали. Даже Афины были чем-то большим, нежели городом-государством: они управляли империей, в значительной степени зависели от внешней торговли, нередко участвовали в международных конфликтах и постоянно искали помощи у союзников. Рим только на короткий период был подлинным городом-государством, хотя республика никогда полностью не адаптировала свои институты города-государства ко все возрастающим масштабам собственной власти. То же самое можно сказать о нациях-государствах, особенно европейских. Даже автономия Соединенных Штатов, хотя их и защищал океан, была с самого начала уменьшена войнами и их угрозой, международными займами (как предоставляемыми, так и получаемыми) и торговлей.

Более того, в то время как относительная автономия демократических государств весьма значительно различалась, качество демократии в стране, кажется, не зависело напрямую от степени ее автономии. Несмотря на то что суждение о «качестве демократии» в различных странах весьма сомнительно, малые европейские страны могут служить полезной иллюстрацией. В общем, чем меньше по размерам экономически развитая страна, тем в большей мере благосостояние ее граждан зависит от внешней торговли. Вдобавок меньшие по размерам страны сильнее уязвимы для вторжения и больше зависят от союзников. Тем не менее, даже хотя солидная часть сферы их влияния контролируется внешними силами, многие малые европейские страны демонстрируют весьма активную демократическую политическую жизнь. Само ощущение уязвимости и зависимости, кажется, стимулирует большую степень использования действий государства, направленных на защиту жителей малых демократических стран от представляющей потенциальную угрозу активности международных сил, которые они не могут контролировать [Samuelson 1978].

Стратегии адаптации

Все эти рассуждения предлагают несколько способов, посредством которых демократические идеи могут быть адаптированы к новым переменам в масштабе политических решений. Наиболее очевидным является повторение

Часть шестая. К третьему преобразованию

второй трансформации в больших масштабах: от демократии в нациях-государствах к демократии в наднациональном государстве. Тем не менее историческая аналогия слишком несовершенна для того, чтобы позволить сделать столь смелое заключение. Дело в том, что в странах, где возникла полиархия, политические структуры и сознание национальной общности были уже весьма развиты, а наднациональные политические структуры и сознание, скорее всего, в ближайшем будущем останутся весьма слабыми. Только Европейское сообщество демонстрирует возможности роста наднациональных институтов. В его рамках видны начатки возникающих институтов «демократического» наднационального политического сообщества. Некая разновидность наднациональной полиархии может постепенно возникнуть именно таким способом. Хотя число граждан этого сообщества будет превосходить количество граждан Соединенных Штатов, его центральное правительство будет удалено от своего населения не больше, чем правительство Америки — от американцев. Таким образом, там демократические идеалы и практики смогут постепенно получить сопоставимую важность.

Тем не менее, за исключением ЕС, перспективы даже умеренно «демократических» правительств в рамках наднациональных политических ассоциаций представляются весьма неопределенными. В случае если наднациональные политические системы значительно усилятся, на протяжении еще долгого времени решения будут, скорее всего, приниматься делегатами, назначенными национальными правительствами. Таким образом, связь между делегатами и народом останется весьма непрочной, а демократический процесс будет ослаблен даже по сравнению с существующими полиархиями. Опасность заключается в том, что третья трансформация приведет не к прорыву демократической идеи за пределы нации-государства, но к победе фактического попечительства в сфере решений по важным международным проблемам. Эта возникающая возможность означает, что для поддержания жизнеспособности демократического процесса необходимо улучшить демократические институты внутри отдельных стран. Благодаря этому более строгие демократические институты позволят осуществлять демократический контроль над полномочиями, делегированными наднациональным органам. Демократический контроль поможет предотвратить вырождение делегирования в отчуждение. Более сильные демократические институты также помогут поддерживать

Р. Даль. Демократия и ее критики

демократическую политическую жизнь в рамках значительной сферы автономии, которой все еще будут обладать демократические страны. Здесь особенно показательным нам представляется опыт малых европейских стран. Аналогично тому, как они поддерживают энергичную политическую жизнь в процессе адаптации к своей уязвимости и зависимости от внешних сил, так и в будущем все демократические страны должны будут открыть способы подкрепления и усиления демократического процесса по мере своей адаптации к воздействию международных акторов. Таким образом, в то время как свобода и контроль со стороны народа потеряны на одном направлении, они могут быть вновь обретены на других.

Наконец, может быть усилена демократическая жизнь в меньших сообществах, входящих в состав наций-государств. Все большие масштабы принимаемых решений не должны неизбежно вести к нарастанию чувства бессилия при условии, что граждане будут в состоянии осуществлять заметный контроль над решением «малых» проблем, важных для их повседневной жизни, например, образования, здравоохранения, городского планирования, управления местным общественным сектором (от мощения улиц и их освещения до парков и ифовых площадок) и т.д.

Глава 23.

НАБРОСКИ КОНТУРОВ РАЗВИТОЙ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ СТРАНЫ

Если бы мы могли смоделировать общество, которое в рамках достижимых в человеческом мире возможностей облегчило бы максимальную реализацию демократии и ее ценностей (то есть развитого демократического общества), — как бы выглядело подобное общество? Эта проблема почти необъятна, и мы в рамках данной работы можем только набросать некоторые вероятные перспективы ее решения. Разумно было бы начать с ряда итогов, предшествующих рассуждений. Первое. Оценка осуществимости (feasibility) подобной задачи сводится к выводам предыдущей части книги. Исключено, чтобы мир складывался лишь из очень маленьких и чрезвычайно автономных политических образований. Неизбежно появятся страны, требующие крупномасштабного управления. Желательно, чтобы они были демократическими. Таким образом, мы не можем смоделировать реализуемое на практике устройство демократического общества без крупномасштабного управления им. И, как мы уже видели, масштаб имеет большое значение для фаций и возможностей демократии.

Наше второе заключение является моральным суждением. Оно состоит в том, что в рамках осуществимости фаждане развитой демократической страны будут обладать политическими ресурсами, которые им потребуются для участия в политической жизни на равных условиях.

Для многих людей последствия этого предположения покажутся столь экстравагантными, что им захочется отвергнуть его как абсурдное. Поэтому нам следует вспомнить, почему же политическое равенство столь важно. По нашему мнению, ни политическое равенство, ни демократический процесс нельзя определить как нечто благое само по себе. Скорее они оправданы в качестве наиболее надежных средств защиты интересов

всех тех лиц, которые обязаны подчиняться коллективным решениям. Повторим утверждавшееся ранее. В число основополагающих благ, которые обеспечиваются за счет демократического процесса и политического равенства, входят свобода (включая свободу самоопределения), самореализация, а также защита и осуществление прочих взаимных интересов. Политическое равенство, таким образом, не является целью, которая достигается за счет свободы и самореализации.

490

Р. Даль. Демократия и ее критики

зачи. На деле это важное средство справедливого распределения свободы и способ получения честных (fair) возможностей для самореализации.

Итак, хотя мое явное внимание сосредоточено на политическом равенстве, неявное но действительное — на свободе, самореализации и ценности личности.

Итак, нам хотелось бы обозначить контуры конструкции крупномасштабного общества политически равных друг другу людей, граждан одной страны. Но как могут граждане такого государства быть политически равными?

Предельная идеализация позволяет вообразить страну, социально-экономические структуры которой безо всякого регулирования со стороны государства автоматически равным образом распределяют между всеми гражданами ресурсы, необходимые для их участия в принятии коллективных решений в качестве политически равных субъектов. Следовательно, социальные структуры спонтанно обеспечивают такое равенство ресурсов, что политическое равенство становится неизбежным. Однако подобный саморегулирующийся эгалитарный строй никогда в истории не существовал, хотя к нему могли приблизиться некоторые малые дописьменные общества. Как бы я* ни тщился, мне не дано открыть способ, которым этот строй мог бы быть осуществлен в обозримом будущем.

Эти размышления приводят меня к третьему выводу. Он касается публичной политики. Развитое демократическое государство будет осмысленным образом регулировать свои социальные, экономические и политические структуры для достижения политического равенства.

С учетом данного вывода можно попытаться вообразить страну, в которой социальные и экономические структуры столь четко регулируются государством, что все политические ресурсы равномерно распределены среди граждан (хотя я вынужден признать: точное определение смысла «равномерности» крайне проблематично). Однако при всех моих усилиях мне не удастся вообразить, каким образом мог бы существовать настолько полно регулируемый эгалитарный порядок. Дело в том, что я не в силах представить, каким способом страна с большим и достаточно сложным обществом, которое в столь значительной степени регулируется государством,

На данной фразе Даль переходит от повествовательного «мы» к более субъективному «я», подчеркивая тем самым свою персональную ответственность за содержание гадательных соображений о возможных контурах развитого демократического общества.

Часть шестая. К третьему преобразованию

491

сможет поддерживать политическое равенство. Мне кажется невероятным, что граждане способны успешно препятствовать чиновникам, в особенности руководству государством, использовать свои гигантские возможности для увеличения собственной власти и привилегий. Значит, конструкция, сооруженная во имя политического равенства, приведет к политическому же неравноправию и угнетению. Последствия для эффективности экономического роста, креативности и продуктивности тоже будут, без сомнения, катастрофичными.

Все эти размышления приводят меня к четвертому заключению. Из-за ограничений, обусловленных реальностью и уступками в самых различных отношениях, максимально вероятное достижение политического равенства в развитом демократическом государстве все же сохранит заметное неравенство граждан в обладании политическими ресурсами, способностями и возможностями.

Четвертый вывод заставляет меня сделать пятый. Поскольку намного легче найти способы уменьшить неравенство, чем достигнуть полного и совершенного равенства (что бы это ни означало), развитая демократическая страна попытается как можно больше убавить устранимые причины общего политического неравенства.

Что же это такое — устранимые причины подобного политического неравенства? Хотя я не могу претендовать на попытку сколько-нибудь адекватного ответа, было бы полезно рассмотреть три универсальные причины политического неравенства, то есть неравенство в свободе, в возможностях личной самореализации, а также в осуществлении и защите значимых интересов. Перечислю эти причины: различие в ресурсах и доступе к использованию насильственного принуждения; различие в экономических позициях, ресурсах и благоприятных возможностях; различие в знаниях, степени информированности и когнитивных данных. В главе 17 я обсудил способы уменьшения неравенства, вызванного первой группой причин. Хотя обсуждение не было полным и всесторонним, не буду больше затрагивать эту проблему и сконцентрируюсь на двух других причинах неравенства. Мой вывод состоит в том — и это шестое заключение, — что развитое демократическое общество будет активно пытаться уменьшить заметное неравенство в способности граждан эффективно участвовать в политической жизни, вызванное в существенной степени распределением экономических ресурсов и позиций и благоприятных возможностей, а также

распределением знаний, информированности и когнитивных навыков.

492

Р.Даль. Демократия и ее критики

РАЗМЫШЛЕНИЯ ОБ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СТРОЕ РАЗВИТОЙ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ СТРАНЫ

Можно возразить, что решение проблемы распределения экономических ресурсов, позиций и возможностей не столь уж далеко от нас. Разве современное динамичное плюралистическое (СДП) общество не является, по сути, демократическим?

Как мы видели в главе 18, очевидно, что СДП общества благоприятствуют становлению институтов полиархии и, тем самым, демократии. Но несмотря на то что динамика развития СДП обществ создает ряд условий, необходимых для возникновения полиархии, по причинам, к которым я обращусь чуть позже, она спонтанно не воспроизводит предпосылки дальнейшей демократизации полиархии.

В той разновидности СДП обществ, которая связана с полиархичной демократией, руководство экономических предприятий по большей части подобрано, по крайней мере номинально, владельцами и, с точки зрения закона, ответственным перед ними. Владельцы в основном являются частными лицами или организациями вне пределов данной фирмы. Характерно также то, что производительная деятельность предприятия ориентирована на рынок. В то время как данный вид экономического порядка часто называется «капитализмом», Чарльз Линдблом [Lindblom 1977: 107] более аккуратно именует данную структуру рыночно ориентированной системой частных предприятий. В любом случае, эта категория включает в себя множество различных подвидов: от фритредерской экономики ранних индустриальных систем XIX века до поздних индустриальных или постиндустриальных структур XX века, отмеченных высокой степенью регулирования и социального обеспечения. Одно только «государство благосостояния» конца XX века дает целый спектр разновидностей — от скандинавских систем, характеризующихся перераспределением, высокими налогами, всеохватывающей социальной защищенностью и корпоративными коллективными трудовыми договорами, до американской и японской, отличающихся весьма слабым перераспределением, умеренными налогами, ограниченной социальной защищенностью и незначительными элементами коллективных трудовых договоров.

Таким образом, было бы ошибочным полагать, что экономический строй демократических стран с СДП обществами ставит идентичные проблемы в области демократизации или требует одинаковых решений этих вопросов. Тем не менее, возможно предложить несколько базовых

Часть шестая. К третьему преобразованию

493

вых элементов удовлетворительного решения проблемы демократизации подобных обществ.

Столкновение теоретических перспектив

Хотелось бы начать этот раздел с седьмого заключения. В развитой демократической стране экономический строй рассматривается как средство не только производства и распределения товаров и услуг, но и в качестве способа реализации куда более широкого набора ценностей, включая демократические.

Экономический строй будет пониматься в виде направленного на удовлетворение нужд не просто потребителей, а людей во всех аспектах их деятельности, которым он может споспешествовать. Этот вывод может показаться слишком очевидным и не требующим доказательств. Однако он противоречит тенденциям интеллектуального развития, доминировавшим в Европе и англоязычных странах на протяжении более столетия. Господствовавшая в экономике теоретическая точка зрения значительно расходится с теоретической перспективой, представленной в этой книге. Ниже мы попробуем весьма упрощенно, почти пунктирно обрисовать расхождения между этими перспективами.

Теория демократии фокусируется на представлении о гражданах как о мужчинах, а позднее как о мужчинах и женщинах. В противоположность этому привычная теоретическая интерпретация экономики, столь сильно восхваляемая в работах авторов классической и неоклассической школ, рассматривает мужчин и женщин в качестве производителей и потребителей товаров и услуг. Необходимо уточнить: подход демократической теории не может игнорировать тот элементарный факт, что граждане также представляют собой производителей и потребителей. В то же время расхожие экономические воззрения явственно или неявно исходят из того, что производители и потребители существуют в рамках специфической политической системы. Лучше, если эта система является демократической. В то же время каждая из данных теоретических перспектив подчеркивает один элемент в противовес другому.

Гражданин живет в рамках определенной и часто четко очерченной политической системы: города-государства или нации и-государства современности. Государство является или, по крайней мере, прежде считалось, что оно — строго ограниченная система: те свободы, права и обязательства, которыми вы обладаете, зависят от того, находитесь ли вы в пределах этой системы или вне их. Производители и потребители существуют в рамках более

494

Р.Даль. Демократия и ее критики

неопределенной, почти неограниченной экономической системы, которая, в принципе, может покрыть всю планету. Предполагается, что гражданин чувствует (и обычно это так и есть) сопричастность другим людям, живущим в данном государстве. Он чувствует свое единство с исторически определенной уникальной

общностью человеческих существ с их традициями и моралью, их совместным прошлым и надеждами на будущее. Эти чувства могут быть частично осмыслены и рационализированы, однако их мощь вытекает из нерациональных, отправных (primordial) связей и убеждений. В то же время производитель и потребитель являются — по крайней мере, с теоретической точки зрения, если не в реальности — неким подобием рационально устроенного компьютера, постоянно считающего и сравнивающего прирост прибылей и убытков и всегда действующего так, чтобы максимизировать конечную полезность. Приверженность (loyalty) может интересовать историков, социологов, рекламщиков и простых людей, но, согласно привычным представлениям о капитализме, она не есть свойство рациональных экономических акторов. Демократический взгляд предполагает, что возможности контролировать действия государства или, более конкретно, решения правительства данного государства равно распределены среди всех граждан либо должны быть таковыми. Как мы уже видели, ключевой аксиомой демократических представлений в ее моральных аспектах является представление о том, что гражданам следует быть политически равными. Согласно привычной экономической интерпретации, в рамках конкурентной, рыночно ориентированной, характеризующейся свободным предпринимательством системы отношения власти и влияния несущественны. Их место полностью занято обменов и контрактами, в которых свободно участвуют рациональные акторы. Таким образом, экономисты неоклассической школы не видят необходимости в столь эфемерных, неоднозначных и кажущихся неизмеримыми феноменах, как власть и влияние. Стандартная экономическая наука не рассматривает равенство экономических ресурсов в качестве непременно желательной цели, поскольку это равенство могло бы содействовать политическому равенству граждан, а тем самым демократии и связанным с ней свободам. В куда меньшей степени равенство рассматривается как возможный результат рыночных решений.

В соответствии с демократическими взглядами следует поддерживать политическое равенство, опираясь на определенный набор правовых и конституционных институтов, а также на общественное мнение. В случае необходи-

Часть шестая. К третьему преобразованию

495

мости равенство должно быть навязано (enforced) с помощью закона, гарантирующего каждому гражданину права, возможности и соответствующие им обязанности, которые необходимы и при исчерпывающей реализации, вероятно, даже достаточны для обеспечения полного политического равенства граждан.

Согласно классической и неоклассической экономической теории, государство неким образом устанавливает необходимые для функционирования рынков правила, регулирующие контракты, права собственности и возможные конфликты, и вводит их в силу. Будут ли политические руководители осуществлять предписываемые им привычными взглядами задачи? Если да, то на каких основаниях? В какой степени они будут вмешиваться в перераспределение богатств и доходов, производимое рыночными силами? На все подобные вопросы, строго говоря, ординарная экономическая теория не может дать ответа, да этого от нее никто и не требует*.

Демократические учения предполагают, что реализуемая в рамках демократического строя свобода является прежде всего свободой самоопределения при принятии обязательных коллективных решений. Это — самоопределение людей, которые должны участвовать в качестве политически равных субъектов в процессе принятия правил и законов, каковыми им надлежит руководствоваться в качестве граждан. Как мы уже отметили, это означает, что демократическое общество будет, помимо прочего, перераспределять ресурсы с целью оптимизации политического равенства, а следовательно, и первичной свободы коллективного самоопределения в ходе демократического процесса. Оно также попытается обеспечить свободы, необходимые для реализации этого процесса.

Согласно ходячей экономической теории, свобода, достигнутая в рамках экономической системы, является прежде всего первичной свободой выбора на рынке. Это свобода потребителей осуществлять выбор различных товаров и услуг, свобода бизнесменов конкурировать с другими деловыми людьми при предоставлении благ и услуг и при приобретении ресурсов, необходимых для их производства. Это также свобода рабочих (рациональных

Оценка Дала относится только к ординарным, школярским экономическим учениям. Однако действительная теория формирования капиталистической экономики Запада предполагает, что возникновение рынка прямо обусловлено созданием — обычно при участии государства — различных монополий и, прежде всего, исключительной государственной монополии на выпуск денежных средств [Polanyi 1944].

496

Р.Даль. Демократия и ее критики

alter ego рационального производителя) вступать в контрактные отношения с нанимателями, работать в обмен на зарплату и, таким образом, получать ресурсы, нужные для выполнения их функций в качестве потребителей. Стандартная экономическая теория абсолютно нейтральна по отношению к политическому равенству. Она не поддерживает и не исключает его. Тем не менее она предполагает существование важной разновидности равенства: все экономические акторы, причем безразлично — потребители или производители, одинаково рациональны (то есть совершенно рациональны) и все они равно свободны принять либо отвергнуть предложения и контракты со стороны других. Но то, что означает «равная

свобода», так полностью и не разъясняется.

Таковы основные расхождения между демократической и экономической теориями, а также между демократией и капитализмом. Потребители имеют право свободно потратить те средства, которые они получают в рамках их дохода, а последний, скорее всего, не будет (и даже очевидно, что это так) равно распределен. Но если доход, богатство и экономическая позиция также являются экономическими ресурсами и если они распределены неравномерно, как граждане способны быть равны политически? И если граждане не могут быть политически равны, как может существовать демократия? И наоборот, если демократия должна существовать, а граждане — быть политически равными, то разве все это не потребует чего-то отличающегося от рыночно ориентированной частнопредпринимательской экономики или, по крайней мере, ее значительной модификации?

Руководство экономическими предприятиями

Пылкие демократы иногда настаивают на том, что в истинно демократическом обществе все виды организации также должны быть демократичными. Такое представление кажется нам ошибочным. Безусловно, оправдание демократического процесса, представленное в этой книге (главы 6—9), не вынуждает нас заключить, будто любая ассоциация должна управляться демократическим образом. Следует ли ей управляться демократически, зависит от наличия определенных предпосылок (см. главу 8). Если подобные предпосылки не реализуются в рамках данной организации, то мы не можем прийти к выводу (по крайней мере, на основе этих предположений), что ею нельзя управлять демократическими способами. И наоборот, если мы считаем, что предпосылки осуществимы, то мы должны заключить: данной организацией нужно руко-

Часть шестая. К третьему преобразованию

497

водить демократически. Следовательно, если предпосылки реализуются, то члены данного сообщества по праву обязаны потребовать его демократизации.

По этой причине граждане развитой демократической страны могут посчитать важным уделить внимание следующей проблеме. Какие организации, кроме государства, должны управляться демократическим образом, а какие — нет? В развитой демократической стране с СДП обществом наиболее очевидным предметом рассмотрения в этом смысле станут коммерческие предприятия или, говоря шире, экономические предприятия вообще. Дело в том, что во всех СДП обществах эти организации не только играют важную роль в повседневной жизни большинства граждан, но они также смотрятся как нечто застывшее благодаря своему недемократическому руководству. Такие структуры на самом деле являются системами в лучшем случае попечительства и в худшем — деспотизма. В то же время в демократических странах, где попечительство и, более того, деспотизм с основанием считаются многими неоправданными формами руководства государством, попечительство, иногда деградирующее в деспотизм, есть основная форма руководства демократическими предприятиями. Этот контраст должен, по меньшей мере, привлекать внимание общественности. Тем не менее в основном представление о том, что наилучший способ руководства коммерческими предприятиями — не демократия, почти не оспаривается в демократических странах.

Почему гражданам развитой демократической страны следует озаботиться внутренним управлением фирм? Данный вопрос можно переформулировать: а как это вообще способно их не волновать? Работа занимает центральное место в жизни большинства людей. Подавляющее их число уделяет труду больше времени, чем какому-либо другому виду деятельности. Работа оказывает влияние (часто решающее) на их доходы, потребление, сбережения, социальный статус, дружеские отношения, отдых, здоровье, безопасность, семейную жизнь, старость, самоуважение, самореализацию и чувство благополучия, на личную свободу, самоопределение и саморазвитие. Она также имеет существенное значение для огромного числа других важных интересов и ценностей. Из всех отношений властного авторитета, контроля и власти, в которые люди обычно вовлечены, ни одно не является столь весомым, постоянным и важным в повседневной жизни большинства людей, как те, которым они подчиняются на работе. Какое руководство имеет настолько первостепенное влияние на по-

498

Р. Даль. Демократия и ее критики

вседневную жизнь, как ни руководство на рабочем месте? Где еще деспотизм может проявляться более ярко?

Каким же тогда должно быть внутреннее управление фирм, предприятий и корпораций? Я употребил слово «внутреннее», так как намерен без аргументации признать, что экономические предприятия должны контролироваться в какой-то степени правительством (government) или скорее правящими инстанциями (governments) государства. Даже в рамках экономической системы, где фирмы преимущественно принадлежат частным лицам и ориентированы на рынок, правительство государства будет регулировать некоторые действия частных предприятий, как это и происходит во всех демократических странах. Если бы когда-либо в демократической стране была создана социалистическая экономика, то, очевидно, государственное регулирование экономической деятельности все так же было бы необходимо. Для того чтобы одновременно достичь как реализации демократических ценностей, так и приемлемой эффективности, большинству фирм потребуется (кто бы ни был их собственником) обладать значительной

автономией и ориентироваться на свободный рынок. Короче говоря, единственной формой социалистического экономического строя, соответствующего критериям и демократии, и эффективности, будет относительно децентрализованная система рыночного социализма (среди множества работ на эту тему можно упомянуть следующие [Move 1983; Selucky 1979]). При системе рыночного социализма, как и при капитализме, предприятия будут регулироваться государственными органами. При любой системе степень и виды требуемого регулирования станут основанием для принципиальных политических и научных дискуссий. Я исхожу из того, что масштабы регулирования и его виды будут в значительной степени варьироваться в различные периоды существования любой отдельно взятой страны, а также от одной демократической стране к другой. Хотя эти проблемы весьма важны и, несомненно, имеют отношение к демократической теории и практике, у меня нет возможности подробно исследовать их здесь.

Оправдан ли демократический процесс на экономических предприятиях?

Без сомнения, очень многие с порога отвергнут идею расширения демократического процесса на коммерческие предприятия как глупую и нереалистичную. Поэтому полезно вспомнить: не так давно большинство считало вполне

Часть шестая. К третьему преобразованию 499

очевидным, что идея приложения демократического процесса к нациям-государствам также является глупой и нереалистичной. Эту идею отменяли и более сознательные участники политики. С одной стороны, антидемократические элиты всего мира полагали само собой разумеющимся, что мудрый и реалистичный подход требует какой-либо формы попечительства. С другой стороны, многие сторонники демократии, также в лучшем случае незначительное меньшинство, были убеждены, будто демократия в таких больших масштабах является совершенно невозможной, как это прекрасно известно всем верно мыслящим людям уже на протяжении нескольких тысячелетий.

Давайте рассмотрим главные возражения против демократии, приведенные в этой книге. Некоторые критики — анархисты — отвергают демократическое управление государством: раз государство не нужно, то нет нужды в демократическом правлении им. Исторически куда более грозные критики демократии, сторонники попечительства, охотно соглашались с необходимостью руководства государством, но отрицают, что простые люди имеют право руководить государством. Они, вне сомнения, не располагают правом руководить, заключают эти критики, так как не обладают необходимой квалификацией. С данной точки зрения, если какая-либо группа и вправе руководить, то это меньшинство, обладающее правом на управление благодаря владению необходимой мудростью и добродетелью. Как мы видели, некоторые заметные критики демократии тоже делают вывод, что обычные люди просто не могут управлять, так как, по их мнению, несмотря на конституционные формы, политическую риторику и преобладающую идеологию, руководство государством будет неизбежно концентрироваться в руках господствующего меньшинства, олигархии, правящего класса или элиты.

Эти аргументы, как я пытался продемонстрировать в других главах, ни в коем случае не являются отвлеченными. Тем не менее, по уже отмеченным причинам, я считаю их ошибочными. Более того, как я подчеркивал, в XX веке идеи демократии в качестве необходимого элемента легитимного управления, очевидно, возобладали над этими и другими соперничающими учениями. Однако триумф идеи демократии не принес торжества демократического процесса. В качестве современного воплощения идеи демократии полиархия требует определенных предпосылок для своей реализации. Как мы утверждали в предыдущей главе, во многих странах (фактически в большинстве) эти условия отсутствуют или являются недостаточными для поддержки институтов полиархии.

500

Р.Даль. Демократия и ее критики

Возражения против идеи распространения демократии на руководство экономическими предприятиями удивительным образом (а может, и не столь удивительным?) аналогичны возражениям против использования демократии в правлении государством. Прежде всего, некоторые критики приходят к выводу, что в рамках коммерческого предприятия не должно существовать демократическое правление, так как на нем вообще нет управления. Согласно избитой экономической теории, например, внутреннее управление экономическими предприятиями является надуманной проблемой, поскольку никакого «правительства», никакой наделенной властью и авторитетом совокупности официальных лиц в фирмах не существует. Власть и авторитет расплываются под воздействием обменов и контрактов, в которые свободно, добровольно и рационально вступают наниматели и рабочие. Но если понимать экономическое предприятие, как, по-моему, его надлежит понимать, а именно: в качестве требующего отношений власти и авторитета, конституирующих ' руководство людьми, участвующими в производственной деятельности, тогда мы имеем право (и даже должны) спросить, каким образом будет структурировано это руководство. Соглашаясь с необходимостью какого-либо руководства, некоторые критики настаивают, что никто не имеет права руководить фирмой, кроме ее владельцев. Эти критики утверждают, что единственным способом, которым идея демократии может быть применена к частным предприятиям (если вообще это мыслимо), будет форма «акционерной демократии». Данное положение представляется нам в ряде аспектов неверным. Дело в том, что «акционерная демократия» — оксюморон, так как распределение голосов согласно количеству имеющихся паев нарушает фундаментальный критерий демократического процесса, то есть право на равенство голосов среди граждан. Демократия настаивает, чтобы голос каждого гражданина

был равновеликим. Это требование не может быть удовлетворено равенством при голосовании акциями. Чтобы акционеры руководили фирмами в ходе процесса, который может быть с основанием назван демократическим, было бы необходимо равное влияние каждого акционера при голосовании. Немногие защитники «акционерной демократии» всерьез согласятся с подобным предложением. Однако даже если бы они и поддержали его, то это решение проблемы будет лишь частичным, так как предпосылки демократического процесса почти всегда отсутствуют среди акционеров, в особенности в крупных фир-

Часть шестая. К третьему преобразованию
501

мах. Демократический процесс здесь потребовал бы нечто напоминающее институты полиархии. На маленькой фирме он нуждается в чем-то подобном институтам демократического города-государства. Однако в рамках «акционерной демократии» отсутствуют как эти институты, так и их предпосылки. Нет даже причин предполагать, что эти предпосылки должны существовать, ведь немногие люди покупают акции для участия в управлении фирмой. Они приобретают акции ради обладания долей прибылей фирмы. Даже если бы мы приняли сомнительное утверждение: правом внутреннего руководства фирмой располагают лишь ее собственники, то это бы не означало, что правильным решением намеченной проблемы является «акционерная демократия» в обычном смысле данного слова. Дело в том, что демократический процесс руководства экономическим предприятием мог бы быть реализован путем передачи права собственности наемным работникам в некоей форме, которая бы позволила каждому — уже не просто сотруднику, но владельцу и работнику фирмы — обладать одной акцией, давая право только на один голос¹.

Наконец, тот вывод, что современные экономические предприятия должны контролироваться частными собственниками, сделанный на основании предпосылки наличия права собственности, полон противоречий. Упомянем только одно из них: утверждение — люди имеют право на плоды своего труда — не аналогично утверждению, что инвесторы имеют право руководить фирмой, в которую они вложили средства².

Тем не менее другие критики настаивают на том, что работающие в фирме люди хотя и могут убедительно претендовать на право участия в ее управлении, но не обладают необходимой квалификацией. Этот аргумент можно выразить следующим образом: возможно, у них и есть право, но им самим глупо его использовать. Для рабочих было бы лучше уступить свои права и позволить специалистам управлять фирмой. Мы видим в таком доводе все характерные черты теории попечительства и должны подходить к нему со скептицизмом, которому данное обстоятельство дает основание.

Точно так же, как вопрос компетентности является центральным и, возможно, решающим при вынесении суждения о сравнительной желательности демократии и попечительства в руководстве государством, он, как я убежден, является главной проблемой при оценке желательности демократизации экономических предприятий. Дело в том, что если Строгий Принцип Равенства в отношении работников предприятия не применяется, то мы

502

Р. Даль. Демократия и ее критики

не можем утверждать, что они не имеют право на демократическое самоуправление. Как мы уже видели при чтении всей книги, именно на этом принципе зиждется предпочтение, оказываемое демократии перед попечительством. Принять его значит сделать первый решающий шаг в сторону демократии, отказаться от него значит повернуть в сторону попечительства. Из-за весомого влияния существующих институтов и идеологий возможно, что большинство людей, включая многих здравомыслящих личностей, посчитают неверным утверждение, будто работники имеют необходимую квалификацию для управления предприятиями. Приложение Строгого Принципа Равенства к экономическим предприятиям покажется весьма сомнительным, а аргументы в пользу попечительства, бесспорно, будут выглядеть намного более серьезными.

Как и в случае с государством, вопрос является слишком сложным, и мне не приходится надеяться на его удовлетворительное разрешение в рамках этой работы. Тем не менее, я позволю себе предложить ряд доводов, почему преимущества попечительства намного слабее, чем это обычно считают.

Прежде всего следует вспомнить, что Строгий Принцип Равенства не требует от граждан компетентности по отношению ко всем проблемам, так как они могут делегировать решение некоторых из них другим. За исключением крайне малых фирм работники почти всегда сочтут разумным делегировать специалистам решение ряда проблем. Сотрудники самых крупных фирм, без сомнения, передадут значительную часть своей власти выборному органу, которому в большинстве случаев, очевидно, будут даны полномочия назначать и смещать руководство.

Мы также должны не забывать, что в СДП обществах фирма не является идеальным предприятием по максимизации эффективности в соответствии с чистой теорией. Именно в частновладельческих корпорациях, где номинальное верховенство принадлежит акционерам, они обычно встречают почти непреодолимые препятствия при попытках опротестовать решения менеджеров, не говоря уже о полной зависимости от руководства предприятия в получении информации о них. Такой признак полиархии, как действенное право на оппозицию отсутствует в коммерческих фирмах.

Если бы проблема заключалась лишь в том, обладают ли работники в большей мере, чем акционеры,

квалификацией, необходимой для управления своей фирмой, то ответ, как мы считаем, будет положительным. Но, насколько мы видели, акционеры не управляют теми фир-

Часть шестая. К третьему преобразованию

503

мами, которые им принадлежат. «Акционерная демократия» — не только противоречие в терминах; руководство фирмой со стороны акционеров является мифом. Хотя менеджеры могут управлять фирмой в пользу акционеров (по крайней мере, частично и какое-то время), контроль над ключевыми решениями обычно находится не в руках акционеров, а у руководства фирмой.

Значит, принципиально важно решить, будут ли работники предприятий обладать такой же компетенцией, что и акционеры, в выборе менеджеров, которым на крупных фирмах они делегируют солидную часть своих полномочий, или, с более реалистичной точки зрения, данный вопрос должен решаться самими управляющими, подбирающими своих коллег и преемников путем кооптации. Хотя все больше новейших данных представляются мне позитивными, граждане развитой демократической страны могут иметь основания решить, что ответ на этот и другие вопросы, касающиеся демократизации фирм, следует дать путем накопления эмпирического опыта.

Нельзя сказать, в чем заключается наилучшее решение этой проблемы для всех экономических предприятий и для каждой демократической страны³. Однако мне представляется несомненным, что в развитой демократической стране граждане будут считать проблему управления экономическими предприятиями весьма важной. Для оправдания введения демократии для распоряжения экономическими предприятиями не нужно доказывать, что демократически руководимые фирмы с экономической точки зрения функционировали бы лучше, чем обычные. Если демократически управляемые предприятия в экономическом плане функционировали бы столь же хорошо, то они, в общем, превосходили бы обычные фирмы, так как в их пользу говорила бы дополнительная ценность реализации демократического процесса.

Некоторые критики могут согласиться со всем этим и в то же время отрицать возможность демократического руководства экономическими предприятиями. Точно так же как некоторые критики идеи демократического руководства государством настаивают, что доминирование меньшинства неизбежно при любой конституционной форме, и отмечается химеричность идеи демократизации экономических предприятий. Ведь коммерческие фирмы по своей сути столь сильно противостоят идее демократии, что доминирование меньшинства на них неизбежно. Хотя этот аргумент мы не можем с легкостью отвергнуть, он становится менее убедительным при более глубоком рассмотрении.

504

Р.Дшъ. Демократия и ее критики

Как и в случае с государством, демократизация предприятий требует наличия благоприятных предпосылок, не возникающих спонтанно, неизбежно или «согласно природе вещей». Их нужно сознательно создавать. Точно так же как демократическое руководство, государство не смогло развиваться во многих странах или развилось, а затем было уничтожено, так и, вероятно, в еще большей степени экономики СДП обществ представляют собой «кладбище» бесконечных попыток демократизировать предприятия. Эти постоянные провалы показывают, что без соответствующих систем внешней и внутренней поддержки попытки инкорпорировать демократический процесс в руководство коммерческими предприятиями обречены на неудачу. Подобно демократическим странам, демократически устроенные фирмы потребуют сообразной структуры, которая, будучи эффективно реализованной, гарантировала бы такие базовые права, как свобода слова. Вдобавок успешная демократизация предприятий нуждалась бы в других системах поддержки. Последние включали бы в себя соответствующие источники кредита, обширные программы подготовки менеджмента, а также наличие организаций, помогающих разрабатывать новые изделия и основывать новые предприятия. Отсутствие таких систем поддержки в значительной степени предопределило неудачи многих более ранних попыток введения демократии в руководство предприятиями⁴. Наконец, как и при управлении государством, идея демократически управляемых предприятий порождает великие ожидания. Как сторонники, так и противники демократии (в рамках государства и других организаций) обычно преувеличивают ее возможные эффекты. Тем не менее разочарование, вызванное преувеличенными надеждами на демократическое руководство государством, не оправдывает того вывода, что последствия этого нововведения были несущественны. В равной степени было бы ошибкой недооценивать важность авторитарных институтов в повседневной жизни рабочих и последствия внедрения более демократической системы управления экономическими предприятиями. Необходимо отметить, что в руководстве и фирмами, и государствами всеобщая тенденция к доминированию меньшинств в созданных людьми организациях будет сохраняться. Тем не менее можно обоснованно предположить, что демократические структуры распоряжения предприятиями удовлетворят критериям демократического процесса почти так же хорошо, как демократические структуры руководства государством. Сходно с тем, как мы поддерживаем демократический

Часть шестая. К третьему преобразованию

505

процесс в руководстве государством, несмотря на его существенные несовершенства, граждане развитого демократического общества выразят согласие с демократическим процессом руководства предприятиями, невзирая на недостатки, которые выявятся на практике.

ДЕМОКРАТИЯ, ГОСПОДСТВО МЕНЬШИНСТВА И СОВРЕМЕННЫЕ ПОПЕЧИТЕЛИ

Граждане развитой демократической страны могут, таким образом, реализовать более демократическую альтернативу недемократическому руководству экономическими предприятиями. Однако проблема еще серьезнее возникнет в руководстве государством.

Неравенство граждан является фундаментальной проблемой во всех демократических странах. Различные виды неравенства достаточно часто встречаются даже в демократических государствах, например, неравенство политических ресурсов и стратегических позиций при публичных и тайных переговорах. Все это делает весьма убедительными теории господства меньшинства. Тем не менее по причинам, затронутым в главе 19, такие теории неудовлетворительны и как эмпирические описания, и как руководства к действию. Вместе с тем из-за постоянного и серьезного характера политического неравенства стародавняя идея политического строя, в котором граждане участвуют в политической жизни на равных, все еще не реализована.

Адекватное описание различных видов неравенства граждан в их ресурсах и в возможностях влиять на управление государством невозможно в рамках данного исследования. Тем не менее с древнейших до наших времен почти все здравомыслящие защитники демократии и республиканской формы правления подчеркивали, что им угрожает неравенство экономических ресурсов. Например, аксиомой классической республиканской теории было утверждение, что власть и собственность обычно совпадают. Поэтому для обеспечения равного распределения власти, необходимого для демократии, собственность, очевидно, должна быть тоже равномерно поделена.

Влияние экономического строя на распределение ресурсов, стратегических и переговорных позиций и, следовательно, на политическое равенство дает дополнительные основания для всестороннего обсуждения проблемы собственности и руководства экономическими предприятиями. Дело в том, что преобладающие системы собственности и контроля ведут к возникновению существенного неравенства не только в богатстве и доходах, но и в

506

Р. Даль. Демократия и ее критики

ряде других важных аспектов, связанных с работой, собственностью, богатством и доходами. Но поскольку едва ли какая-то иная проблема была столь тщательно исследована сторонниками демократии, да и воздействие на политическую жизнь экономического устройства вполне очевидно, я заключаю, что развитое демократическое государство значительное внимание уделит способам достижения экономического порядка, поддерживающего демократический процесс.

Хотя эта проблема весьма сложна, я хочу обратиться к рассмотрению другого вопроса, который представляется еще более обширным. Я склонен полагать, что в долгосрочной перспективе демократии куда более серьезно угрожает неравенство в ресурсах, в стратегических и переговорных позициях, связанное не богатством или экономическим положением, а со специальным знанием*. Возможно, совсем неудивительно, что отмечаемая мною угроза проистекает из источника, который дал Платону основание уповать на попечительство. Этим источником является социальная группа интеллектуалов.

Мы применяем современный термин «интеллектуалы» либо «страта или класс интеллектуалов», неизвестный во времена Платона⁵ в значении, которое придавал ему Эдвард Шилз: «Интеллектуалы — совокупность людей в любом обществе, использующих в способах своей коммуникации и выражающих относительно чаще, чем другие члены общества, символы общего характера и абстрактного содержания, касающиеся человека, общества, природы и космоса» [Shils 1968: 399].

В главе 18 мы рассматривали, каким образом теории господства меньшинства, придающие большее значение убеждению, чем прямому насилию, приписывают огромную важность интеллектуалам. Согласно этим теориям, интеллектуалы систематически создают идеи, рационализирующие легитимность правящего класса (и контртребований его оппонентов), формируют и развивают идеологии, оформляют доминирующую «политическую формулу» общества (Моска) и придают внешние контуры и содержание «культурной гегемонии» правящего класса (Грамши). В то время как теории господства меньшинств — В отечественной литературе проблемы нового неравенства, вытекающего из превращения знаний в ведущий фактор экономики, наиболее удачно проанализированы В.Л.Иноземцевым в книге «Расколота цивилизация», где также содержится подробный обзор мировой научной литературы на этот счет [Иноземцев 1999].

Часть шестая. К третьему преобразованию

507

ва кажутся мне неудовлетворительными, я не считаю ошибочным признание первостепенного влияния

интеллектуалов на политическую жизнь. По причинам, которые я поясню кратко, влияние интеллектуалов (или, скорее, особой группы интеллектуалов) в значительной мере возросло во второй половине XX столетия и, возможно, увеличится еще более в будущем.

Так как интеллектуалы используют по преимуществу убеждение, но не прямые команды или принуждение, а эффекты убеждения часто являются непрямыми, отсроченными и труднонаблюдаемыми, наличие их влияния на общественную жизнь легко определить в общем, но тяжело верифицировать систематически. Более того, представляется, что интеллектуалы не склонны столь же строго и критично исследовать свое влияние, как они изучают влияние других. Тем не менее мы полагаем, что современный наблюдатель обнаружит весьма существенные свидетельства влияния интеллектуалов на формирование установок, убеждений и ценностей. Интеллектуалы играют важную роль в современных демократических государствах, воздействуя на образовательные институты и СМИ, на содержание общественного мнения и его приоритеты, формируя политические стратегии и программы правительства и оппозиции, выдвигая идеи, которые считаются интеллектуально respectable и которые должны восприниматься серьезно (в поддержку или против status quo), а также действуя многими другими способами. Приведу только один пример. В США относительная важность, которую телезрители, смотрящие новости, придают общественным проблемам, в значительной мере зависит от того внимания, которое сами комментаторы новостей уделяют тому или иному вопросу [Lyengar and Kinder 1987]. При оценке влияния интеллектуалов важно не быть введенным в заблуждение представлениями о гомогенном «классе» с общими «классовыми интересами». В то время как на протяжении почти всей истории и практически в любом обществе интеллектуалы обычно служили гражданским и религиозным властям, в последний период значительная часть этой социальной группы переживает отдаление или отчуждение от этих властей и играет роль не их сторонников, а их критиков и оппонентов. Таким образом, интеллектуалы в современном мире, как правило, выражают различные и часто противоречащие друг другу мнения по большинству вопросов, включая проблемы публичной политики. В связи с этим они весьма далеки от того, чтобы сформировать «класс», занимающийся реализацией своих «классовых интересов».

508

Р. Даль. Демократия и ее критики

Как и бизнесмены, интеллектуалы обычно обладают (хотя и в меньшей степени) известными преимуществами, которые они обычно пытаются защитить и реализовать. В этом смысле они имеют определенные общие интересы. В современных демократических странах интеллектуалы — особенно высший уровень этой страны — фигурируют, сходно с бизнесменами, среди наиболее привилегированных членов общества. Чаще всего они располагают не только прочными экономическими позициями, но многие из них обладают степенью профессиональной независимости, беспрецедентной для людей в других социальных группах. Естественно, когда подобным привилегиям угрожают, интеллектуалы энергично борются за их защиту. Тем не менее эти общие групповые интересы непосредственно не влияют на публичную политику. В конечном счете меня интересует не влияние страны интеллектуалов в целом, а влияние особой их группы, которое важно для интеллектуальных аспектов функционирования современных политических систем (демократических или нет). Это та разновидность интеллектуалов, которая занимается преимущественно публичной политикой и активно воздействует на выработку правительственных решений. Причем влияние это не только прямое, но также и косвенное — путем определения общественного мнения и позиции элит. В демократических странах такие интеллектуалы, вовлеченные в публичную политику, находятся среди бюрократов, представителей исполнительной и законодательной властей, в политических партиях, университетах, исследовательских учреждениях, СМИ, лоббистских организациях, аналитических группах, коммерческих предприятиях, профсоюзах, юридических фирмах и во многих других местах. Обычно ведущие специалисты в специальных сферах (например, контроль над разоружением или законы об охране окружающей среды) знают друг друга даже в больших странах вроде Соединенных Штатов и, тем более, в меньших странах. Однако границы, маркирующие группы специалистов в выработке политических стратегий в специальных областях, весьма неопределенны. Сегодня подобные группы часто игнорируют национальные рубежи.

В отсутствие общепринятых терминов назовем этих интеллектуалов специалистами в области публичной политики или, для краткости, полиси-специалистами (policy specialists). Совокупность профессионалов в отдельном сегменте политики конституирует частную полиси-элиту (a policy elite), например, элиту внешней политики. Совокупность различных элит в сфере публичной политики

Часть шестая. К третьему преобразованию

509

может быть названа элитами публичной политики — the public policy elites⁷.

Хотя эти термины удобны и несут подходящий характер, было бы ошибочно придавать им слишком большое значение. Как и интеллектуалов в целом, я не считаю элиты публичной политики «правлящим классом» с общими «классовыми интересами», который путем убеждения или принуждения заставляет большинство соотечественников следовать политике, благоприятной для реализации своих «классовых интересов». Подобно всей стране интеллектуалов, полиси-элиты в целом весьма гетерогенны⁸. Общие интересы членов отдельной полиси-элиты и тем более их конгломерата по большей части слишком слабы, чтобы существенным образом воздействовать на их оценку политических альтернатив. Весьма значительное

влияние на перспективы демократии имеет то обстоятельство, что члены полиси-элиты стремятся защищать различные и часто конфликтующие позиции.

Их роль в принятии публичных политических решений едва ли была бы предметом пристального внимания граждан развитой демократической страны, если бы не все большее усложнение публичной политики. Дело в том, что эта сложность угрожает освободить политические элиты от эффективного контроля со стороны демоса. Результатом может стать, а в некоторой степени уже становится разновидность квазипопечительства полиси-элит. К такой роли их представители, подобно философам Платона, отнюдь не обязательно стремятся. Но даже когда они оказываются попечителями бессознательно или вопреки желанию, эту роль навязывает им сложность современных политических курсов (policies) и их осуществления (policymaking).

Сложность и демократический процесс

Для того чтобы описать эффекты уровней сложности относительно демократического процесса, мы собираемся использовать весьма простую и, тем не менее, полезную дихотомию целей и средств. Решения в области публичной политики могут быть восприняты в качестве состоящих из более или менее имплицитного определения целей, которым данная политика должна служить, и средств, выбранных для их достижения. Согласно самому простому варианту демократической системы, в которой суверенный демос напрямую принимает все важные политические решения, он одновременно определяет цели и средства.

Наиболее полным приближением к такой

510

Р.Даль. Демократия и ее критики

простой форме демократии являются системы прямой демократии или народных собраний. Нам не следует недооценивать те сложности, с которыми граждане иногда встречаются при принятии этих решений. Тем не менее мы также должны помнить, что принятие решений на народных собраниях осуществлялось людьми, работавшими там не на профессиональной основе, а их повестка дня была весьма ограничена. Естественно, ассамблеи обычно делегировали некоторые административные задачи простым гражданам, которые служили в качестве чиновников, занятых в течение неполного рабочего дня, или работали в данной должности только короткий период времени. Таким образом, тогда как демос имплицитно или эксплицитно принимал решения и по поводу целей, и по поводу важных способов их реализации, он делегировал официальным лицам некоторые полномочия для реализации определяемой им политики и одобренных им законов. Однако делегированные полномочия таких лиц были весьма лимитированы. Мы можем с достаточным основанием охарактеризовать данные системы проведения политики как простые и прямые. С распространением демократических идей на руководство нациями-государствами простые и прямые системы принятия политических решений времен народных собраний были заменены более дифференцированными институтами полиархий. Тем не менее все еще было возможно понимать полиархию в качестве системы, в которой политические решения принимаются демосом и его выборными представителями. Как и прежде, в рамках этой системы определенные ограниченные административные задачи делегировались официальным лицам. Система принятия решений в рамках ранней полиархий, назовем ее Полиархия-1, может быть описана как простая, но отнюдь не прямая.

Становление СДП обществ и усиливающаяся интернационализация привели, однако, к усложнению политических курсов. Усложнились не только политические стратегии в определенных проблемных областях, но также возросло число этих политических стратегий по мере расширения правительствами сфер их деятельности, что само по себе было источником дополнительных затруднений. Руководство данными сферами политики привело, в свою очередь, к усложнению принятия политических решений. Подобно тому как распространение демократической идеи на нации-государства вызвало радикальное обновление и адаптацию политических институтов (образование полиархий), так и теперь понадоби-

Часть шестая. К третьему преобразованию

511

Л

лись новые полиархические институты, для того чтобы отвечать требованиям сложности политических курсов и принятия политических решений. Таким образом, еще в одном отношении современная демократия создала институты и практики, столь существенно отличающиеся от демократии народных собраний, что можно усомниться в приложимости одного и того же термина «демократия» к обеим системам. Например, в Соединенных Штатах Конгресс сформировал мощные комитеты, члены которых не только выработывали проекты законов, но также служили экспертами в соответствующих областях

политики. Со времен Второй мировой войны персонал этих комитетов и аппараты помощников сенаторов и членов Палаты представителей превратились в еще один слой полиси-специалистов. В то же время во всех демократических странах увеличилось число специалистов в министерствах, департаментах и других исполнительных органах. Мобилизация специалистов-интеллектуалов на службу современным демократическим правительствам — назовем эту систему Полиархия-2 — была героической и, в общем, успешной попыткой адаптировать демократию к обескураживающей сложности публичной политики. Тем не менее, все еще было возможным интерпретировать Полиархию-2 в качестве соответствующей известной с древности цели народоправства. Хотя демократический процесс был не в состоянии и дальше реализовываться путем простой и прямой демократии народных собраний, его требования могли быть удовлетворены в ходе постепенного приближения к их реализации. Путем принятия решений на выборах демос одновременно определял общие цели политики и вводил весьма широкие рамки приемлемых средств. Обычно граждане еще более сужали эти границы в промежутке между выборами, например, путем лоббирования.

Выборные представители вырабатывали законы и политические стратегии в рамках этих ограничений целей и средств, установленных народом, которые иногда то сужались, то расширялись. В пределах данных законов и политических стратегий исполнительные и административные органы еще более конкретно определяли средства. Процесс постепенного уточнения продолжался вплоть до клерка, который, наконец, реализовывал соответствующие действия.

Смешивая ряд давно известных категорий, Полиархию-2 можно понять в качестве прививки опыта и знаний попечителей к суверенитету демоса.

512

Р. Даль. Демократия и ее критика
Демократия или попечительство?

Раз важные политические стратегии в современности стали столь сложными, то обычные люди уже не понимают, как наилучшим образом удовлетворить свои интересы. Не превратилась ли в такой ситуации демократическая идея в представление о политическом строе, который невозможно реализовать в современном мире, где нам предназначено жить?

Если все это так, то попечительство должно заменить демократию не только в символах или даже представлениях, но, вероятно, и на практике. Мы уже не можем интерпретировать в таком случае Полиархию-2 в качестве прививки опыта и знаний попечителей народному суверенитету демоса. При данных обстоятельствах было бы допустимо интерпретировать эту систему в качестве переноса символов демократии на de facto попечительство полиси-элит. Даже тогда ее было бы ошибочно описывать в виде системы господства меньшинства, подобной предвиденной теоретиками, о суждениях которых говорилось в главе 18. Дело в том, что «правителями» будет весьма гетерогенная совокупность сравнительно автономных групп, первичным источником влияния которых окажется специальное знание. Мы могли бы назвать их квазипопечителями, а не попечителями, так как их влияние не обладает моральными и эпистемологическими оправданиями, которые Платон и другие мыслители высказывали в пользу подлинного попечительства. В главе 5 я утверждал, что эти оправдания характеризуются существенными недостатками. Тем не менее все несовершенства идеи попечительства, отмеченные в главе 5, будут в еще большей степени относиться к нашим квазипопечителям.

Разрешите вновь обратиться к этой критике, теперь уже в приложении к потенциальным квазипопечителям. Решения по поводу публичных проблем (касаются ли они ядерного оружия, бедности, социальной защищенности, здравоохранения или других подобных сторон действительности) имплицитно или эксплицитно требуют суждений, носящих как моральный, так и инструментальный характер. Эти решения не относятся и не способны относиться только к целям, но они не могут касаться и исключительно средств. Нельзя выдвинуть обоснованное утверждение, будто полиси-элиты (реально существующие или предполагаемые) обладают высшим моральным знанием или каким-то другим специфическим высшим знанием о том, что составляет общее благо. Действительно, у нас есть основания полагать, будто специализация,

Часть шестая. К третьему преобразованию 513

которая является основой влияния полиси-элит, в силах сама по себе уменьшить их возможности вынесения моральных суждений. В равной степени, именно потому что знания полиси-элит специализированы, их экспертные представления обычно не дают достаточных оснований для вынесения инструментальных суждений, которые требует разумная политика.

В дополнение к этому решения в области публичной политики, в особенности касающиеся сложных проблем, почти всегда принимаются в условиях неопределенности. Они, как правило, требуют суждений об альтернативах, результаты которых весьма неопределенны. Возможности подобных результатов в строгом смысле почти всегда неизвестны. Обоснованные догадки могут носить в лучшем случае статистический характер. Даже когда вероятность того или иного исхода способна быть более или менее оценена, нужно вынести заключение о приемлемости соответствующих рисков. Суждения политического толка также всегда требуют оценки взаимодействия различных ценностей или политических целей. Во всех этих отношениях у нас едва ли есть достаточные основания доверять свою судьбу полиси-элитам.

Наконец, мы не должны переоценивать добродетели полиси-элит. Хорошо известно, что во всем мире они с

легкостью реализуют собственные узкие бюрократические, институциональные, организационные или групповые интересы, прикрываясь общественным благом. Мне представляется: чем свободнее полиси-элиты от внимания общественности и ее мнений, тем вероятнее, что они станут коррумпированы, но не обязательно продажны, благодаря хорошо известным искушениям власти.

Хотя принятие квазипопечительства в качестве решения проблемы сложности может закончить историю развития демократических идей, это не будет означать установления власти подлинных попечителей, обладающих мудростью и добродетелью, необходимыми для принятия политических решений.

Гражданство в Полиархии-3

Может ли развитая демократическая страна избежать сползания к фактическому квазипопечительству? Для этого она должна сконцентрировать внимание на слабейшем звене в цепи последовательных приближений к идеалу демократии. Этим звеном является сам народ. Если демократический процесс не имеет твердого основания в политической культуре народа, то вся система

17 Демократия и ее критики

514

Р. Даль. Демократия и ее критики

продолжит эволюцию в сторону квазипопечительства. Если политическая культура будет препятствовать этой тенденции, то данное сползание прекратится.

Подобная проблема возникает благодаря наличию зазора между знаниями полиси-элиты и обычных людей.

Предположение, что этот разрыв может быть в значительной степени уменьшен, для того чтобы позволить процессу последовательных приближений плодотворно развиваться, без сомнения, покажется многим утопичным. Однако мы считаем реальным открытие новых возможностей в этой области. Как Полиархия-1 возникла в результате создания новых институтов, надобных для реализации демократии в нации-государстве, а Полиархия-2 — с появлением новых институтов, направленных на адаптацию демократии к растущей необходимости использовать специализированное знание для решения публичных проблем, так и Полиархия-3 образуется из потребности сужения растущего зазора между полней-элитами и демосом.

Позвольте предложить несколько существенных аспектов вероятного решения данной проблемы.

В настоящее время технически возможно:

- обеспечить универсальную доступность всем гражданам информации о политической повестке дня на должном уровне и в надлежащей форме, а также точно отражающей доступное знание по этой проблеме;
- создавать легкодоступные для всех граждан возможности;
- оказывать воздействие на проблемы, по которым имеется вышеописанная информация;
- адекватно участвовать в политических дискуссиях.

Все это стало технически возможным благодаря телекоммуникациям. С их помощью фактически любой гражданин может получить легкодоступную информацию о публичных проблемах в форме (печатные произведения, материалы дебатов, художественные инсценировки, мультипликация, например) и на уровне (от экспертного до простейшего), подходящих всякому конкретному человеку. Телекоммуникации также дают каждому возможность задавать вопросы по поводу полученной им информации о важных публичных вопросах. Интерактивные системы телекоммуникаций позволяют гражданам участвовать в дискуссиях с экспертами, с принимающими политические решения лицами и с рядовыми соотечественниками⁹.

Тем не менее важно помнить, что целью всех этих технических инноваций является не только облегчение политического участия, как это полагают некоторые сторонники демократии участия (participatory democracy).

Часть шестая. К третьему преобразованию 515

Граждане не способны преодолеть пределы своего политического сознания путем простого участия в дискуссиях друг с другом. В то время как технология дает возможность им следить за дискуссией и голосовать по обсуждаемым проблемам, последнее без адекватного понимания проблем не в состоянии гарантировать то, что одобренная гражданами политика защитит или позволит реализовать их интересы. Технические проблемы могут быть легко решены. Развивающаяся технология все равно должна быть каким-то образом использована — во благо или во зло. Она может быть употреблена или для нанесения ущерба демократическим ценностям и демократическому процессу, или для того, чтобы способствовать воплощению их в жизнь. Без сознательных и осмысленных попыток применить новые телекоммуникационные технологии во благо демократии их можно легко направить против демократии. Решение технических вопросов является только частью выхода из данной проблематичной ситуации и к тому же легчайшей частью. Каким образом развитое демократическое общество способно обеспечить доведение до граждан наиболее существенной информации? Мы уже отметили, что новые технологии могут быть использованы для нанесения ущерба демократическому процессу. Разве не могут полиси-элиты прибегнуть к технологии интерактивных коммуникаций для манипулирования населением в собственных целях? Неужели новая технология не будет постоянно подталкивать полиси-элиты к консолидации их позиций и установлению квазипопечительства? А ведь именно эта технология дает надежду на предотвращение подобных событий.

Перспективы развития демократии зависят от различий во взглядах политических экспертов и относительной слабости их общих интересов в качестве «класса». Наиболее удачная структура институтов,

благодаря которым их знания могут быть переданы другим гражданам, очевидно, будет неодинаковой в различных развитых демократических странах. Однако решение данной проблемы в Соединенных Штатах будет основываться на плюрализме и автономии многочисленных профессиональных и научных ассоциаций¹⁰.

Эффективность процесса постепенного приближения к демократии не требует того, чтобы каждый гражданин был информирован и политически активен по поводу любой важной проблемы. Подобное требование будет столь же нереальным в рамках Полиархии-3, как оно было в Полиархии-2. Взамен этого потребуются наличие

516

Р.Даль. Демократия и ее критики

критической массы хорошо информированных граждан, достаточно большой и активной для того, чтобы контролировать политический процесс. Много лет назад Габриэль Алмонд назвал такую совокупность людей «внимательной (attentive) публикой» [Almond 1950: 139, 228, 233]. Без сомнения, сторонники демократии участия объявят предложенное нами решение неадекватным. Однако сколь бы желанным я ни считал, чтобы демос составили информированные и активные участники, при крайнем усложнении публичной политики, с которым сталкивается Полиархия-2 и с которым наверняка будет иметь дело Полиархия-3, эта цель превосходит человеческие возможности. Если, к счастью, я ошибаюсь, то внимательная публика разрастется настолько, что включит в себя весь демос.

Но что может обеспечить соответствие политически активной части населения демосу в целом?

Внимательная публика — это меньшая, чем демос, а в большинстве случаев она намного меньшая его часть. Она не обязательно должна быть репрезентативной. Что если, однако, одна из разновидностей внимательной публики была бы не только хорошо информирована, но и соответствовала народу без изъятий? В этом случае само ее существование и представления продемонстрировали бы всем различия (если они, конечно, обнаружатся) между ее суждениями, то есть основанными на достаточной информации воззрениями самого демоса и точками зрения, преобладающими не только среди политических элит, но также среди других внимательных публик.

Внимательная публика, представляющая основанное на достаточной информации мнение самого народа?

Данная идея кажется внутренне противоречивой. Отнюдь не обязательно. Представьте себе, что развитая демократическая страна создала бы «мини-народ» из, предположим, тысячи граждан, случайно выбранных из всего населения. Его задачей было бы размышлять, возможно, в течение года, по поводу каких-либо проблем и затем объявлять свои выводы. Члены мини-народа могли бы «встречаться» с помощью телекоммуникационных средств. Один такой мини-народ в состоянии решать проблемы, связанные с повесткой дня решаемых вопросов. В то же время другой занимался бы самой важной из этих проблем. Таким образом, каждой существенной проблеме повестки дня соответствовал бы один предназначенный для этого мини-народ. Он мог бы возникнуть на любом уровне руководства: общенациональном, штата или муниципального образования. Мини-народ получал бы советы (опять-таки с помощью телекоммуникационных средств) со сто-

Часть шестая. К третьему преобразованию 517

роны консультативной группы, состоящей из ученых, специалистов и администраторов. Он проводил бы слушания, обсуждения и расследования в комиссиях, а также устраивал бы дебаты и дискуссии.

Институт мини-народа в рамках Полиархии-3 представляется нам способом не замены законодательных органов, а их дополнения. Он бы также дополнил, а не заменил собой институты Полиархии-1 и Полиархии-2. Может возникнуть вопрос: какое значение получают занятые этим мини-народом позиции?

Суждения мини-народа будут «представлять» мнение демоса. Его выводы были бы вердиктом самого демоса, который тот вынес бы в случае обладания всей доступной информацией, позволяющей решать, какая политическая стратегия обеспечит ему достижение нужных целей. Авторитет выводов мини-народа будет основан на легитимности демократии.

Таким способом, а граждане развитой демократической страны откроют и другие, демократический процесс мог бы быть вновь приспособлен к реальности, которая мало напоминает тот мир, в котором впервые реализовались демократические идеи и практики.

Какую бы форму ни приобрела демократия наших потомков, она никогда не станет и не способна стать полной аналогией демократии наших предков. Она и не должна таковой оказаться. Дело в том, что пределы и возможности демократии в мире, который мы уже смутно провидим, очевидно, радикально отличаются от пределов и возможностей демократии, существовавшей в любую прошедшую эпоху во всякой стране. Мы можем быть уверены, что в будущем, как и в прошлом, строгие требования демократического процесса не будут всецело реализованы, и многие из теоретических и практических проблем, стоящих перед этим процессом, которые рассмотрены в данной работе, не будут окончательно решены.

При этом я уверен, что мечта о народе, самоуправляющемся политически равными гражданами, которые обладают всеми ресурсами и институтами, необходимыми для реализации данного самоуправления, останется непреодолимым и вечно притягательным ориентиром в поисках общества, где люди смогут жить вместе в мире, уважать присущее друг другу равенство и совместно искать способы построения наилучшей осуществимой жизни.

САМОКРИТИКА ДЕМОКРАТИИ (послесловие научного редактора)

Мы не можем разумно решить, оправдана ли демократия, до тех пор, пока мы не сравним ее с альтернативами. Например, превосходит ли демократия систему попечительства типа той, которая представлена Платоном в «Политии»? Чтобы осуществить такое сравнение, нам нужно не только хорошо понимать демократию и как идеал, и как возможную реальность; нам нужно также понимать альтернативу и как идеал, и как возможную реальность. Однако при подобном сравнении мы должны избегать сравнения идеальных (ideal), то есть воображаемых, апельсинов с действительными (actual), то есть настоящими, яблоками, ибо эта процедура скорее служит доказательством, что действительные яблоки хуже идеальных апельсинов. Зачастую сравнения делаются — эксплицитно или имплицитно — между идеальным функционированием одного режима и действительным функционированием другого. Трудно даже вообразить, какой же вывод может следовать из данных сравнений. Было бы куда правильнее сравнивать демократический идеал с идеалом попечительства и осуществляющиеся на деле демократии с осуществляющимися на деле иерархическими режимами.

Роберт Даль. Демократия и ее критики. Гл. 6.

Год издания книги Роберта Даля «Демократия и ее критики» стал крайне значимым для отечественной политики. В марте 1989 года состоялись соревновательные выборы, а в мае избранные в их ходе представители собрались на Первый съезд народных депутатов СССР. Можно сказать, что из воображаемой советская демократия стала превращаться в действительную. Для основной массы наших соотечественников начался так называемый демократический транзит, а третья всемирная волна демократизации приобрела мощный подъем.

Этот же год оказался принципиально важен и для отечественной политической науки. Всесоюзная аттестационная комиссия своим Приказом № 16 от 25 января 1989 года внесла политические науки в число дисциплин, по которым могли защищаться докторские и кандидатские диссертации. Публикация данного приказа в «Бюллетене ВАК» № 2 за 1989 год стала основанием для создания ученых советов и кафедр, для внесения политологии в учебные программы отечественных университетов. Вполне естественно проблемы демократии как вообра-

Послесловие научного редактора

519

жаемой, так и действительной, оказались в центре внимания отечественных политологов.

С тех пор прошло почти полтора десятилетия. Они обогатили нашу демократию и политическую науку. Еще совсем недавно многим казалось, что демократия — довольно простое средство, «волшебная палочка» для быстрого и полного решения любых проблем. Попытки задать вопрос о содержании понятий «демократия» и «народ» встречали на рубеже 1980-х и 1990-х годов недоумение. Все и так понятно. Все было просто, ясно и «однозначно». Нынче ситуация изменилась. Теперь уже многие граждане и политики признают опасность «однозначных» решений. Они хотят, чтобы получалось не как всегда, а как будет лучше для страны и для большинства граждан. Они начинают сознавать полезность сложных решений, необходимость согласования политических курсов, отвечающих интересам различных групп сограждан.

Что касается отечественной политической науки, то здесь появилось новое поколение специалистов, прошедших профессиональную подготовку, получивших университетские дипломы или ученые степени по политическим наукам. Да и старшие поколения политологов стали куда мудрее и профессиональнее. Требование критического анализа различных подходов к изучению политики, включая свои собственные, начинает закрепляться в нормах политологического сообщества.

В этих условиях книга о критике демократии и сама ее критика становятся востребованы и российским обществом, и отечественной политической наукой.

Ценность книги Роберта Даля заключается прежде всего в ее систематической критике оснований теории демократии и альтернативных построений. Эта критика позволяет значительно расширить понимание проблем, охватить их различные стороны, выявить их взаимозависимость. Предлагаемая Далем критика отнюдь не произвольна. Она последовательна и строга. Даль методичен в своих собственных построениях. Он в первую очередь разъясняет допущения (assumption), затем рассматривает дальнейшие предположения (presuppositions) и лишь после этого разворачивает детальную аргументацию. Освоение одного этого опыта может стать хорошим уроком для российских политологов.

Книга Даля богата идеями. Не буду пытаться их комментировать. Читателю куда лучше обратиться к самому тексту книги. Привлеку внимание лишь к некоторым ключевым проблемам, требующим дальнейшего критического исследования.

520

Р.Даль. Демократия и ее критики

Проблематична сама категория народ. Она требует постоянного доопределения и уточнения. В условиях современной демократии одно и то же сообщество людей может выступать и как основная масса взрослого населения, и как юридически определенный корпус граждан, и как совокупность правителей, и как носитель общей политической воли. Эти и другие ипостаси народа связаны с различными функциями, которые могут существенно различаться, а порой и противоречить друг другу. Требуется их тонкое различение тем более, что различные ипостаси народа далеко не полностью совпадают не только в политической и юридическом отношении, но нередко и в персональном отношении. Данная проблема имеет не столько научный, сколько практический характер. Кто и как может определять тонкие нюансы различий между различными

ипостасями народа, решать, кто же персонально принадлежит и одной из них, но не принадлежит к другой. Даль неоднократно обращается к данной проблеме. В главе 9, например, он обсуждает два варианта. Либо демос сам определяет, кто включается в него, либо все по определению принадлежат к нему. Думаю, что этими двумя вариантами далеко не исчерпываются возможности. Можно, вероятно, предположить, что разные ипостаси народа могут взаимно определять и контролировать друг друга, но не вмешиваться при этом в отправление своих функций каждой из ипостасей.

Еще более важной проблемой является соотношение между демократией и ее альтернативами. В книге эти альтернативы обобщенно представлены как анархизм и попечительство. Рискну включиться в открытую Далем полемику. Рассуждения Даля и диалоги выдуманных им персонажей подтверждают, что при всей остроте отдельных противоречий демократы вполне могут достичь согласия со своими благожелательными критиками, а демократия уживается со своими альтернативами. Собственно четкое и строго разделение между демократией и ее альтернативами легко и естественно достигается на уровне абстракций или, как образно пишет Даль, воображаемых фруктов. На уровне же конкретных политий — настоящих фруктов — возникают весьма прихотливые сочетания совершенно разнородных институтов и практик. Некоторые комбинации оказываются столь удачными, что закрепляются и становятся абстрактными моделями. Даль, например, показывает, как соединение демократических принципов участия индивидов в принятии решений с прямо противоположными принципами отчуждения (делегирования) прав принятия решений ведет к со-

Послесловие научного редактора

521

зданию представительной демократии. Сначала получается гибрид, затем он приживается в саду, наконец в общем реестре плодовых растений появляются новые строчки — воображаемые фрукты. Когда-то представительная демократия появилась как вынужденный компромисс, а сейчас уже стала идеальным типом. Вероятно, комбинирование различных институтов и практик на протяжении XX столетия, и особенно последних десятилетий, может стать источником новых находок и в перспективе новых идеальных типов политической организации.

Возникает вопрос, кто и как будет осуществлять подобное комбинирование и, главное, отбор. Думаю, что эти процессы должны быть открытыми и не принудительными. В данном отношении значение демократической традиции в целом, а современной массовой демократии в особенности имеет принципиальное значение. Более того, я считаю главным — не одним из главных, а самым главным, поистине фундаментальным — политическим правом, которое открыто современной демократией и является залогом дальнего политического развития и приумножения свободы, право самостоятельно определять степень своего участия в политике. Радикальным и наиболее отчетливым выражением данного права является возможность политического самоопределения вплоть до добровольного уклонения от принятия решения, то есть признания самого себя недостаточным компетентным, информированным или же иным образом, например, на моральных основаниях, неспособным принимать то или иное решение.

Данное право является крайне важным, по меньшей мере, в двух отношениях. Во-первых, гражданин оказывается освобожден от насильственного принуждения к исполнению своего долга участвовать в принятии некоего решения. Такое принуждение было правилом в условиях первобытной и античной демократий. Оно сохраняется и до сих пор в виде обязательной регистрации в качестве избирателя и в виде порогов явки для проведения выборов или иного голосования. Во-вторых, решение о своей компетентности участвовать в правлении или в принятии того или иного решения может и должен принимать сам гражданин. Потенциально это даже еще более важное обстоятельство, чем первое.

С этой точки зрения заслуживает внимание введение в российскую практику голосования такой позиции, как голосование против всех. Более того, следует учесть возможность более дробных и тонких выражений отношения

гражданина к своему участию. Например, возможно появление таких градаций, как «не поддерживаю ни одну из альтернатив», «уклоняюсь от вынесения суждения». Наконец, допустимым должен стать отказ от использования своего права. Это означает, что гражданин волен сам себя исключить из корпуса граждан, не явившись на те или иные выборы (а в ином случае сам себя включить, явившись на выборы). Иными словами, всякого рода пороги на явку избирателей оказываются недемократичными и противоречащими главному праву гражданина — самому определять степень и характер своего участия или неучастия в принятии решений.

Утверждение права самому определять меру и форму своего участия и неучастия в принятии политических решений может серьезно повлиять на общие принципы политики. Например. Равенство перестает быть формальным и принудительным. А свободным и избирательным. Вместе с тем существует немало проблем, которые требуют более основательного обсуждения. Ни сам Даль, ни другие сторонники правила большинства исходят из безусловного допущения, будто средний гражданин скорее прав, чем ошибается. Однако столь же возможны допущения, будто все граждане равны друг другу не только юридически, но в своей компетентности, а тогда такой средний гражданин будет в равной степени склонен ошибаться и быть правым. Наконец, возможно допущение, будто средний гражданин скорее ошибается, чем прав.

Эти и другие вероятности, «что решение h членов справедливо», могут быть легко исчислены по предлагаемой Блэком формуле $v^* \cdot e^*$: $(V > \cdot v^* + e^*)$, где $h + k$ — это совокупность членов, принимающих решение, а v (от verite) и e (от erreur) — соответственно вероятность того, что каждый член прав или ошибается, при $v + e = 1$

[Black 1963: 65].

Если корпус граждан формируется из превышающих средний уровень индивидов, например, путем позитивного отбора, персональный индекс компетентности условного гражданина больше, чем 0,5. В этом случае использование правила большинства повышает вероятность принятия верного решения. Уровень компетентности 0,51 обеспечивает вероятность верного решения при большинстве 51 из 100 на уровне 52%, при большинстве 55 — 55%, 60 — 68% и 70 — 83%. Если уровень компетентности достигает 0,6, то при большинстве 51 из 100 вероятность верного решения равна 69%, при большинстве 55 — 98%, при большинстве 60 — 99,7% и при большинстве 70 практически 100% (см. таблицы 1 и 2).

Таблица 1. Коэффициент компетентности 0,51

h	51	55	60	70	100
k	49	45	40	30	0
h -k	2	10	20	40	100
%	52	55	68	83	, 98

Таблица 2. Коэффициент компетентности 0,6

h	51	55	60	70	100
k	49	45	40	30	0
h -k	2	10	20	40	100
%	69	98	99,7	100	100

Однако в политике возможны случаи формирования корпуса граждан и путем негативного отбора, например путем изгнания слишком амбициозных, образованных и преуспевающих, а значит и компетентных. Возникающие системы типа охлократии или господства клики отличаются тем, что компетентность условного члена корпуса принимающих решения становится ниже 0,5.

При голосовании корпуса лиц принимающих решения с пониженной компетентностью правило большинства прогрессивно снижает верность решения. Уровень компетентности 0,49 дает вероятность верного решения при большинстве 51 из 100 на уровне 48%, 55 — 44%, 60 — 31% и 70 — 16,7%. При уровне компетентности 0,4 большинство 51 из 100 вероятность верного решения составляет 30,7%, при 55 — 1,7%, при 60 — 0,2%, а при 70 опускается практически к нулю (см. таблицы 3 и 4).

Таблица 3. Коэффициент компетентности 0,49

h	51	55	60	Г 70	100
k	49	45	40	30	0
h -k	2	10	20	40	100
%	48	44	31	16,7	1,8

Таблица 4. Коэффициент компетентности 0,4

h	51	55	60	70	100
k	49	45	40	30	0
h-k	2	10	20	40	100
%	30,7	1,7	0,2	0	0

524

Р.Даль. Демократия и ее критики

Как нетрудно догадаться, уровень компетентности 0,5, то есть чисто средний показатель, не дает ни повышения, ни понижения вероятности принятия верного решения при любых вариантах голосования. Эта вероятность всегда будет составлять 50%. Данное обстоятельство означает, что реализация идеала абсолютного равенства (один человек = один голос, все равны друг другу в компетентности) ведет к ситуации, когда голосование теряет всякий смысл и решения следует принимать путем чисто механической процедуры, например метания жребия.

Весьма любопытно выглядит единодушное и, более того, единогласное голосование. Единогласие корпуса ста лиц, принимающих решения, при уровне компетентности 0,51 дает вероятность верного решения на уровне 98%, а при компетентности 0,6 достигает практически стопроцентной отметки (см. таблицы 1 и 2). Однако подобное единогласие при уровне компетентности в 0,49 позволяет надеяться лишь на вероятность верного решения порядка 1,8%, а при компетентности 0,4 эта вероятность падает до нуля (см. таблицы 3 и 4).

Жесткое аналитическое противопоставление демократических и недемократических систем («воображаемые фрукты») мешает Далю искать ответы на возникающие апории с помощью сравнительного анализа фруктов «настоящих», в том числе систем, сочетающих черты «воображаемых фруктов». Заслуживает внимания, например, рассмотрение практики недемократической, но предполагающей демократизицию системы

принятия решений, например либерального попечительства. Либеральные попечители как раз берут на себя задачу такого руководства нелиберальным большинством, которое позволяет этому большинству либерализоваться — стать просвещеннее, богаче и свободнее, то есть способнее к равному с попечителями по общему уровню политическому участию. Именно это и происходило более или менее последовательно, с большим или меньшим успехом и полнотой в процессе политической модернизации стран-лидеров на этапе так называемого Среднего модерна, то есть после создания первых конституций в эпоху Просвещения или, в отдельных случаях, в XIX веке и до подъема волн демократизации в XX веке.

Аналитическая модель либерального попечительства предполагает, что демократизация осуществляется путем повышения уровня политического участия и соответственно требований к участникам, а не путем понижения этого уровня. Демократия возникает благодаря тому, что все больше людей становится равными в просвещеннос-

Послесловие научного редактора

525

ти, свободе и богатстве, а не в минимальной грамотности, осознанной необходимости и нужде. Подобная система предполагает, что свободные, равные друг другу и либеральные попечители не просто проявляют щедрость (одну из основных либеральных добродетелей) по отношению к опекаемым, улучшая условия их жизни, но обязаны включить в свой круг тех из опекаемых, кто желает стать свободным и либеральным, а также способен к этому. Однако данная схема предполагает также, что данный процесс либерализации большинства, перерастающий в демократизацию всего корпуса граждан, его превращения из меньшинства в большинство оказывается медленным и долгосрочным, но главное — незавершенным. Всегда сохраняются три меньшинства. Первое — это «рабы по природе» (*servi natura*), то есть те, чьи природные обстоятельства требуют попечения (дети, инвалиды и т.п.). Второе — это «рабы обстоятельств», чьи жизненные условия, например, уровень благосостояния, образования, компетентности и т.п. не позволяет им свободно участвовать в попечении и тем самым принадлежать к сообществу равных друг другу в свободе. Наконец третье — это «рабы по собственной воле», то есть те, кто добровольно отказывается от попечительства и тем самым от участия в сообществе равных друг другу в свободе, кто сознательно переводит себя в категорию опекаемых.

Данная модель принципиально отлична от радикально-эгалитаристской, которая предполагает, что демократизация осуществляется путем ликвидации попечительского меньшинства и превращения тем самым опекаемого большинства в корпус граждан. В этом случае происходит «принуждение к свободе»*, а также уравнивание всех на уровне минималистских требований — каждая кухарка становится способной управлять государством потому, что снижаются требования к правителям. Данная модель руководствуется житейским идеалом, «чтобы не было богатых», тогда как либеральная руководствуется идеалом, «чтобы не было бедных».

Потребность в обсуждении подобных вопросов велика. Книга Даля дает немало пищи для подобных дискуссий. «Итак, чтобы общественное соглашение не стало пустою формальностью, оно молчаливо включает в себя такое обязательство, которое одно только может дать силу другим обязательствам: если кто-либо откажется подчиниться общей воле, то он будет к этому принужден всем Организмом, а это означает не что иное, как то, что его силою принудят быть свободным» [Руссо: 211].

526

Р.Даль. Демократия и ее критики

сии. Уверен, что читатели найдут в ней немало идей, которые позволят и гражданам нашей страны, и политикам, и политологам эффективно искать ответы на вызовы политического развития России.

Перевод с английского осуществлен Г.А.Антоно-сом, Г.О.Брицким, А.А.Казанцевым, И.Л.Кирилкиной, С.С.Сергеевой.

Я хотел бы выразить благодарность ГААбрамову, Л.А.Галкиной, С.С.Сергеевой и особенно Т.В.Шмачковой, оказавшим мне большое содействие по подготовке рукописи к печати.

М.В.Ильин

ПРИМЕЧАНИЯ АВТОРА

Введение

1. Ранее, в VII и VIII веках понятие демос имело более узкое значение [Fine 1983: 108; Sealey 1976: 91—92]. Глава 1.

Преобразование первое: к демократическому городу-государству

1. «Удивительно, что многочисленная литература, созданная в условиях величайшей демократии в Греции, не сохранила изложения демократической политической теории. Все афинские политические философы и публицисты, чьи сочинения дошли до наших дней, в большей или меньшей мере симпатизировали олигархии» [Jones 1969: 41].

2. Допущения, на которых основана данная альтернатива, которую я вслед за Платоном именую попечительством, а также связанные с этой альтернативой проблемы рассматриваются в главе 2.

3. В этом и последующих разделах я использовал следующие

§аботы: Agard 1965; Alford 1985; American School of Classical studies 1960; Aristotle 1952; Connor 1971; Fine 1983; Finley 1973a; Finley 1973b; Finley 1980; Finley 1983; Larsen 1966; Montgomery 1983; Sealey 1976; Ste. Croix 1981; Thucydides 1951.

4. Несмотря на то, что точная численность населения неизвестна, большинство историков сходятся с Файном в том, что «Афины до начала Пелопоннесских войн в 431 году до н.э. имели от 40 до 50 тысяч взрослого мужского населения (граждан). Большинство греческих государств включали примерно от двух до десяти тысяч граждан. Греческие политические теоретики колебались в оценке идеального количества от пяти до десяти тысяч. В таком государстве все граждане в идеале способны узнавать друг друга в лицо» [1983: 57].

5. Как и в отношении других вопросов, не хватает серьезных свидетельств, раскрывающих природу управления лигами или конфедерациями. Ларсен утверждает, что в Древней Греции уже существовали зародыши федерализма [1966]. Но более ранние системы (Пелопоннесский союз около 510—365 годов до н.э., Беотийская конфедерация 447—386 годов до н.э., Колхидская конфедерация) были образованы олигархиями. Более того, Ларсен отмечает:

«Представительное правление после своего многообещающего появления в ранней Греции переживало упадок в IV и III веках. Вместо этого прямое правление с первичными собраниями было использовано и в федеральных государствах» [66].

«Произошло нечто, что ограничило естественное развитие в направлении представительного правления. Была широко воспринята демократическая теория с восхвалением первичных собраний и коллективных народных решений. Далее, политики, желавшие подчинить всю конфедерацию столице, поняли, что прямое собрание в столице для этого является хорошим средст-

528

Р.Даль. Демократия и ее критики

вом. На подобных изменениях сказалось и то, что некоторые новые организации создавались в качестве противодействия Спарте, традиционной стороннице олигархии, а потому они естественно склонились к демократической форме организации, которая в то время означала прямое собрание» [46].

6. «Буквально каждый гражданин должен был выступать в роли магистрата, около половины могли оказаться в Совете, а из них около 70% (365 из 500) могли стать главою (president) Афин на один день. Председательство (presidency) осуществлялось по принципу ротации среди членов Совета. До 380 года оно было заметной должностью, а затем стало чисто церемониальной» [Alford 1985: 9].

1. «Греки и римляне изобрели политику, а также, как известно, политическую историю, или, точнее, историю как историю войны и политики. Но то, что всем известно, не вполне точно. Античные историки писали историю отдельных политик (polity), что не является одним и тем же, что история политики (politics). Они, в основном, писали о внешнеполитических курсах, сосредотачиваясь на механизме принятия решений только в связи с острым конфликтом, ведущим к гражданской войне. Исключением, пожалуй, был пересказ речей в Сенате или Собрании» [Finley 1983: 54]. Обратите внимание на замечание Финли о том, что нет исторических свидетельств о политике и структурных изменениях в других городах, кроме Афин [1983:705]. Даже такой важный вопрос, как население Афин, долгое время оставался предметом для спора с большим разбросом оценок. Спектр оценок количества рабов чрезвычайно широк (см. прежде всего [Gomma 1933]).

8. Интересен пример влияния двадцатитомного труда Джорджа Грота «История Греции» (1846—1856) на либеральную мысль XIX столетия в Великобритании и других странах [Turner 1981: 213-34].

9. «Лояльность городу была сама собой разумеющейся. Но литература того времени подозрительно умалчивает о том, что можно считать патриотическим долгом, и столь же удивительно неясна в вопросе о приоритете требований города перед притязаниями друзей и родственников. Отличие афинской политики от современной настолько велико, что один нынешний исследователь греческой этики описывает отношение эллинов к этой проблеме следующим образом: «Притязания города могут оказаться выше всех других в кризисное время; но когда интересам города ничего не угрожает или к рассматриваемому случаю они не имеют прямого отношения, ничто в этических стандартах не мешает агатос политес (хорошему гражданину) попытаться пойти вопреки (thwart) закону ради своей семьи или друзей, с которыми он тесно связан» [Connor 1971: 48].

10. «В 415 году соперничество между Никием и Алкивиадом стало в Афинах главным вопросом. В начале года было решено прибегнуть к процедуре ostracism, чтобы изгнать одного из них. Но за два дня до голосования Алкивиад пришел к Никию и предложил объединить свои силы против третьего — Гипербола. Так и сделали, а Гипербол был изгнан. Этот случай объясняет многое в политической борьбе Афин. И Никий, и Алкивиад возглавляли группы своих сторонников, чье голосование определялось не сутью проблемы и не политическими принципами,

Примечания автора

529

а желаниями политических вождей. Количество последователей не обязательно должно быть велико, но группа достаточно сплоченной и заметной, чтобы направлять решения собрания туда, куда это необходимо вождям. И это при том, что процедура ostracism предполагала тайное голосование» [Sealey 1976: 353]. После этого случая ostracism был отменен [Fine 1983: 490].

11. Это всего лишь предположение, не слишком доказываемое, но вытекающее из того, что кворум при ostracism составлял шесть тысяч при общем числе граждан от тридцати пяти до пятидесяти тысяч. В высшей степени предвзятый источник — олигархи 411 года заявили самосским демократам, что «из-за военной службы и заморской торговли более пяти тысяч афинян никогда не собирались, чтобы обсуждать

важнейшие вопросы» [Jones 1969: 109]. Финли предполагает, что «афиняне могли часто обращаться к остракизму, что не отражено в источниках, поскольку кворум в шесть тысяч никогда не достигался, а попытке остракизма оставались неудачными». Он делает вывод, что «во второй половине пятого века под руками для участия в собраниях находилось несколько тысяч» [1983: 240, 408]. Как и в других случаях, свидетельства о политическом участии недостаточны. Как заметил Финли, «наша игра в догадки всего лишь академическое упражнение» [1983: 75].

12. Коннор предполагает, что в конце V века появился новый образец поведения, «который ослабил силу дружественных группировок и усилил важность приверженности масс искусному и красноречивому вождю. Это касается той части граждан, которая практически не оказывала влияния в первом случае» [Connor 1971: 135].

13. Слово демагог (*demagogos*) было скорее описательным («вождь народа»), чем уничижительным. Вождя-оратора также называли «защитник демоса» (*prostates tou demou*) [Connor 1971: 108—110]. О роли и влиянии Демосфена смотри [Montgomery 1983].

14. «Непреложным для полиса, греческого или римского, было убеждение, что принадлежность к полису (мы назвали бы это гражданством) неразрывно связана с земельной собственностью, обязательной военной службой и религией» [Finley 1980: 89].

15. «Во всех греческих государствах, насколько нам известно, только решение высшей власти (*sovereign body*) давало гражданство освобожденному рабу, как и любому другому лицу, не рожденному гражданином, но такие решения были исключительно редкими» [Ste. Croix 1981: 174].

16. В известном сочинении о сравнении древней и современной свободы (1819) Бенжамен Констан описывает «древнюю свободу» примерно таким же образом. Ей он противопоставляет «современную свободу», делая акцент на правовой стороне личной автономии и независимости от власти (*government*) [Holmes 1984: 31 ff]. Здесь я особо подчеркиваю различие между партикуляристскими основаниями права на гражданство в Древней Греции и сильной тенденцией универсализации прав в современных теориях равенства и свободы.

17 «Теоретических пределов государственной власти положено не было. Не было ни рода занятий, ни сферы человеческой жизнедеятельности, куда бы государство не могло вполне законным образом вмешиваться, коли решения были должным

530

Р.Даль. Демократия и ее критики

образом одобрены Собранием. <...> Время от времени афинское государство принимало законы, ограничивающие свободу слова. <...> Это делалось не слишком часто, так как не было нужды или не приходило в голову, а не потому, что были признаны права или сферы частной жизни, на которые не смело посягать государство» [Finley 1972: 78].

Глава 2.

Ко второму преобразованию: республиканизм, представительство и принцип равенства

1. Происхождение, развитие и смешение республиканской традиции рассмотрены Джоном Пококом [Rosock 1975]. Версия республиканизма, развитая радикальными вигами XVIII века в Великобритании и США, описана Гордоном Вудом [Wood 1969]. В своем описании я полагаюсь на обоих авторов. (О республиканизме см. также: [Bock, Skinner & Viroli 1993; Pettit 1997; Springborg 1992]. - ММ).

2. Даже если бы расстояния ничего не значили, полное число граждан — мужчин, имеющих право посещать собрание, — от двух до четырех тысяч в III и II веках [Cowell 1962: 61] — посещало бы собрание реже, чем это было необходимо для исполнения гражданского долга. Хотя обсуждение и голосование в наиболее важном собрании *comitia tributa* проходило отдельно в каждом из 35 родов, обычный род насчитывал в среднем от пяти до десяти тысяч членов. (Напомню, что в древности именно эти размеры считались оптимальными для наилучшего политического устройства (см. примечание 4 к главе 1). — М.И.)

3. См., например, его замечания во «Втором договоре», а именно параграфы 140, 151, 157, 192.

4. Единственным заметным исключением времен Средневековья была Швейцарская конфедерация, которая возникла как союз для самозащиты трех маленьких и изолированных общин в 1291 году и стала лигой тринадцати кантонов в 1513 году. Шесть из них, включая первые три, были прямыми демократиями, где верховная власть осуществлялась ежегодным собранием всех свободных граждан. В других, хотя суверенитет номинально покоился во всем сообществе граждан, законы принимались в основном олигархическими или аристократическими legislatures. Совет Конфедерации состоял из представителей тринадцати кантонов [Coddington 1961: 21—26].

5. Наиболее отчетливо это прозвучало в единственной фразе Джона Милля из «Рассуждений о представительном правлении», где он в выводах к главе под названием «Наилучшая форма правления» отверг двухтысячелетнюю посылку. Используя аргумент, что «правлением, которое в состоянии удовлетворить все крайности общественного состояния, может быть только такое правление, в котором принимают участие все люди», он затем как бы в дополнение замечает: «Но так как все граждане общества, превосходящего небольшой городок, не могут лично участвовать во всех, за вычетом, разве, мелочей, общественных делах, следует, что идеальным типом совершенного правительства будет представительство» [Mill 1958: 55].

6. Я сознательно избегаю обсуждения сложных эмпирических вопросов: например, как широко и глубоко

распространились среди граждан, каково соотношение простых граждан и лидеров и т.д. Более того, всеобщая вера в Строгий Принцип далеко не строго обязательна и даже не всегда достаточна. Моя посылка состоит в том, что широкая вера в этот принцип повышает вероятность того, что ассоциация будет управляться демократически. Эмпирические проблемы возникают в силу того, что я исхожу из признания позиции граждан определяющей. Если это не так, ситуация изменится. Например, внешний наблюдатель считает, что Строгий Принцип действует среди членов общества, даже если граждане не разделяют эту точку зрения. Далее посторонний может утверждать, что граждане должны придерживаться этого принципа и вытекающих из него последствий. На более абстрактном уровне просто можно показать, что если принцип признается правильным, то логически принимаются определенные следствия. Именно эта последняя точка зрения принимается в главе 5 и подспудно пронизывает логику остальных глав.

7. В «Промышленной демократии» (1920) Сидней и Беатрис Уэббы описали, как «в местных торговых клубах в восемнадцатом веке появляется демократия в наиболее простых формах» и как «туманно и почти бессознательно после векового эксперимента в наиболее развитых отраслях» приходят к выводу, что никакие уловки прямой демократии, вроде ротации должностей, не могут заменить представительную демократию (3, 36 и главы 1, 2).

8. «Как в лоне Благодати все верующие равны, так и в строе природы все люди равны, так и государство образуют мужи, все равно удостоенные привилегий. Посылке учили религиозные секты, аргумент формировался политикой левеллеров и экономикой диггеров» [Woodhouse 1938: 69]. Левеллеры подчеркивали необходимость согласия. Как сказал Джон Лильберн в 1646 году, никто не имеет права «править или царствовать над кем-либо в мире без его добровольного согласия» [Woodhouse 1938: 317]. Писателем XVI века, представителем республиканской традиции, который, в отличие от левеллеров, был знаком с великими политическими философами, начиная с греков и заканчивая Макиавелли, был Джеймс Харрингтон. Он, однако, восхищался Карлом I, не участвовал в политической жизни во время Пуританской революции и не публиковал свою первую и наиболее важную работу «Республика Океания» («The Commonwealth of Oceana») до 1656 года [Blitzer 1960]. (Добавлю, что Харрингтон был крайне смелым и самостоятельным мыслителем, не просто крупным, но действительно выдающимся теоретиком, автором менее известных, чем «Океания», но куда более значительных работ типа «Прерогатив народного правления» (1657) или «Системы политики». — М.И.).

Глава 3. Анархизм

*1. Различные направления в анархизме и их критику см. [Pennock & Chapman 1987]. Книга содержит обширную библиографию [341—365].

2. Анархисты чаще говорят о «свержении правительства», чем «государства». «Правительство» общества можно опреде-

532

Р. Даль. Демократия и ее критики

лить как комплекс должностей, ролей и организаций, которые вырабатывают правила и навязывают (enforce) их. Правительство государства в этом случае может навязывать правила с помощью принуждения (coercion), если это необходимо. Конечно, понятие «государство» определялось самыми разнообразными способами. В некоторых из них принуждение затуманено или вовсе опущено как существенный признак. Таковы многие из идеалистических концепций. Но уничтожение принуждения в определениях не уничтожает его в действительном мире, где продолжают существовать некоторые сообщества, которые, как это было в истории, продолжают использовать принуждение для навязывания своих порядков (rules). Будут ли они называться «государствами», неважно для анархистов. Главное, что они и есть те самые сообщества, которые, по мнению анархистов, могут и должны быть заменены добровольными ассоциациями. Поэтому уклониться от употребления слова государство будет всего лишь незамысловатой и бессмысленной уловкой против доводов анархистов.

3. Данное резюме состоит почти дословно из цитат Уоллфа. Единственно я постарался употребить вместо слова человек нейтральные или включающие в половом отношении выражения.

4. Хотя исторические отношения между доминированием и происхождением государств в основном неясны, некоторые теоретики предполагают, что государства могли возникнуть из отношений доминирования.

5. Во втором издании своей книги (1976) Уоллф добавил ответ на критику Джеффри Н. Реймана. К тому времени Уоллф, вероятно, изменил свой взгляд на анархизм: «Мои нынешние взгляды стали несколько иными, хотя я не могу выразить их отчетливо и защитить их должным образом» [90, note 1]. И хотя наши возражения во многом совпадают, я старался не повторять анализа, предпринятого Рейманом и другими критиками Уоллфа. Должен заметить, однако, что, выдвинув свои оригинальные доводы, Уоллф оказал огромную услугу политической философии.

6. Уоллф признает это возражение и пытается отреагировать на него следующим образом: «Можно возразить, что данный ограничительный пример не подходит (not genuine), поскольку каждый человек подчиняется себе, а потому не препоручает себя законной власти. Тем не менее властный авторитет,

которому подчиняется каждый гражданин, — это порождение не его, а всего сообщества в целом. Законы издаются от лица суверена, которым является все население сообщества. Власть, обеспечивающая исполнение закона, будь здесь хоть один гражданин, который проголосовал за закон, но теперь возражает против его применения по отношению к себе, есть власть всех, объединенных в полицейскую силу государства. Голос долга обретает авторитет закона. Каждый человек обнаруживает свою лучшую сторону в облике государства, поскольку его требования — это просто те самые законы, которые он сом после должного взвешивания (*deliberation*) счел заслуживающими применения» (курсив мой. — М.И.) [23]. Говорить о том, что гражданин обнаруживает «свою лучшую сторону в облике государства», похоже на некую зачарованность (*mystification*) государством, которое сочинение Уоллфа должно бы развенчать. А если уж «его требования — это просто те

Примечания автора

533

самые законы, которые он после должного взвешивания счел заслуживающими применения», разве не может гражданин после должного взвешивания избрать теперь уже неповиновение закону, с которым он или она ранее соглашались, — разумеется, вполне ответственно и при полном осуществлении моральной автономности? Но в таком случае почему же «полицейская сила государства» полномочна преодолеть (*entitled to override*) моральную автономность гражданина, когда она не была полномочна сделать этого, приняв прежде того закон?

7. Довольно неожиданно он добавляет: «Действительно, мы могли бы спросить себя, не является ли разумным в сложном мире технического знания действовать иначе!» [15].

8. Как известно, некоторые авторы, прежде всего Гоббс, настолько страшались условий существования в «естественных условиях», что рассматривали любое государство предпочтительной альтернативой его отсутствию. Однако даже Гоббс соглашался, что, если государство не обеспечит большей защиты, чем естественное состояние, тогда нет и обязанности подчиняться ему. Конечно, для оправдания государства не обязательно пользоваться исходными посылками Гоббса, например крайними следствиями существования без государства.

9. Некоторые авторы, поддерживающие и демократию, и моральное право на неповиновение, более жестко ограничивают данное право, чем я. Более детальное обсуждение проблем неповиновения закону содержится в книге [Pennock & Charman 1970].

Глава 4. Попечительство

1. Большинство специалистов утверждает, что Платон на самом деле стремился показать невозможность системы правления, которую он описал в «Политии». Действительно, при углубленном текстуальном анализе доводы Платона предстают более двусмысленными и сложными, чем они кажутся при поверхностном рассмотрении. Вместе с тем я принимаю одну из возможных интерпретаций и настаиваю на том, что она единственно разумная.

2. Я пользуюсь здесь словом иерархия для обозначения всех форм правления, при котором руководитель (*leader*) осуществляет весьма высокую-степень одностороннего контроля над подчиненными (*non-leaders*): «Существуют два прагматических, хотя и неточных способа выявления иерархической организации. Подчиненные не могут мирно сместить руководителей после явного (*explicit*) или неявного (*implicit*) голосования. Руководители решают по существу, когда, в каких условиях и с кем им следует консультироваться» [Dahl & Lindblom 1973: 227].

3. По поводу Джона Стюарта Милля см. прежде всего [Thompson 1967].

4. Можно вполне представить, что демократы не согласятся между собой по следующему вопросу: следует ли человеку, который пока еще не отвечает необходимым требованиям, предоставить полное гражданство, если можно предположить, что участие может оказаться необходимым или достаточным для того, чтобы он стал соответствовать требованиям в течение некоего разумного времени? В зависимости от того, как демократы будут

534

Р.Даль. Демократия и ее критики

Примечания автора

535

отвечать на данный вопрос, они разделятся и при ответе на следующий. Предположим, что никто из вполне определенной группы не может отвечать требованиям, однако никакое другое лицо не может надежно считаться способным отстаивать их интересы. Какое решение предпочтительнее? Милль в своих «Рассуждениях о представительном правлении» (1861) обозначил данную дилемму, но не разобрал ее. Вместо этого он заключил, что квалификации весомее выигрыша участия. Многие современные демократы сочтут его решение неприемлемым.

5. Это прежде всего критерии Дж.С.Милля. Они блестяще рассмотрены в [Thompson 1976: 54ff].

6. Похоже, что взгляды Ленина соответствовали аргументации Дьёрдя Лукача. Многие военные режимы, особенно латиноамериканские, оправдывают свое правление традицией. Так, после 1973 года в Чили режим Пиночета утверждал, что он служит тому, чтобы создать условия для восстановления демократического правления.

Глава 5. Критика попечительства

1. В своей критике Платона А.МакИнтайр подчеркивает необходимость различать два данных подхода [1966: 49].
2. Соответствующий фрагмент из «Политии» является ответом на вопрос, адресованный Сократом Адиманту, о том, существует ли среди граждан знание «города в целом». Адимант отвечает: «— Это искусство быть всегда на страже (в данном случае имеется в виду попечительство. — М.И.): им обладают те правители, которых мы назвали совершенными стражами.
— <...>
— А как ты считаешь, кого больше в нашем государстве — кузнецов или этих подлинных стражей?
— Кузнецов гораздо больше.
— Да и в сравнении со всеми остальными, у кого есть какое-нибудь знание и кто по нему так и прозывается, стражей будет всего меньше.
— Да, намного меньше.
— Значит, государство, основанное согласно природе, всецело бы было мудрым благодаря совсем небольшой части населения, которая стоит во главе и управляет, и ее знанию. И по-видимому, от природы в очень малом числе встречаются люди, подходящие, чтобы обладать этим знанием, которое одно лишь из всех остальных видов знания заслуживает имя мудрости» (курсив Даля. - М.И.) (428d-e) [Платон 1972, т. 3, ч. 1: 218-219].
3. Некоторые аспекты квантовой физики заставили специалистов усомниться в том, что экспериментальные наблюдения являются или даже могут быть независимы от замысла любого без исключения эксперимента. Однако, в отличие от представителей моральной философии, специалисты в области квантовой физики соглашаются или склонны достигать согласия относительно законов физики. Таким образом, в подобных крайних случаях, и тем более во всех прочих, квантовая физика сохраняет интересующую значимость.
4. В данном контексте некоторые из сторонников попечительства могут выдвинуть подтверждающий сам себя аргумент, что несогласие с ними равносильно признанию своей некомпетентности решать вопрос о претензиях попечителей на власть. Подкрепленный силой государства, этот довод может решительно заставить критиков замолкнуть. Подкрепляемый лишь силой разума, довод не в состоянии обрести убедительность.
5. Исследования показали, что во многих областях прогнозы экспертов ничуть не лучше, а в некоторых случаях лишь немного лучше, чем предположения обыкновенных людей. Один из специалистов в долгосрочном прогнозировании приходит к выводу, основанному на анализе большого числа систематических исследований надежности предсказаний в большом числе областей: «В целом данные показывают, что специальные знания дают немного. А поскольку повышение точности достигается только в больших выборках, претензии на точность отдельного эксперта не будут иметь практической значимости. Удивительно, но я не обнаружил ни одного исследования, которое бы доказывало существенные преимущества экспертного знания» [Armstrong 1980: 21].
6. Математик Джон Кемени, обобщая свой опыт председательства в президентской комиссии по знаменитой утечке на ядерной электростанции на Трехмильном острове, заметил:
«В процессе работы комиссии мы вновь и вновь оказывались в ситуации, когда эмоции воздействовали на суждения очень известных ученых. Я все время сталкивался с учеными, чьи взгляды граничили с религиозными или даже нередко фанатическими. Подобные люди изменяли свои научные суждения и наносили ущерб своей репутации, уверенно заявляя о своем точном знании того, о чем можно было судить с крайне невысокой степенью уверенности. Они превращались в приверженцев определенного взгляда (advocates), а не непредвзятых советчиков. Это несовместимо с основополагающей природой науки. Это создает атмосферу, в которой возникает серьезное недоверие к экспертам. Даже в случаях, когда надежные данные превалируют, но проблема достаточно эмоционально заряжена, вы можете найти эксперта, который будет оспаривать данные и тем самым бросать на науку тень общенационального презрения (disrepute)» [Kemenu 1980: 80].
Что касается критики по проблемам ядерного оружия, см. [Walzer].
7. Органическая метафора явным образом представлена в разделах 462c—e [Платон 1972, т. 3, ч. 1: 260—261] и подразумевается во многих других частях «Политии», включая и знаменитое определение справедливости как «исполнения собственного дела», когда предполагается, что каждый член организма осуществляет свою функцию (433—434) [там же: 224—226].
8. Я заимствую данное определение у Льюкса [Lukes 1977: 180], который развивает сжатую и мощную критику.
9. Вот как формулирует эту мысль Грайер Миллер: «Человек с головой есть нечто большее, чем обезглавленное тело и голова в придачу» [Miller 1978: 44].
10. Хотя некоторые нынешние авторы, использующие органическую метафору, могут с этим согласиться, их способ выра-

«группой <...> как источником ценностей в собственном смысле». Он противопоставляет индивидуализму его полную противоположность — «принцип коллективизма, представленный органицистским пониманием группы». Он продолжает: «Данные концепции представляют группу как образование с самостоятельным существованием, несводимым к существованию ее членов, с групповыми ценностями, которые отделяются от частных и субъективных устремлений ее членов, более того — с собственными личностными чертами (personality)» [82]. Что он стремится выразить во второй части предложения, для меня неясно. Позднее в качестве альтернативы либерализму Унгер предлагает «Теорию органической группы» [236— 295]. Я не нахожу в этой теории ничего, что бы не было сочетаемо с гомоцентричными основаниями коллективного решения. Хотя я признаю, что он отвергает «органицистскую концепцию группы», я не нахожу у него никакого конкретного пояснения на этот счет.

11. Обсуждая данную проблему, автору часто говорят об агрегировании индивидуальных интересов. Я предпочитаю слово образование (composing), чтобы избежать впечатления, будто лучшим решением является просто складывание голосов, а выбор определяется большинством голосов.

12. Пример и цитата взяты из книги [Kahneman & Tversky 1983a: 39], см. также: [Kahneman & Tversky 1983b: 293-315].

13. Как отмечает Дж.Груб, в знаменитой фразе, приведенной выше, и в других местах своего сочинения о полисном устройстве «Платон отнюдь не предполагает, что миром должны править бледные метафизики из отвлеченного далека своих ученых занятий; он настаивает, что государственный деятель должен быть мыслителем, приверженцем истины, красоты и добра с высоко развитым чувством ценностей» [Plato 1974: 133].

Глава 6. Обоснование: идея равной присущей ценности

1. На сорок лет раньше левеллеры уже настаивали на том, что естественное равенство предполагает необходимость согласия. Соответствующие ссылки на высказывания Ричарда Овертона и Джона Лильберна в 1946 году приводит Вудхауз [Woodhouse 1938: 69, 317].

1. Майор Уильям Рейнборо заявил 29 октября 1647 года во время дебатов в Пугни следующее: «На деле я думаю, что беднейший человек в Англии должен жить так же, как и самый видный, а потому воистину, думаю я, сэръ, ясно, что каждый человек, живущий под властью правительства, должен прежде дать свое полное согласие подчиниться этому правительству» [Woodhouse 1939: 53].

3. С точки зрения Ролза, чувство справедливости принадлежит всем «моральным личностям», но не все люди способны быть (qualify) моральными личностями [Rawls 1971: 505].

4. Ричард Флэтман находит учение Франкены и Влатоса о «равной сущностной ценности человеческой личности» (equal

Примечания автора

537

intrinsic value of human personality) адекватным «только при условии, что различные проявления ценности являются самоценными (self-regarding) по значению или что между ними существует такое гармоническое согласие, которое позволяет ко всем к ним отнестись равно благожелательно. Однако моральные и политические проблемы появляются в первую очередь там, где налицо несамоценное (other-regarding) поведение, а также конфликты потребностей, интересов и требований» [Flathman 1967: 58]. Хотя Ролз не принимает равную сущностную ценность в качестве основы своей теории справедливости, его решение проблемы заботы (caring) об интересах лиц, которые лишены необходимых черт «моральной личности», например умственно неполноценного ребенка, требует, чтобы от их имени (on their behalf) действовала покровительствующая инстанция (paternalistic authority). «В соответствии с теорией первичных благ патерналистские решения должны направляться собственными устойчивыми интересами и предпочтениями индивида в той мере, в какой они не являются иррациональными или несознаваемыми» [Rawls 1971: 249]. Почему, однако, интересы людей, не являющихся моральными личностями, должны оберегаться? Ответ Ролза, похоже, в том, что было бы неблагоприятно в практическом отношении не воздавать справедливость тем, кому недостает черт моральной личности, поскольку «слишком велик будет риск для институтов справедливости» [506]. Он не обосновывает эти сомнительные с практической точки зрения суждения, а потому остается гадать, не протасил ли он сквозь заднюю дверь все ту же идею равной сущностной ценности.

5. Точный источник Милля о замечании Бентама не вполне ясен, как поясняет Ф.Розен [Rosen 1983: 211—220, 223—228]. Я благодарен Джейн Мэнзбридж за то, что она обратила на это мое внимание.

6. «Первый принцип построений утилитаризма о совершенной непредвзятости (perfect impartiality) между людьми <...> можно точнее всего представить в виде предположения, что равные количества счастья равно желаемы, будь они ощущаемы одним или другим лицом» [Mill (1863) 1962b: 319].

7. В эпосе «Махабхарата», являющемся основанием традиционного индуизма, рассказывается, что люди появляются на свет, по сути, неравными из-за различий в чистоте или греховности своего поведения в течение предыдущих жизней. Таким образом, прошлые действия и их последствия объясняют происхождение каст [Somjee 1967: 187].

8. Об отчетливом принципе нейтральности (explicit principle of neutrality) см. [Ackerman 1980: 77].

9. Отношения между демократическим процессом и политическими правами рассматриваются в главе 12.

10. Так, Патрик Рили критикует Роберта Поля Уолфа [Wolff 1976] за превращение «автономии» в

существенный моральный долг, в «первостепенную обязанность человека», тогда как «автономия <...> для Канта является необходимой точкой зрения <...> гипотетическим условием способности познать любой долг» [Riley 1978: 249—295]. С этим тесно связано обсуждение того, может ли моральная автономия быть когда-либо утрачена или отчуждена [Kuflik 1984].

538

Р.Даль. Демократия и ее критики

11. Хотя Кант, без сомнения, был наиболее влиятельным провозвестником идеи моральной автономии «как высшего принципа морали», из уважения к моральной автономии не следует принимать кантовскую точку зрения, что автономная воля необходимо признает категорический императив «единственным принципом этики» [Kant 1964: 108]. Сам Кант находился под сильнейшим влиянием рассуждений Руссо в «Общественном договоре», которые полностью построены на посылке, что ни одна форма правления, которая не уважает моральной автономии человека, не может быть легитимной. Собственное оправдание моральной автономии появляется у Руссо при обсуждении рабства и звучит замечательно кратко:

«Отказаться от свободы — значит отказаться от своего положения человека, от прав человечества и даже от его обязанностей. <...> Подобный отказ несовместим с природой человека. Лишиться свободы воли — значит лишиться всякой морали в своих действиях» (книга 1, глава 4) [1978: 50].

12. Описывая воздействие Дахау на себя и на других, Примо Леви отмечает, что и охранники, и заключенные просто утрачивали человеческие качества. Это можно интерпретировать, сказав, что они утратили человеческие качества, поскольку лишились моральной автономии. Едва, однако, охрана лагеря бежала при приближении русских войск, как человеческие качества стали восстанавливаться [Levi 1976].

13. Милль иллюстрирует первое положение и неявно переходит ко второму, утверждая, что исключение «трудящихся классов <...> из любого прямого участия в правлении» оставляет их без адекватных средств защиты своих интересов.

14. Следует заметить, что Пламенац [Plamenatz 1973] открыто развертывает свою аргументацию против модели демократии, разработанной Энтони Даунзом [Dawns 1957], а также против описания, объяснения и оправдания демократии Далем и Линд-бломом [Dahl & Lindblom 1953]. Как станет ясно впоследствии, основная линия моих рассуждений во многих отношениях ближе к логике Пламенаца, чем к квазиутилитаристскому объяснению в книге Даля и Линдблома [Dahl & Lindblom 1953].

15. Возможно, Пламенац [Plamenatz 1973] согласился бы с данным утверждением. Описывая, что бы потребовалось, «дабы демократия была подлинной», он выдвигает условия, нацеленные на то, чтобы гарантировать способность большинства населения заставить правительство делать то, чего людям хочется в первую очередь, и не делать того, чего люди не хотели бы, чтобы оно делало.

Глава 7. Личная автономия

1. Можно считать первое утверждение ложным, а второе — справедливым. Так, анархист может заключить, что никто не обладает способностями (is qualified) принять связывающие коллективные решения. Однако на основаниях, представленных в главе 3, мы можем, я думаю, отвергнуть соответствующие доводы.

2. Другая интерпретация, непротиворечащая, как мне кажется, развернутой в данной книге, предложена Брайаном Бэрри [Barry 1965: 173ff].

3. Проблема делегирования будет детальнее рассмотрена в следующей главе.

|\VD^U'MN' v- V.Vu - W^^YT'I v.\v\.-,

Примечания автора

539

4. Трудности, которые создаются для данного тезиса в результате постановки в высшей степени сложных вопросов, рассматриваются в главе 22.

5. Это обнаруживается, например, у Канта и Ролза. Вероятно, в силу того, что «мочь предполагает быть способным», а также поскольку понимание моральных императивов требует использования разума, для Канта долг повиноваться категорическому императиву распространяется на всех лиц, способных мыслить, то есть на все рациональные существа. Однако лица, по отношению к которым все рациональные существа должны прибегать к категорическому императиву, включают весь человеческий род. То, что Кант не всегда четко различает эти две категории, предполагает, что «рациональные существа» составляют большинство взрослого населения. Как мы увидим в последней главе, Ролз рассуждает о «моральных личностях», но почти все взрослые люди, предполагает он, являются моральными личностями.

Глава 8. Теория демократического процесса

1. Слово *demokratia* стало употребляться в Афинах примерно в середине V века до н.э. Оно, возможно, заменило более древние средства выражения данного смысла с помощью морфемы *iso* — «равный»: например, слово *isonomia* — «равенство перед законом». Слово *demokratia* могло быть создано критиками афинского строя (*constitution*). Если это так, то это означало, что у него первоначально были негативные коннотации. Ранее, в VII и VI веках *demos* мог и не включать основную массу народа. Однако с середины V века слово *demokratia* стало употребляться преимущественно в значении, которое за ним впоследствии закрепилось, а именно — «власть народа» [Sealey 1976: 159, 301; Fine 1983: 108, 208-209].

2. Слово действия предполагает также смысл «возможность разными способами уклоняться от действий».

3. Как я уже отмечал ранее (глава 7) «политики» (*policies*) предполагают средства для достижения намеченных целей, намерений, благ или интересов. (Точности ради следует заметить, что слово намерение

обозначает «удвоенную» — в сознании деятеля и в будущем состоянии вещей — цель, а интерес — дифференциал между наличным и чаемым состоянием дел. (Подробнее о слове интерес и о категории целедостижения см. [Ильин 1997: 83-92, 119-139]. - М.И.)

4. Возможно, следует пояснить, что используемый мною угол зрения принадлежит предвзятому (concerned) гипотетическому наблюдателю, пытающемуся сформулировать нормативные оценки. Гипотетический наблюдатель может быть, но не обязательно является членом сообщества. Таким наблюдателем может быть заинтересованный читатель. Хотя выраженные мною нормативные оценки предполагают некие эмпирические условия, необходимые для существования демократического процесса или благоприятствования ему, в данном случае можно пренебречь соответствующими эмпирическими требованиями. Относительно больших политических систем типа наций-государств я обсуждаю подобные требования в главе 17.

540

Р.Даль. Демократия и ее критики

5. В данном отношении предлагаемый критерий оказывается ближе, чем может показаться, к выраженному Руссо в «Общественном договоре» требованию, что суверенитет неотчуждаем (книга 2, глава 1). Руссо допускает, что суверенный народ удостоивает исполнительных полномочий (1) себя или большинство («демократия»), (2) меньшинство («аристократия»), или (3) одного человека («монархия»). Чего люди сделать не могут, так это отдать (alienate) свой суверенитет, свою законодательную власть. Хотя «демократия» в первом смысле непрактична, все три формы делегирования исполнительной власти, по его мнению, равно легитимны в той мере, в какой народ не отказывается от своего суверенитета (книга 2, главы 1, 6; книга 3, глава 6).

Глава 9. Проблема включения

1. Вся дискуссия занимает меньше трех страниц.

2. Я не имею в виду то, что Локк, Руссо или последующие авторы имели одинаковое представление о демократии. Например, Локк допускал представительство, и даже незначительное отчуждение права принятия законов («Второй трактат», гл. 10, 19, пар. 43). А Руссо нет. Я здесь не обращаю внимания на различия, так как они прямо не относятся к вопросам, обсуждаемым в этой главе.

3. Фраза из «Второго трактата» Локка, гл. 8, «Начало политического общества», пар. 95—97.

4. Например: «Раз ни один человек не имеет естественной власти над себе подобными и поскольку сила не создает никакого права, то выходит, что основой любой законной власти среди людей могут быть только соглашения. <...> Если бы каждый и мог совершить отчуждение самого себя, то он не может этого сделать за своих детей. Они рождаются людьми и свободными» (т. 1, гл. 4) [Руссо 1998: 201, 203]. «Каждый индивидум может как человек иметь особую волю, противоположную общей или несходную с этой общей волей, которой он обладает как гражданин» (т. 1, гл. 7) [211].

5. В Венеции число знатных горожан, которые обладали правом участия в управлении, составляло 1—2% всего населения города. При учете населения материковых территорий они составляли около одной десятой процента. В 1797 году было 1090 знатных, 137000 городских жителей и 2,2 миллиона на материке. Число знати никогда не превышало 2000 [Davis 1962, табл. 1, 58].

В Женеве процент был также мал, хотя и не такой крошечный. Из пяти сословий только два высших участвовали в процессе принятия решений: верху «граждане», имеющие юридическое право занимать государственные посты, и к которым принадлежал Руссо; затем «бюргеры», обладающие правом голосования, но не занимающие должности. Вместе граждане и бюргеры составляли «около 1500» при населении в 25000. Более того, верховные позиции были монополизированы несколькими семьями [Palmer 1959: 36]. Он отметил что, «сам Руссо во всех своих работах, посвященных Женеве, не проявлял какого-либо интереса к местному населению, которое тем не менее составляло три четверти населения, не являющегося бюргерами».

6. Например, «Второй договор» гл. 8, пар. 93.

Примечания автора

541

7. Смотри его рассуждение о женском статусе в «матримониальном обществе» (гл. 8, пар. 78—84); «кажется маловероятным то, что Локк распространял эти права и на женщин» [Кендал 1941: 121].

8. Об этом смотри «Размышления над представительным правлением» [Милль 1958: 42, 55, 131]; более полное представление об идеях Милля о конфликте между «принципом участия» и «принципом компетентности» можно получить в превосходной работе Томпсона [1976].

9. Например, смотри комментарии П.Бахраха к «классической демократической теории» и ее отличиях от «теории элит». Кэрол Патеман представляет Руссо и Милля как «два примера классических демократических теоретиков, чьи концепции предоставили нам основные постулаты теории демократического участия» [1970: 21].

10. Дуглас Рэй отметил что, дети обладают рядом пожизненных прав, часть которых становятся действительными, когда они повзрослеют. Локк сделал примерно такой же вывод в отмеченном выше параграфе. С другой стороны, для исключенных взрослых «сдерживающие оковы» никогда не спадают и не сделают его совершенно независимым.

11. Предположим, что я проанализировал события, партии, кандидатов и тому подобное. Мое исключение

сложно оправдать. Хотя француз может возразить: «Вы вряд ли прожили во Франции достаточно долго, чтобы быть включенным. Сюда вы приехали добровольно. Приехав, вы выразили желание подчиниться нашим законам. Вы покинете страну до того, как выборы принесут изменения в существующее законодательство. Следовательно, вы не несете ответственности за свой выбор. В этом отношении вы морально не отвечаете требованиям компетентности». Это кажется серьезным контраргументом. Тем не менее основные сложности вытекают из того, что я не буду подчиняться законам, которые принимаются с моей помощью. В данном случае я не являюсь членом общества и поэтому должен быть исключен на основе положения о том, что обязательные для всех решения должны приниматься только членами.

Глава 10. Правление большинства и демократический процесс

1. Следуя обычному словоупотреблению, я использую выражение правление большинства (majority rule) для краткой замены принципа правления большинства (the principle of majority rule).

1. Авторы, поддерживающие правление большинства, не обязательно подразумевают правление большинства в строгом смысле, представленном выше. В «Общественном договоре» Руссо писал: «За исключением этого первоначального Договора, мнение большинства всегда обязательно для всех остальных. <...> Но между единодушием и разделением голосов поровну есть ряд случаев, когда голоса разделяются неравно и в каждом из них можно устанавливать число, позволяющее видеть провозглашение общей воли сообразно состоянию и нуждам Политического организма.

Два общих принципа могут служить для определения этих отношений: первый — говорящий о том, что чем важнее и се-

542

Р.Даль. Демократия и ее критики

решнее решения, тем более мнение, берущее верх, должно приближаться к единогласию; второй — чем скорее требуется решить рассматриваемое дело, тем меньшей должна быть разница, требуемая при разделении голосов: для решений, которые должны быть приняты немедленно, перевес в один только голос должен быть признан достаточным. Первое из этих положений представляется более подходящим при рассмотрении законов, второе — при рассмотрении дел. Как бы то ни было, именно путем сочетания этих положений и устанавливаются те наилучшие отношения большинства и меньшинства голосов, чтобы решение считалось принятым» (кн. 4, гл. 3) [Руссо 1998: 291—292].

3. Строгая демонстрация подобной логики приводится Дугласом Рейем [Rae 1969]. Хотя Рей не говорит о самоопределении, его рассуждение начинается с «ценностной посылки», что некий гражданин (в его терминологии Ego) «стремится оптимизировать соответствие между своим набором (schedule) ценностей и набором (list) предложенных политических линий (imposed policies)». Он также исходит из того, что ассоциация (в его модели комитет) «будет ранжировать предложенные политики и свободна принять или отвергнуть любую из них». Поскольку «перечень предложений неизвестен на момент согласования процедуры решения», то, соответственно, неизвестны и «предпочтения членов относительно каждого из предложений». Его модель свидетельствует, что «правило большинства является настолько же подходящим, то есть оптимальным, насколько всякое иное альтернативное правило». Более того, подчеркивает он, «правило большинства является тем самым правилом решения, которое исключает возможность того, что большинство будет заголосовано (outvoted) меньшинством» [41, 44, 52].

4. Рей признает, что у отдельного человека могут быть «позиционные — в противоположность субстанциональным — предпочтения, которые могут привести его к мысли, что порочные (bad) действия <...> хуже порочных бездействий (bad inactions). <...> Так может случиться, например, если бы он был «консерваторм» в понимании Самуэля Хантингтона» [Rae 1969: 59]. Имеется в виду хантингтоновское описание консерватизма как «позиционной идеологии», предполагающей «артикулированное, систематическое, теоретическое сопротивление изменению» [Huntington 1957: 461].

5. Или, по характеристике Дункана Блэка, «математик, философ, экономист и обществовед» [Black 1963: 159]. Блэк ясно и последовательно излагает доказательства Кондорсе в принятых ныне терминах [160—180].

6. Эти и другие вероятности, «что решение A членов справедливо», могут быть легко исчислены по предлагаемой Блэком формуле $\frac{v}{v+k} + e^{*-}$, где A + k это совокупность членов, принимающих решение, а v (от *viritu*) и e (от *erreur*) соответственно вероятность того, что каждый член прав или ошибается, при $v + e = 1$ [Black 1963: 65].

7. Пример подобной аргументации есть у Брайана Бэрри [Barry 1979: 176ff].

8. В этом и других местах я близко следую за Джеральдом Крэмером [Kramer 1977: 246ff]. Крэмер отмечает это при двойной альтернативе:

Примечания автора

543

«Некоторые менее значительные потенциальные двусмысленности должны быть выявлены и преодолены. Одна касается возможности равного разделения голосов (tie). В соответствии с обычной практикой мы предложим, чтобы председательствующий мог голосовать для преодоления равного разделения голосов, но не мог своим голосованием его создавать, что делает равное разделение невозможным. Вторая касается вопроса, как учитывать мнения людей, которым безразличны оба альтернативных решения, и как подсчитывать голоса воздержавшихся. Мы будем исходить из того, что все голосующие имеют четкие

предпочтения по поводу всех альтернатив, т.е. нет равных распределений (ties) в оценках любого голосующего, и что никто никогда не воздерживается. Тогда подобные двусмысленности невозможны» [295, note 1].

9. Философ Альфред МакКей [MacKay 1980] предпринял широкое и строгое исследование разумности данных условий. В зависимости от того, что считать условием, их число может быть четыре или пять. В первом издании «Общественного выбора и частных ценностей» Эрроу [Arrow 1951] установил пять условий, а во втором издании [Arrow 1963] сократил их количество до четырех. МакКей рассматривает четыре, тогда как другие авторы — пять [Frolick & Oppenheimer 1978: 19—23; Bonner 1986: 59-63].

10. Проблема единицы рассматривается в главе 14.

11. Теории господства меньшинства обсуждаются в главе 19.

12. Как мы увидим в следующей главе.

Глава 11. Нет ли лучшей возможности?

1. Критику требования принятия единогласных решений см. в работе Рея [Ree 1975].

2. [Caplin & Nalebuff 1987]. Эти условия следующие.

(1) Индивидуумы голосуют за предложения ближайшие (в Евклидовом пространстве) к точке их наибольшего предпочтения. Когда предпочтения могут быть распределены в одномерном пространстве, это обстоятельство предполагает условие «однопиковости» (single-peakedness), на которое указывал Блэк [Black 1963]. Однако, в отличие от Блэка, более общие предпосылки, сформулированные этими авторами, не требуют распределения предпочтений в одном измерении.

(2) Предпочтения избирателей должны быть распределены по вогнутой кривой, что предполагает «определенную степень социального консенсуса».

3. В той степени, в которой результаты общественного выбора неопределенны, они делают либеральную демократию столь же непоследовательной, что и популистская демократия. Невозможно обоснованно интерпретировать результаты выборов. Руководители, смещенные со своих постов согласно результатом выборов, проводившихся по системе Р, могли бы не потерять своих должностей, если бы процесс протекал согласно системе Q и т.д. Тогда как мы можем проинтерпретировать удаление руководства со своих постов как результат разочарования их деятельностью? Как мы можем ожидать реакцию официальных

544

Р.Даль. Демократия и ее критики

Примечания автора

545

лиц, принимающих решения о том, как поступать, на столь неопределенные сигналы?» [Coleman and Ferejohn 1986: 21].

4. Коулмен и Феирджон [Coleman и Ferejohn 1986] описывают работу, демонстрирующую, что альтернативные механизмы принятия решений, не столь подверженные влиянию циклов голосования, «могут оказаться в большей степени связанными с распределением предпочтений». Они приходят к следующему выводу: «Хотя мы выражаем озабоченность следствиями теорем нестабильности, мы полагаем, что слишком рано рассматривать эти результаты как твердо устанавливающие произвольность принятия коллективных решений. Скорее эти результаты демонстрируют важность достижения более полного понимания возможных результатов действий демократических институтов» [23—25].

5. Тем не менее нам представляется, что они не отказываются полностью от веры в возможность судебного рассмотрения законов. «Хотя мы здесь и не можем полностью объяснить причин этого, мы все же отмечаем тот факт, что судебный пересмотр законов в том виде, в каком он возник в семнадцатом и восемнадцатом столетии, действительно во многом обезопасил право собственности» [Coleman and Ferejohn 1986: 26]. Следует отметить, что не совсем понятно, какие политические системы «семнадцатого и восемнадцатого столетия» эти авторы имели в виду. И разве право собственности в этих системах не было в куда большей мере, чем возможностью судебного пересмотра законов, «защищено», в том числе, и правом голоса, которым" обладали только имущие классы?

6. Более развернутая критика приведенных в данном разделе аргументов противников правления большинства содержится в следующей работе [Shapiro 1989].

7. Лейпхарт рассматривает следующие страны: Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Дания, Западная Германия, Израиль, Ирландия, Исландия, Италия, Канада, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, США, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция, Япония. В ряде таблиц он считает Четвертую и Пятую республики во Франции различными политическими системами. Из-за избирательных ограничений две страны не были полными полиархиями на протяжении всего рассматриваемого периода. Швейцария была полиархией для мужчин до 1971 года. Чернокожие жители южных штатов США в значительной степени не могли реализовать свое избирательное право до принятия законов о гражданских правах в 1964 и 1965 годах.

8. Хотя, как указано в примечании 7, из-за избирательных ограничений США и Швейцария не могут быть названы полными полиархиями на протяжении первой части рассматриваемого периода.

9. Тем не менее в настоящее время Вестминстерская модель в наибольшей степени реализуется политическими институтами Новой Зеландии [Lijphart 1984: 16f].

10. Вестминстерская модель содержит девять элементов мажоритарной системы: концентрация

исполнительной власти: однопартийный кабинет простого большинства; смешение властных полномочий между кабинетом министров и парламентом при преобладании первого; «асимметричный бикамерализм» или почти однопалатный парламент; двухпартийная система; партийные разногласия распределены в одном социально-экономическом измерении; избрание депутатов относительным большинством избирателей; унитарное и централизованное государственное устройство; неписаная конституция при суверенитете парламента; исключительно представительная, а не прямая демократия (например, отсутствие референдумов). Консен-сусная модель содержит «восемь ограничений на решения, принимаемые большинством»: совместное участие ряда партий в исполнительной власти; большие коалиции; формальное и неформальное разделение властей; сбалансированный бикамерализм или представительство меньшинства во второй палате парламента; многопартийная система; разногласия между партиями существует в двух или более измерениях, например, наличествуют проблемы языка и религии; избирательная система с пропорциональным представительством; территориальные и нетерриториальные формы федерализма и децентрализация; писаная конституция и право вето со стороны меньшинства [Lijphart 1984: 636].

11. Только две из шести стран, которые Лейпхарт классифицировал как имеющие строго мажоритарное устройство, обладают подобными избирательными системами; четыре другие имеют пропорциональное представительство.

12. Упомянем только одну из причин. Третья партия может иметь достаточно сторонников для того, чтобы ни одна из двух крупных партий не получила большинство голосов. Тем не менее, не получив большинства голосов на выборах, самая крупная партия может получить большую часть мест в законодательном органе и стать, таким образом, парламентской «партией большинства». В Великобритании из девятнадцати выборов, произошедших с 1922 по 1987 год, ни одна из двух основных партий никогда не получила большинства голосов. Например, в 1983 году консерваторы получили 42,4% голосов и 61% мест в парламенте [Heath, Jowel, & Curtice 1985: таблица 1.1, P. 2, таблица 1.2, P. 3]. В результате правление большинства в палате общин основано на голосах меньшинства избирателей.

13. Исключениями являются Ирландия и Австрия.

14. Обсуждение соглашений о разделе сфер влияния в качестве решения проблемы острого субкультурного плюрализма в ряде стран содержится в главе 18.

Глава 13. Процесс versus процесс

1. По сути дела, это — позиция Ботвинника [Botwinick: 1984], если я понимаю его правильно, который, в свою очередь, опирался на Витгенштейна, в особенности, на «Исследования» последнего.

2. Сходные вопросы рассмотрены в работах Полза «The Definition of Good for Plans of Life» и «Deliberative Rationality» [1971: 407—424]. Полз уподобляет свое представление о «взвешенной (deliberative) рациональности» точке зрения Зидгвика [Sidgwick], «характеризующего в целом будущее благо для того или иного человека как то, чего он бы сам желал и к чему стремился, если бы для него в настоящем были очевидны последствия различных способов поведения. При этом он бы предвидел их абсо-

18 Демократия и ее критики

546

Р.Даль. Демократия и ее критики

лютно адекватно и полностью реализовывал в своем воображении это понимание» [416—417].

3. Определение интереса, данное Конноли [Connolly], выдвигает еще более строгое требование, противоречащее реально наблюдаемым фактам «Политика X была бы в большей степени в интересах А, чем политика Y в том случае, если бы А мог пережить как результаты X, так и последствия Y и выбрать X как соответствующую более предпочтительному результату» [1974: 272]. Хотя нам и представляется предпочтительной данная нами менее строгая формулировка, на практике оба определения подразумевают не осуществимый на практике мысленный эксперимент, который бы привел почти к одному и тому же выводу любого производящего его.

4. Анализ ряда последствий политического равенства для схем голосования см. в работах [Still 1981 и Grofman 1981].

5. Исследование того, почему американские юристы столь единодушно верят в необходимость судебного пересмотра законодательных решений, потребовало бы экскурса в социологию знания. Частично этот факт может быть объяснен узостью мировоззрения американских юристов, которая объясняется как полученным ими образованием, так и особенностями их юридической практики. Кроме того, юридический пересмотр законов в значительной степени повышает влияние некоторых юристов и, опосредованно, всех представителей данной профессии, на формирование американской конституционной и политической системы и вырабатываемую ею политику. Таким образом, право судебного пересмотра законов прекрасно служит корпоративным интересам юристов. В то же время будет справедливым отметить, что чрезвычайно обширные полномочия американской судебной системы в решении существенных проблем регулярно подвергались критике со стороны выдающихся ученых-юристов [см., например, работы: Berger 1977; Ely 1980]. Наконец, поразительно то, насколько отношение к Верховному суду в любой данный период зависит от того, насколько его решения соответствуют политической позиции наблюдателя. В период с 1933 по 1937 год, когда Верховный суд, по сути, торпедировал законы, на которых была основана политика Нового курса, либералы подвергали критике его полномочия, а консерваторы их защищали. Позднее, когда председателем

Верховного суда был Эрл Уоррен, гигантский объем полномочий этого органа вызывал восторг со стороны целого поколения либералов и прогрессистов. Некоторые из них даже предлагали расширить полномочия Верховного суда. И, конечно, с другой стороны, консерваторы интерпретировали действия высшей судебной инстанции как узурпацию власти. В период, когда формировался Верховный суд времен Рональда Рейгана, начался противоположный сдвиг в общественном сознании, который, как и предыдущий, отражал идеологические разногласия в куда большей степени, чем объективные представления о подходящей роли Верховного суда.

6. Из шести федеральных систем, существующих среди стабильных полиархий, пять характеризуются возможностью судебного пересмотра законов. Таковы политические системы Австралии, Австрии, Канады, Германии и США. Как уже отмечалось, в Швейцарии федеральные суды имеют право пересматривать

Примечания автора
547

вать только законы кантонов на предмет их соответствия конституции страны. Политическое устройство Бельгии Лейпхарт называет полуфедеральным. Оно, наряду с политическими системами Израиля, Новой Зеландии, Великобритании, Финляндии, Люксембурга и Нидерландов, не дает судам права пересмотра законов. Среди унитарных государств правом пересмотра законов обладают в некоторой степени суды Дании, Франции (Пятой республики), Исландии, Ирландии, Италии, Швеции, Японии и Норвегии [Ujphart 1984, table 10.3, p. 181, table 11.2, p. 193].

7. В своей работе «Новая американская дилемма» Дженни-фер Хохшилд [Hochschild 1984] отмечает, что общественный контроль и вытекающая из него политика, не обеспечили, да и не могли обеспечить расовой десегрегации в публичной сфере образования. Тем не менее тот же автор демонстрирует, что вмешательство Верховного суда на протяжении почти трех десятилетий, начиная со знаменитого решения 1954 года, объявившего сегрегацию в государственных школах антиконституционной (дело «Браун против образовательного совета города Топека, штат Канзас»), так и не смогло создать расово интегрированные школы. В то же время расовая сегрегация на Северо-Востоке США в реальности в период между 1968 и 1980 годами возросла [30—34]. Хотя предлагаемые в данной работе рецепты весьма скудны, автор склонен поддержать увеличение принуждения со стороны элит, в особенности, со стороны судей и избираемых руководителей государства. «Если белое население Америки не может принудить себя отказаться от тех преимуществ, которое ему обеспечивают существующие на практике расовые и классовые структуры, то оно должно позволить элитам сделать этот выбор вместо себя» [203]. «Либеральная демократия всегда использовала элиты для того, чтобы спастись от самой себя» [204]. Однако в данной работе не объясняется, каким образом элиты, которые (включая судей) зависят от общественного контроля, смогут реализовать политику десегрегации в отсутствие поддержки со стороны белого большинства. Приведенные в книге факты и аргументы явно показывают, что на самом деле элиты не сделают этого. См. по этому поводу также работы Вильдавски [Wildavsky 1986].

8. Особенно поучительный характер носят две основные попытки Верховного суда затормозить введение в силу законов, принятых Конгрессом. Одобренный высшими законодательными органами законодательный акт, требующий от предпринимателей выплаты компенсации грузчикам и другим категориям портовых рабочих, получивших увечья на работе, был объявлен неконституционным Верховным судом в 1920 году. Закон был пересмотрен и вновь введен в силу Конгрессом в 1922 году, снова опротестован Верховным судом в 1924 году, вновь принят в 1927 году. Наконец, после двенадцати лет борьбы он был одобрен Верховным судом в 1932 году. Еще более вопиющим примером является история рабочего законодательства о несовершеннолетних. В 1916 году Кон-Фесе одобрил закон, запрещающий детский труд, который в 1918 году был признан Верховным судом неконституционным пятью голосами против четырех. Конгресс немедленно выпустил новый закон, основывающийся на другом конституционном источнике его полномочий (сфера налогообложения, а не регулирование торговли между штатами), который был опротестован Верхов-

548

Р. Даль. Демократия и ее критики

ным судом в 1922 году. Дважды* годами позже Конгресс проголосовал за внесение дополнений в Конституцию. Тем не менее предполагаемые поправки не получили поддержку необходимых двух третей законодательных собраний штатов, хотя все имеющиеся факты свидетельствуют о том, что поправку поддерживало значительное большинство населения. Наконец, в 1938 году был принят новый закон, признанный конституционным в 1941 году — четверть века спустя после принятия Конгрессом этого закона в первый раз. Было бы трудно представить более ошутимое злоупотребление полномочиями Верховного суда откладывать введение в силу принятых законов.

9. Элай [Ely 1980] утверждает, что Верховный суд должен ограничиться исправлением ошибок, допущенных представительными органами, и избегать самостоятельного решения каких-либо вопросов.

Глава 14. Когда народ готов к демократическому процессу?

1. Эту проблему, поэтому, часто называют проблемой границы [Whelan 1983].

2. Мы предлагаем не давать строгого определения понятия «государства». Попытка сделать это вызовет к жизни больше вопросов, чем ответов. Мы полагаем достаточным отметить здесь, как и в главе 3, что мы имеем в виду ассоциацию, которая в значительной степени эффективно и эксклюзивно контролирует

применение насилия среди определенного количества людей. Согласно широко распространенной точке зрения, контроль над определенной территорией является неотъемлемой частью государства. Поэтому мы считаем излишним употребление понятия «территориальное государство». Однако мы не исключаем использование термина «государство» для обозначения ассоциаций, которые не контролируют исключительно какую-то территорию, однако обладают другими характерными характеристиками государства.

3. В рамках голландской политической системы [Daalder 1966; Lijphart 1975] контроль над многими важными проблемами был предоставлен четырем основным общественным группам, которые не носили исключительно территориального характера.

4. Что происходит в таком случае с общественной волей? В «Рассуждениях о политической экономии» (1755) Руссо писал: «Все политические сообщества составлены из других, меньших по размеру сообществ различного типа, каждое из которых имеет свои интересы и принципы Воля этих особенных сообществ всегда имеет два аспекта: для членов данных сообществ это — общественная воля, а для членов более обширного общества — частная воля. В этом смысле она часто является правильной в первом смысле и порочной во втором». Но какая из этих волей должна преобладать? Руссо так и не дал удовлетворительного ответа на этот вопрос.

5. Ошибка, приписанная здесь Джеймсу, на самом деле содержалась в нашей работе «Федерализм» [1983]. Мы благодарны Дэвиду Брэйбуку [Braubook 1983] за исправление этой неточности.

6. В работе «Федерализм и демократический процесс (1983, для полного цитирования см. приложение к книге) мы, как и

Примечания автора

549

Жан-Жак в данном диалоге, пришли к выводу, что кроме приложения принципов Равного Учета Интересов и Презумпции Личной Автономии к рассматриваемой проблеме, можно сделать о ней очень мало суждений общего характера. Более поздние размышления и дискуссии, которые привели к нижеследующим выводам, убедили нас в том, что в ряде аспектов наша предыдущая точка зрения была ошибочной.

Глава 15.

Вторая демократическая трансформация: от города-государства к нации-государству

1. Слово нация (nation) по своему смыслу подразумевает «территориальное образование, включающее совокупность людей одной или нескольких национальностей и характеризующееся сравнительно большим размером и независимым статусом». Поскольку стандартное определение нации-государства (nation-state) как «формы политической организации, в условиях которой сравнительно однородное население образует суверенное государство, чаще — государство, включающее одну, а не несколько национальностей» слишком жестко (restrictive) для моих задач, я предпочитаю выражение национальное государство (national state). Страна (country), конечно же, означает «политическое государство, или нацию, или ее территорию». Все эти определения взяты из «Нового Уэбстеровского университетского словаря» (седьмое издание 1965 года). Несмотря на различия в значениях, референтом по сути является то же самое образование, а потому я использую все три слова как взаимозаменяющиеся. (Представляется, что более оправданным было бы уточнить уэбстеровское определение нации-государства — в его цитируемом виде, на мой взгляд, нелепое и уж во всяком случае противоречащее специальному употреблению термина в большинстве профессиональных политологических текстов. Напротив, структурная параллель между городом-государством (city-state) и нацией-государством (nation-state) как политическими образованиями масштаба города и нации соответственно вполне отвечает логике двух трансформаций, которую развивает Даль, обращаясь буквально в следующем абзаце к терминам-структурным двойникам. — М.И.)

2. На основании авторитетных высказываний Джеймса Мэдисона в 10 и 14 номерах «Федералиста» и Джона Адамса в «Защите образа правления Соединенных Штатов Америки» американцы порой заключают, что словом демократия исторически обозначалась система «прямого» правления, когда, как в Афинах, общее собрание граждан было верховной властью, тогда как слово республика обозначало представительное правление. Однако для данного мнения нет достаточных подтверждений. Например, итальянские города-государства Средних веков и раннего Возрождения часто именовались республиками и, подобно Венеции, так себя и характеризовали, хотя и не обладали представительным правлением в последнем смысле. Следуя данной традиции, как Монтескье, так и Руссо определяли республики как государства, где собрание граждан обладает верховной властью. Они различали демократические республики от аристократических по сравнительному соотношению правителей и

550

Р.Даль. Демократия и ее критики

подданных. Посему демократия была одним из видов республики. В своем анализе газет и других источников Уилли Поль Адаме убедительно показывает, что в эпоху американской революции оба слова использовались без отчетливого различия [Adams 1980: 99—117]. Исследования Роберта Шумейкера показывают: «Слова использовались различным образом. Часто они были синонимами». Однако он приходит к выводу, что «представительство гораздо чаще ассоциировалось с республиканизмом, чем с демократией, что можно считать надежным (legitimate) критерием для различия между ними» [Shoemaker 1966: 83, 89]. Поскольку он не приводит убедительных данных об относительной частотности, а также в силу синонимического употребления слов, его выводы выглядят неубедительными.

3. Алан Уэр привлек мое внимание к тому обстоятельству, что хотя целью демократических сил Британии в 1831—1832 годах было расширение прав участия в парламентских выборах, действительным результатом стало сокращение электората.
4. См. обсуждение вопроса о левеллерах в главе 2.
5. Одновременно с такими понятиями, как современная демократия, современная представительная демократия, демократические страны и т.п. Термин полиархия служит для того, чтобы подчеркнуть особенность ее институтов. Происхождение слова кратко объяснено в книге [Dahl 1984: 227—228, 289].
6. По поводу слова плюрализм см. книгу [Dahl 1984: 231—232, 239-240].

Глава 17.

Как полиархия складывалась в одних странах, но не в других

1. Основные данные для данной главы основаны на исследованиях Майкла Колледжа и Вольфганга Райнике [Corpedge & Reinike 1988].
2. При том что в Соединенных Штатах всеобщее голосование быстро стало решающим фактором на президентских выборах, в первых девяти случаях избрание президентских выборщиков осуществлялось в половине штатов легислатурами. Сенаторы не избирались на всеобщих выборах вплоть до 1913 года. Хотя эти непрямые выборы, возможно, и соответствуют критериям полиархии, но до определенного предела они будут оставаться настолько чуждыми общественному контролю, что система опустится ниже критического порога полиархии.
3. Хотя ответственность кабинета перед парламентом не стала частью писаной конституции вплоть до 1953 года, сама практика восходит к 1901 году, «когда Король признал, что при назначении правительства он должен принять во внимание большинство в Фолькетинге. С тех пор так называемая «перемена системы», принцип ответственности правительства от Фолькетинга, палаты, избранной широчайшими выборами, действовал как эффективная норма датской политики, хотя королям сначала было непросто обрести себя в новой, более ограниченной роли» [Svensson 1972: 22].
4. В Соединенных Штатах до 1900 года четыре штата области Скалистых гор — Вайоминг, Айдахо, Колорадо и Юта — распространили на женщин право голосования на президентских

Примечания автора

551

выборах с помощью конституционных референдумов в этих штатах [McDonagh & Price 1986: 22].

5. Число существенных работ крайне велико. Я упомяну здесь лишь несколько, особенно расширивших диапазон систематических сравнительных исследований. Основным поворотным моментом стала публикация в 1965 году «Культуры гражданственности» Габриэля Алмонда и Сиднея Вербы [Almond & Verba 1965]. Исследование строилось на анализе первичных данных об установках и мнениях граждан США, Великобритании, Западной Германии, Италии и Мексики. Вторым компаративистским исследованием, которое открыло новые горизонты была книга под редакцией Хуана Линца и Альфреда Степана «Крушения демократических режимов» [Linz & Stepan (eds.) 1978], в которой были собраны статьи о европейских и латиноамериканских странах. В 1986 году под редакцией Гильермо О'Доннелла, Филиппа Шмиттера и Хуана Линца [O'Donnell, Schmitter, Linz 1986] было опубликовано исследование уже следующей фазы развития — редемократизации. Ждут завершения исследования опыта демократии в двадцати восьми развивающихся странах Азии, Африки и Латинской Америки, начатые в 1985 году Ларри Даймондом, Сеймуром Липсетом и Хуаном Линцем. Они призвали коллег подготовить исследования отдельных случаев в рамках общего аналитического подхода [Diamond, Lipset, Linz 1986]. Хотя в период написания моей книги проект не был еще завершен, редакторы предоставили мне черновые варианты отдельных глав.
6. В аналогичной схеме Леонардо Морлино [Morlino 1980: 94] использует восемь пар переходов между четырьмя типами режимов — традиционным, авторитарным, тоталитарным и демократическим — для классификации опыта восьми европейских стран.
7. Важно различать стабильность полиархической системы или режима, что означает непрерывное сохранение институтов полиархии, от конституционной стабильности. Так, Франция сохранила системную стабильность несмотря на конституционный переход от Четвертой республики к Пятой. Тем более следует их отличать от нестабильности кабинетов, партийных коалиций, политических линий и т.п. Из-за двойного смысла слова правление (government) термин нестабильное правление (unstable government), относящийся обычно к смене кабинета министров, может пониматься превратно, как будто он подразумевает нестабильность полиархической системы. Вероятно, что для любого демократа стабильность демократической системы хороша, но это отнюдь не предполагает, что желательна стабильность и в других смыслах.

Глава 18.

Почему полиархия утверждалась в одних странах, а не в других

1. В данной главе я пользуюсь терминами демократия и народное правление в широком родовом смысле, предполагающем включение как современных полиархий, так ранних демократий и республик.

552

Р.Даль. Демократия и ее критики

2. На основании свидетельств, полученных в результате анализа изображений на вазах и некоторых

стихотворных произведений, Джон Фаин приходит к выводу, что к середине VI века «тактика гоплитов была усвоена во многих частях эллинского мира. Это явление ослабило практически полный контроль аристократов над всеми аспектами полиса, поскольку новым бойцам нельзя было отказать в некотором участии в управлении. Предоставление новых привилегий, однако, сказалось лишь на сравнительно малой части населения, <...> поскольку несомненно, что мелкие крестьяне, ремесленники и наемные работники не могли позволить себе купить необходимое вооружение, чтобы стать гоплитами» [Fine 1983: 59]. Рафаэль Сили пишет, что «недавние исследования ваз показали, что различные элементы вооружения гоплита появлялись поочередно. Ни одно не засвидетельствовано ранее 750 года, но все они появились к 700 году. Первоначально они использовались каждое отдельно, а полное снаряжение гоплита появляется на вазе около 675 года» [Sealey 1976: 30]. Его комментарий об общественной значимости тактики гоплитов см. [57].

3. Джон Фаин предполагает, что в VII и VI веках слово демос «могло иметь более ограниченное значение, включавшее только новую часть населения, которая стремилась к политическому признанию, а именно, формировавшийся слой гоплитов» [Fine 1983: 108].

4. «Только в течение римского периода последние остатки демократии постепенно вытесняются в греческих городах» [Ste. Croix 1981: 306-07].

5. «В то же время были и отличия. <...> Во-первых, регулярность, масштабы, длительность и географическое распространение военных кампаний Рима были несопоставимы с практикой греков, а сами эти различия постоянно увеличивались. Во-вторых, римская гражданская милиция в отличие от афинской была полностью интегрирована в иерархическую структуру общества» [Finley 1983: 129].

6. «С появлением национальных армий, сформированных путем призыва и пользующихся поддержкой всего народа, стало возможным то, чего не могли сделать наемные силы, содержащиеся государем для чисто династических целей. Их можно было более решительно бросать в бой, поскольку новые призывы приносили должное пополнение» [Brodie 1959: 31].

1. Пропорции исчислены по публикациям Бюро переписи США — Серия А 1-3, страница 7 и Серия Y 763-

75, страница 736.

8. В Великобритании полиция исторически находилась под контролем местных властей. Акт о полиции 1964 года вкупе с другим законодательством существенно уменьшил местный контроль и создал в большей степени общегосударственную, хотя и не сильно централизованную структуру. В Соединенных Штатах и в Новой Зеландии не существует национальной полиции. В Канаде федеральной структурой является Королевская канадская конная полиция. В Австралии только небольшие полицейские силы имеют общегосударственные обязанности, тогда как штаты содержат свои собственные полицейские силы [Encyclopedia Britannica 1970, vol. 18: 154].

Примечания автора

553



9. «Одни и те же люди носили шляпы и шлемы. <...> Военные офицеры и гражданские руководители имели аристократическое происхождение. Они вдохновлялись одними ценностями. Они поддерживали семейные связи с помощью родства и свойства» [Nordlinger 1977: 11].

10. Всеохватывающий теоретический и сравнительный анализ вмешательства военных в политику содержится в книге Сэмми Файнера [Finer 1988].

11. Я не пытаюсь различать в данном контексте власть, влияние, авторитет и контроль. В целях удобства далее я практически повсюду буду использовать слово власть (power).

12. Ванханен ясно подчеркивает первый фактор: «Демократия возникает в условиях, когда ресурсы власти столь широко распределены, что ни одна группа не в состоянии подавить своих соперников или сохранить свою гегемонию» [Vanhanen 1984: III]. В то же время он не придает значения второму фактору и просто считает его вытекающим из первого.

13. Яркое исключение подтверждает тезис. Фактическому исключению чернокожих на Юге США из числа эффективных граждан сильно способствовали относительно четкие черты различия, связанные с кастой.

14. «Демократии первоначально появились в странах, где была широко распространена собственность на землю и где грамотность была практически всеобщей, но где городское и несельскохозяйственное население было относительно незначительным» [Vanhanen 1984: 126]. В своем сравнительном исследовании происхождения демократии в 119 странах с 1850 по 1979 год Тату Ванханен приходит к выводу, что доля семейных ферм является полезной объяснительной переменной. В то же время по мере развития СДП-

общества доля сельскохозяйственного населения уменьшается, и семейные фермы не могут более служить показателями рассеяния власти. Для нынешних условий Тату Ванханен учитывает поэтому долю семейных ферм в совокупном сельскохозяйственном населении и во вкладе сельского хозяйства в ВВП [Vanhanen 1985]. Стивенсы показывают, что среди тринадцати западноевропейских стран, включая Финляндию и Австро-Венгрию, в семи, где уже к 1900 году преобладало мелкое землевладение, демократические институты, возникшие к 1919 году, они сохранились в межвоенный период, и только в одной стране — Финляндии — произошел «временный закат демократии». Из пяти стран с крупным землевладением к 1900 году только в Великобритании демократия выжила, тогда как в Австро-Венгрии, Испании, Италии и Германии были установлены авторитарные режимы [Stephens & Stephens 1987].

15. При рассмотрении субкультур в моей книге о полиархии [Dahl 1971] я исключил партийно-идеологические субкультуры. Теперь я считаю это ошибкой, поскольку демократия потерпела поражения в странах, где были сильны партийно-идеологические субкультуры, например в Чили в 1973 году.

16. Хотя использованные в «Полиархии» данные [Dahl 1971: 105—114] относятся к шестидесятым годам, они вполне показательны (см. таблицу 7.1).

17. Данные страны являются наименее пестрыми в этническом и лингвистическом отношении.

Значительная доля населе-

554

Р. Даль. Демократия и ее критики

ния номинально принадлежит к одной общей религиозной группе, например, протестантской, католической или мусульманской. В этих общих религиозных группах могут существовать, конечно, свои внутренние подразделения (см. [Taylor & Hudson 1972: 271-281]).

18. Термин консоциативный (consociational) был предложен Арендой Лейпхартом в конце 1960-х [Lijphart (1968) 1975]. Хотя он не употреблял его первоначально для обозначения «политики приспособления» (politics of accommodation) в Нидерландах, он позднее использовал его во втором издании книги, чтобы охарактеризовать демократические системы, подобные нидерландской [Lijphart (1968) 1975: 209]. Он заимствовал термин консоциация (consociatio) у Йоханнеса Альтюзия, употреблявшего его в своем труде «Политика методически усвоенная» (1603) [Lijphart 1977: 1]. Он указывает, однако, это «первый современный автор, который использовал термин «consociational» был Дэвид Аптер [Lijphart 1977: 161—162], применивший его для Нигерии [Apter 1961: 24—25]. Хотя консоциативная полиархия было бы более уместным словоупотреблением в данной книге, выражение консоциативная демократия устроилось, и я следую здесь этому стандарту.

19. Детальные образцы субкультурных размежеваний в этих странах описаны в трудах [Lijphart 1975: 16—58; Lijphart 1977: 71-74, 9-2-94; Lorwin 1966: 147-87; Lorwin 1974: 33-69, 179-206; Daalder 1966: 188-236; Daalder 1974: 107-124; Engelmann 1966: 260-83; Nordlinger 1972; Steiner 1974: 120-46, 167-85, 409—26]. Критика анализа Лейпхартом голландской политики содержится в работе Ханса Даальдера [Daalder 1987].

20. В Австрии, «конец Большой Коалиции таким образом не означал возвращение с напряженными межэлитными отношениями Первой Республики. Фактически, степень тогдашней психологической дистанции между лидерами из двух лагерей едва ли можно вообразить в сегодняшних условиях. Изменения в политической культуре высшей элиты без сомнения смягчили ожидавшийся при возвращении к однопартийному правительству удар.

В каждом лагере есть группы, наиболее резистентные к изменениям в отношениях с противостоящим лагерем. Они, похоже, расположены в пределах эшелона активистов и функционеров, связывающих высших лидеров с массой последователей» [Steiner 1972: 174].

Соответствующие изменения в Нидерландах описаны Хансом Даальдером [Daalder 1987].

21. Оценки за период 1948—1964 годов приводятся Робертом Диксом [Dix 1967: 362].

22. Эти казусы (cases) кратко описаны Лейпхартом [Lijphart 1977: 134—41, 147—64]. Однако, по его мнению, Нигерия «едва ли вообще удовлетворяет более узкое определение консоциативной демократии» [162]. О Ливане см. также [Hudson 1985].

23. Опыт Австрии и Колумбии подсказывает некоторые уточнения. Во Второй Австрийской Республике третья политическая субкультура Первой Республики (Националистический лагерь) ослабевала. Хотя Курт Штайнер описывает сохранение националистического лагеря во Второй Республике [Steiner 1972: 146], он намного менее важен культурно и политически, чем

Примечания автора

555



другие два. Народная партия и социалисты получали больше 80% голосов, и иногда даже больше 90%, на всех выборах Национального собрания [Steiner 1972: 430, table 2]. Исходя из того, что «коалиция в системе с двумя сторонами налагает, серьезные напряжения и вероятно влечет нестабильность соглашения», я заключил в своей книге 1966 года о политических оппозициях в западных демократиях, что это было бы сомнительно, если, «учитывая данные напряжения, колумбийские соглашения просуществуют полные шестнадцать лет» [Dahl 1966: 337]. Как оказалось, соглашения действовали до конца данного периода, хотя эта система правления не вынесла воздействия небольшого, тяжелого партизанского движения.

24. Хуан Линц специально рассмотрел роль политических лидеров как в сбоях демократизации, так в и успешных переходах [Linz & Stepan 1978].

25. В 1980-х годах ВНП на душу Советского Союза и большинства других Восточных Европейских стран достиг уровней, превосходящих таковые европейских демократий двадцатых годов. Они были, возможно, выше уровня, достигнутого в 1929 году богатейшей демократической страной того времени — Соединенными Штатами. Хотя сравнения хромают, американский ВНП на душу населения в 1929 году может быть оценен в \$ 5795 в ценах 1982 года, а оценки 1983 года для стран Варшавского договора составили \$ 6273, для СССР — \$ 6784 и для Восточной Германии — \$ 7427 [Sward 1986: table I, n 2].

26. Стивенсы [Stephens & Stephens 1987] соглашаются с комментарием Гордона Льюиса [Lewis 1968, 107—108], что в ответ на «движение за самоуправление и представительские учреждения в Вест-Индии политика Министерства колоний (Colonial Office) сводилась, практически, к предоставлению мелких реформ в самый последний момент Шел поиск любой возможности задержать неизбежное <...> Прогресс, в любом случае, было результатом решительных действий прогрессивных сил в каждой колонии, его добивались от Лондона всем от протеста до волнений». Они отмечают далее, что «продвижение к демократии и независимости было далеко от автоматического и прямолинейного <...> Внутреннее давление должно было быть достаточно убедительным, чтобы вызвать уступки, но не угрожающим, чтобы спровоцировать защитную реакцию и регресс» [Stephens & Stephens 1987: 15-16].

27. Данные об американском вмешательстве и его результатами см. в трудах Вальтера ЛаФебера [LaFeber 1984], Роберта Трюдо и Ларса Шульца [Trudeau & Schoultz 1986: 25—28], и Денниса Гильберта [Gilbert 1986: 88—89].

Глава 19. Неизбежно ли господство меньшинства?

1. Моска расценил этот общий «закон» как один из его главных вкладов в политическую науку, хотя он честно признал своих предшественников, главным образом Макиавелли, Сен-Симона и Конта [Mosca (1923) 1939: 329ff]. Он сначала представил эти взгляды в книге «Теория правления и парламентское правление» (*Teoria dei Governi e Governo parlamentare*), изданный в 1884 году, и повторил их затем в первом издании своих

556

Р.Даль. Демократия и ее критики

знаменитых «Элементов политической науки» (*Elementi di Scienza Politica*), вышедшем в Турине в 1896 году. Цитата заимствована из первой части второго издания «Элементов», которое полностью воспроизводит первое издание. Отказ Парето признавать первенство Моски в разработке теории правящего класса вызывал у Моски большую досаду. По поводу деталей «его знаменитой постоянной вражды с Парето» писал Джеймс Мейсел [Meisel 1958: 170]. Мейсел также дает превосходное и обширное изложение и критический анализ теории Моски, которые я нашел очень полезными.

2. По поводу предшествующих и современных версий теории правящего класса см. [Pennati 1961a; Pennati 1961b, 3ff.; Bobbio 1961: 54ff].

3. Содержательные теории и описания, утверждающие господство меньшинства, обширны числом и крайне разнообразны содержанием. Возможно те, которые я выделил здесь — не самый лучший выбор. Так, хотя я включаю Грамши, я не обсуждаю более поздние исследования нео-марксистов. Нет здесь и пост-михельсовских консерваторов, а также и приверженцев правых теорий господства меньшинства, например, Джеймса Бернхэма [Burnham 1943]. Недавний симпозиум по творчеству Гаэтано Моски показал, как широко распространенными стали его и сходные с ними идеи [Albertoni 1982]. Однако, я полагаю, что с доводы других авторов о господстве меньшинства адекватно отражены в последующем изложении.

4. Это — моя довольно свободная интерпретация паретовской концепции «остатков второго рода».

5. Парето далее квалифицировал его концепцию правящего класса, отмечая, что «правлящий класс — не гомогенен. В нем есть правительство — меньший, *choicet* класс (иначе лидер, или комитет), который эффективно и повседневно осуществляет контроль» [1935, 4: 7573].

6. В итальянской политической науке и журналистике термины *classe dirigente*, *classe politico* и *classe governante* распространились с 1945 года, несколько очистившись от своих недемократических коннотаций. Согласно Норберто Боббио [Bobbio 1961: 56], различия, проведенные Гвидо Дорсо в посмертно изданной незаконченной статье, предполагают, что *la classe governante* включает и *la classe dirigente*, составленный из политических, экономических, интеллектуальных и других элит, и *la classe politico*, который фактически направляет правительство и включает не только руководителей, исполняющих служебные обязанности, но также и глав оппозиции. Мне кажется, однако, что эти различия последовательно не проводятся.

7. Я преднамеренно использовал три термина, чтобы избежать запутанного вопроса преимущества первых перед другими. Для исчерпывающего обсуждения см. [Elster, 1985: 24ff].

8. Эта работа Михельса была издана по-немецки в 1911 году, по-итальянски в 1912 году, и в английском переводе в 1915 году. Здесь используется английский перевод, переизданный в 1962 году.

9. Обширная литература посвящена разъяснению значений понятий, связанных со властью, различению различных терминов и концептов типа власть, влияние, авторитет и т.д., разработке подходящих средств и методов исследования, рассмотре-

Примечания автора

557

нию и описанию властных отношений в неких специфических контекстах. Но согласие ученых по этим вопросам все еще остается весьма низким. Отчасти разнообразие подходов и отдельные проблемы описаны в сборнике статей под редакцией Брайана Бэрри [Barry 1976]. См. также работу Феликса Оппенгейма [Oppenheim 1981].

10. После тридцати одного года военного правления в Гватемале, следовавшего за свержением Хакобо Гусмана Арбенса в 1954 году, военные согласились на проведение выборов в 1985 году. Наблюдатели в целом характеризовали их как честные и свободные. Основные институты полиархии были восстановлены, а избранное правительство было широко признано «демократическим». Однако, президент избегал прямых вызовов военным, например, не преследуя по суду офицеров, замешанных в политические убийства [Kinzer 1986: 32ff]. Подобная ситуация избранного гражданского правительства, сдерживающего себя, чтобы избежать военного переворота, также возобладали в Гондурасе, где слабость правительства была обусловлена влиянием правительства США [Shepherd 1986].

11. Одно из понятийных затруднений связано с правильностью оценок (accuracy of attributions).

Предположим, что В действует согласно тому, как он принимает желания А. Но предположим, что В по ошибке приписывает (attributes) А намерения или желания, которых тот фактически не имеет, или же, что В ожидает потенциальную награду или наказания от А, которых тот фактически не хочет или не может присудить. Возможно, что Генри II в конце концов не желал смерти Бекета. В крайнем случае, В может быть чрезвычайно иррационален или даже невменяем. Следует ли нам признать, что Генрих VIII господствует над В, поскольку В полагает, будто он слышит голоса, внушающие ему как верному подданному повиноваться желаниям Генри VIII?

12. Хотя Грамши был явно под влиянием «Элементов политической науки» Моски, он нигде не указывал на это [Pellicani 1976: 12]. Было, вероятно, политически неверно признавать столь значительный интеллектуальный долг столь видному противнику марксизма. С другой стороны, долг Грамши по отношению к Кроче был стольше велик или даже больше, но все же более ясно признавался. «Как и для всех итальянских интеллектуалов того поколения, его философским учителем в точном смысле (par excellence) был Benedetto Croce. <...> В более поздние годы Грамши стал все более и более критически относиться к Кроче, поскольку последний становился все большим и большим антимарксистом» [Kolakowski 1978: 3:222].

13. В заключительной главе я возвращусь к важности интеллектуалов или более точно соответствующей страты в постсовременных обществах, которые специализируются в приобретении и распределении знания и информации. Власть интеллектуалов в постсовременном обществе сами интеллектуалы склонны недооценивать. Как мог бы сказать Моска, они создают политические формулы, которые обслуживают их цели, маскируя их собственное влияние.

14. Суть обсуждаемого вопроса в том, что я назвал бы «цепь контроля». Она может трактоваться также для отдельных случаев как цепь причинной обусловленности (causation). Например, Фе-

558

Р. Даль. Демократия и ее критики

лике Оппенгейм утверждает, что обладание (having) властью в отличие от осуществления (exercizing) власти не обязательно влечет за собой причинную обусловленность [Oppenheim 1981: 31ff].

15. Исключением является «Властвующая элита» (The Power Elite) Чарльза Райт Миллса и другие исследования происхождения и подготовки высокопоставленных должностных лиц и руководителей в деловой, правительственной и военной сферах. Чего эти исследования упускают, однако, это сбор данных о цепи контроля, связывающей представителей этих элит с достигаемыми результатами, например, с убеждениями, повестками дня или правительственными решениями, над которым они якобы осуществляют господство. Несоответствие между данными о происхождении и данными о цепи контроля поразительно.

Глава 20. Плюрализм, полиархия и общее благо

1. В дискурсе общего блага понятия благо (good), интерес (interest), благополучие (welfare), и некоторые другие в сочетании с квалификациями общих (common), всеобщий (general), общественный (public) и т.п. часто используется синонимично. Брюс Дугласе [Douglass 1980] убедительно, я думаю, доказывал, что из-за различий в исторических значениях общий смысл концепта «общественный интерес» (the public interest) не эквивалент смыслу концепта «общее благо» (the common good). Он предлагает реструктурировать их, чтобы сделать эквивалентами. Брайан Бэрри проанализировал несколько комбинаций упомянутых выше концептов и провел между ними различия [Barry 1965]. Чтобы уменьшить путаницу, я не использую слово интерес (interest) в данной главе. В то же время я пользуюсь выражениями общее благо (common good) и общественное благо (public good) как равнозначными.

2. В данной книге эти вопросы уже обсуждались прежде всего в главах 5, 11 и 12.
3. Является традиционная интерпретация фактически неверным истолкованием трудов Аристотеля предметом спора. Традиционный взгляд высказывает Алистер МакИнтайр: «Как в случае с Платоном, его убежденность является одной из сторон враждебности к конфликту и его отрицания как для условий жизни отдельного благого человека, так и для благого города. И Платон, и Аристотель рассматривают конфликт как зло, а Аристотель к тому же как устранимое зло. Добродетели находятся в гармонии друг с другом, а гармония частная воспроизводится в гармонии государства» [MacIntyre 1981: 157]. Йэк утверждает, что «только чрезвычайно выборочное чтение «Политики» может подкрепить утверждения» МакИнтайра, который, однако, «формулирует распространенное понимание аристотелевского представления о политическом сообществе» [Yack 1985: 92].
4. МакИнтайр, чья оценка добродетелей во многом зависит от Аристотеля, пишет: «Игнорирование ключевого значения конфронтации и конфликта в человеческой жизни скрывает от Аристотеля еще один важный источник человеческого познания добродетелей, а также сферы соответствующей практики. Выдающийся австралийский философ Джон Андерсон убеждал нас не спрашивать об общественном учреждении, какой цели оно служит, а скорее

Примечания автора

559

ареной каких конфликтов является. Вот в чем было прозрение Андерсона — поистине софокловское прозрение, что именно через конфликт и иногда только через конфликт мы познаем, каковы наши концы и начала» [MacIntyre 1981: 163—164].

5. Например, Брюс Дуглас толкует «общее благо хороший в традиционном понимании» как состоящее из «множества определенных чаяний, предназначенных умножить общее человеческое благосостояние — типа мира, порядка, процветания, правосудия и общности... Подразумеваемые выгоды должны были быть общими в том смысле, они разделяются всеми членами общества. В данном вопросе не было никакой уклончивости или неуверенности относительно того, чье благо подразумевается. Раз благо общее — значит каждого» [Douglass 1980: 104].

6. «С другой стороны, имелось широкое различие взглядов между имущими классами и бедными. Аристотель считал, что он мог выявить это различие в политической истории повсеместно, и он не был, вероятно, совершенно не прав. Во внутренней политике проследить это непросто... Различие можно наиболее отчетливо выявить во внешней политике, которая, конечно, требовала денег. В ряде случаев нам сообщают, что имущие классы были склонны к миру или умиротворению, в то время как бедняки были более воинственными.... Но это просто означает, что люди проявляли склонность голосовать согласно своим экономическим интересам. Богачу был не по душе военный налог и частая необходимость снаряжать триеры, становиться триерархом, крестьяне опасались, что их земля будет разорена, а им самим придется нести военную службу. Бедным, с другой стороны, было меньше терять, а надеяться они могли на распределения земли за границей в случае успеха. Кроме того, они были более заинтересованными в защите демократического режима, которому, как они справедливо чувствовали, угрожало господство Спарты и Македонии» [Jones 1969: 131—132].

Даже искренне сочувствующий греческой демократии пятого и четвертого столетий Сте. Круа в своей фундаментальной работе о классовый борьбе в эллинской античности [Ste. Croix 1981] интерпретирует политическую жизнь как по существу приглушенную борьбу между относительно богатым имущим классом и большинством граждан — маленькими крестьянами, ремесленниками, торговцами и другие гражданами без большой личной собственности (Ste. Croix 1981: 114ff, 285—93, и passim). См. также суждения Финли [Finley 1983: 101 ff].

1. См., например, следующие работы [Hale 1977: 43—75; Hyde 1973: 48-64, 104-23, 168-171; Marlines 1979: 45-71, 148-61; Pullan 1972: 116-62].

8. Фактически, в своей «Политической экономике» Руссо ясно идентифицировал проблему; но его решение темно, и он не возвращался этому в «Общественном договоре». В цитате, приведенной уже на странице (289 оригинала), он напоминает нам, что «общая воля, которая всегда направлена на сохранение и на обеспечение благополучия целого и каждой его части, и которая служит источником законов, является для всех членов Государства, по отношению к этим членам и к Государству, мерилем справедливого и несправедливого». Но затем он быстро продолжает:

560

Р.Даль. Демократия и ее критики

«Важно отметить, что это мерило справедливости, надежное по отношению ко всем гражданам, может быть ошибочным в применении к чужестранцам, и причина тому очевидна: ибо тогда воля Государства, хотя и является общою по отношению к его членам, не является уже таковою по отношению к другим Государствам и их членам, но становится для них волей частною и индивидуальною, мерилем справедливости которой является естественный закон; это равным образом сводится к установленному нами принципу. Ибо тогда мир — как один большой город — превращается в Политический организм, естественным законом которого является всегда общая воля, входящие же в него Государства и различные народы являются лишь индивидуальными членами этого организма» [1978: 212\ (цит. по: [Руссо 1998: 158\)].

9. См. книгу 2, главу 4 «Общественного договора», где он пишет:

«Обязательства, связывающие нас с Общественным организмом, непреложны лишь потому, что они взаимны и природа их такова, что, выполняя их, нельзя действовать на пользу другим, не действуя также на пользу себе. Почему общая воля всегда направлена прямо к одной цели и почему все люди постоянно желают счастья каждого из них, если не потому, что нет никого, кто не относил бы этого слова каждый на свой счет и кто не думал бы о себе, голосуя в интересах всех?» [1978: 62\ (цит. по: [Руссо 1998: 221]).

Данный пассаж включен без изменений в «Женевские рукописи» [1978: 62].

См. также «Общественный договор», книга 1, глава 7, где он пишет:

«Как только эта масса людей объединяется таким путем в одно целое, уже невозможно причинить вред ни одному из его членов, не задевая целое, и тем более нельзя причинить вред целому так, чтобы члены его этого не почувствовали. Стало быть и долг, и выгода в равной мере обязывают обе договаривающиеся стороны взаимно помогать друг другу; и одни и те же люди должны стремиться использовать в этом двояком отношении все преимущества, которые дает им объединение» (цит. по: [Руссо 1998]).

10. Цитируется [Mill 1958: 44\]. В полном соответствии со взглядам Милля можно было бы уточнить его формулировку, сделав ее приложимой как к мужчинам, так и к женщинам.

Глава 21. Общее благо как процесс и субстанция

1. При написании данной главы я пользовался неопубликованной работой Иана Шапиро «Замечания относительно республиканского идеала в американской политике, истории и политической теории» (1987).

2. Об аристотелевской традиции добродетели см. в первую очередь [MacIntyre 1984]. Важно, однако, иметь в виду, что в трактовке МакИнтайра в гомеровской Греции, в Афинах, а также у Аристотеля благая жизнь и благой гражданин отличаются не единичной добродетелью (*virtue*), а множественными добродетелями (*virtues*): честью, справедливостью, храбростью,

Примечания автора

561

сдержанностью и другими. О добродетелях в Афинах см., например [135ff\], Республиканская традиция обсуждается во второй главе с цитированием работ Вуда и Пококка.

3. Вуд непосредственно продолжает свои рассуждения, которые я только что цитировал, описывая республиканскую идеологию как

«Видение, столь далекое от фактов американского общества, столь противоречащее предыдущему столетию американского опыта, что одного этого было бы достаточно, чтобы сделать Революцию одним из величайших утопических движений американской истории. В 1776 году Революция явилась заключительной попыткой, возможно — с учетом природы американского общества — даже отчаянной попыткой многих американцев осуществить традиционный идеал республики как корпоративного общества, где благо станет единственной целью правления» (Loc. Cit.).

МакИнтайр отклоняет гипотезу, что согласие афинян относительно их идеала благого человека и благою гражданина вело к согласию относительно общего блага, поскольку примеры «морального разногласия в пятых и четвертых столетиях возрастают из-за противопоставления одного набора добродетелей другому. Конфликт порожден, возможно, даже в большей мере тем, что конкурирующие концепции одной и той же добродетели сосуществуют друг с другом. Природа <...> справедливости <...> — предмет именно такого разногласия» [1984: 133—134].

Ни в «Макиавелистском моменте», ни в другом сочинении, насколько я знаю, Покок не утверждал, что политическая жизнь во Флоренции, Англии, или Америке когда-либо фактически соответствовала идеалу гражданского бытия (*vivere civile*).

4. Справедливости ради надо признать, что как указывает в обстоятельном постскрипуме ко второму изданию «После добродетели» сам МакИнтайр его «работа все еще не завершена» [MacIntyre 1984: 278]. Возможно, МакИнтайр не считает задачей философа разработку выполнимую программу создания благого общества.

5. Я предложил в другом месте оценку размера политического сообщества величиной в 50 000—200 000 как достаточно маленького для Соединенных Штатов, чтобы сделать эффективное гражданство возможным, и достаточно большого, чтобы сохранить контроль над довольно широкой повесткой дня: образованием, жильем, транспортом, здоровьем, планированием, развитием и т.п. [Dahl 1967]. Хотя численность несколько произвольна, чем меньшее сообщество, тем в большей мере решения относительно этих и других вопросов будут направляться решениями больших по объему и более инклюзивных единиц.

6. Однако, Вальцер, кажется, сомневается относительно фактической практики, особенно относительно в отношении неприкасаемых [Walzer 1983: 151]. Возможно, согласия на деле нет, а члены низших касты негодуют и возмущаются. «Если бы это было так, то было бы важно выявить принципы, которые сформировали их негодование. Эти принципы, также, должны учитываться при определении справедливости в деревне» [314].

1. Сфера и охват политической единицы могут быть ясно идентифицированы. Люди в области данной единицы настоя-

562

Р.Даль. Демократия и ее критики

тельно желают политической автономии по поводу проблем в пределах ее охвата. Они настоятельно желают самоуправления на основе демократического процесса. Охват простирается до поддающихся оправданию

пределов. На интересы отдельных лиц, образующих единицу, существенно воздействуют решения в пределах ее охвата. Согласие среди лиц, чьи интересы существенно затрагиваются, выше, чем это было бы внутри любых других возможных границ. Измеренные в соответствии с подходящими для этого критериями выгоды должны перевесить затраты.

Глава 22. Демократия в завтрашнем мире

1. См., в особенности 2: 378—381 в работе Токвиля «Демократия в Америке» [Tocqueville (1840) 1961]. Более полное рассмотрение данной проблемы содержится в следующей работе [Dahl 1984, chap. 1: 7—5/]. Следующие параграфы адаптированы из страницы 36.

2. Единственным известным нам случаем является Уругвай. Стоит отметить, что демократия в этой стране была восстановлена быстрее, чем в соседних государствах: Аргентине, Бразилии и Чили.

Глава 23. наброски контуров развитой демократической страны

1. Возможна также передача права собственности на предприятие кооперативу, члены которого коллективно владеют предприятием, и в котором каждый работник имеет право на один голос, а не на реализуемую на свободном рынке акцию. Подобное решение проблемы было реализовано в Мондрагоне в Испании [Thomas and Logan 1982]. При этом данные предприятия принадлежали рабочим и функционировали весьма успешно. В другой работе мы привели причины, по которым эта форма собственности представляется нам предпочтительной как при наличии индивидуальных паев в предприятии, так и при различных формах коллективного владения им [Dahl 1984].

2 Другие недостатки и противоречия описаны в работе [Dahl 1984, chap. 2].

3. Ряд специфических особенностей решения проблемы, которые представляются нам подходящими для многих фирм в США см. в работе [Dahl 1984, chaps 3, 4].

4. Важной особенностью, которая позволяет объяснить успех кооперативов в Мондрагоне, является существование эффективной системы поддержки как раз подобного типа. Описание ее см. в работах [Thomas and Logan 1982, chaps 3,4; Ellerman 1982].

5. Издатели Оксфордского словаря английского языка, очевидно, нашли только один случай использования этого понятия в значении, близком современному, в период, предшествовавший XIX столетию. См. четвертое определение понятия «интеллектуал».

6. Как отмечает Шилз «общее чувство дистанции по отношению к властям возникло и стало одной из глубоко укорененных традиций среди интеллектуалов. Это впервые случилось на Западе а затем, в нынешнем столетии, — в Африке и Азии в

Примечания автора

563

среде интеллектуалов, попавших под влияние западных традиций» [1968: 407].

1. Внутренняя гетерогенность этой категории была подчеркнута Алмондом в классической работе, посвященной внешней политике и общественному мнению, где он выделял различные типы политических элит в США:

(1) Политические элиты, включающие в себя избранных руководителей, высших назначенцев и партийных лидеров. Официальная политическая элита, разумеется, подразделяется в соответствии с ее позициями в рамках процесса принятия политических решений (например, законодательная, исполнительная, судебная) и согласно политической проблеме, которую она решает (например, в области внешней политики — госдепартамент и комитеты по международным делам Палаты представителей и Сената).

(2) Административные и бюрократические элиты

(3) Элиты в группах интересов, включающие в себя значительное число частных ассоциаций, ориентированных на политические проблемы. Здесь также можно выделить избранные элиты или группы политических интересов и бюрократические аппараты.

(4) Наконец, существуют элиты в сфере коммуникаций, наиболее характерными представителями которых являются владельцы, лица, имеющие влияние и работники СМИ. Возможно, наиболее эффективную группу лидеров общественного мнения представляет собой значительное количество «нотаблей», выделяющихся в рамках профессиональных сообществ, общин и институтов. Они известны также, как мужчины и женщины, пользующиеся доверием и имеющие личных последователей [1950:

8. Алмонд пишет об одной из разновидностей элит, элите в области коммуникаций: «Любое простое описание структуры сферы коммуникаций неизбежно противоречит ее разнообразию и сложности» [1950: 139—141].

9. Ряд описаний и анализ опыта в области телекоммуникаций в ряде американских штатов и местных сообществ содержится в работе [Arterton et al. 1984]. Хотя описываемые попытки были предприняты на весьма простом технологическом уровне, они открывают гигантские возможности, существующие на более высоких уровнях. См. также работу [Abramson, Arterton and Orren 1988].

10. Краткая обрисовка способов решения данной проблемы в этом направлении содержится в работе [Dahl 1984: 82—85].

ЛИТЕРАТУРА

Аристотель. 1976—1984. Соч. в 4 т. М.: Мысль.

Бенвенист Э. 1995. Словарь индоевропейских социальных терминов. М.: Прогресс.

Доган М, Пеласси Д. 1994. Сравнительная политическая социология. How to Compare Nations. М.

- Ильин М.В. 1997. Слова и смыслы. Опыт описания ключевых политических понятий. М.: РОССПЭН.
- Иноземцев В.Л. 1999. Расколота цивилизация. Наличествующие предпосылки и возможные последствия постэкономической революции. М.: Academia; Наука.
- Интервью с Юрием Сергеевичем Степановым // Политическая наука. 2002. № 3.
- История политических и правовых учений XIX в. 1993. М.: Наука.
- Казанцев А.А. Тирания, диктатура: когнитивная схема и историческая судьба политических понятий // Полис. 2001. № 5.
- Лейпхарт А. 1997. Демократия в многосоставных обществах: Сравнительное исследование. М.: Аспект Пресс.
- Локк Дж. 1960. О государственном правлении // Локк Дж. Избранные философские произведения в двух томах. Т. 2. М.: Изд-во социально-экономической литературы.
- Ордушук П. Эволюция политической теории Запада и проблемы институционального дизайна // Вопросы философии. 1994. № 3.
- Платон. 1972. Соч. в 3 т. Москва: Мысль.
- Руссо Ж.Ж. 1998. Об общественном договоре. Трактаты. М.: Канон-пресс.
- Сергеев В.М. 1999. Демократия как переговорный процесс. М.: МОНФ.
- Abramsom, Jeffrey B.; Arterton, F. Christopher; and Gary R. 1988. *The Electronic Commonwealth: The Impact of New Media Technologies on Democratic Politics*. New York: Basic Books.
- Ackerman, Bruce A. 1980. *Social Justice and the Liberal State*. New Haven: Yale University Press.
- Adams, John. 1850—56. *Defence of the Constitutions of Government of the United States of America*. In Charles F. Adams, ed., *The Works of John Adams*. Boston: Little, Brown.
- Adams, Willi Paul. 1980. *The First American Constitutions: Republican Ideology and the Making of the State Constitutions in the Revolutionary Era*. Trans. Rita Kimber and Robert Kimber. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Agard, Walter R. 1965. *What Democracy Meant to the Greeks*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Albertoni, Ettore A., ed. 1982. *Studies in the Political Thought of Gaetano Mosca: The Theory of the Ruling Class and Its Development Abroad*. Milan: Giuffre editore.
- Alford, C. Fred. 1985. «The 'Iron Law of Oligarchy' in the Athenian Polis». *Canadian Journal of Political Science* 18 (2): 295—312.
- Almond, Gabriel A. 1950. *The American People and Foreign Policy*. New York: Harcourt Brace.
- Литература
565
- Almond, Gabriel A., and Verba, Sidney. 1965. *The Civic Culture*. Boston: Little, Brown.
- American School of Classical Studies at Athens. 1960. *The Athenian Citizen*. Princeton: The American School of Classical Studies at Athens.
- Andreski, Stanislav. 1968. *Military Organization and Society*. Berkeley: University of California Press.
- Andrews A. 1956. *The Greek Tyrants*. L.
- Apter, David. 1961. *The Political Kingdom of Uganda*. Princeton: Princeton University Press.
- Aristotle. 1952. *The Politics of Aristotle*. Trans. Ernest Barker. Oxford: Clarendon Press.
- Arrow, Kenneth. 1963. *Social Choice and Individual Values*. 2d ed. New Haven: Yale University Press.
- Arterton, F. Christopher; Lazarus, Edward H.; Griffen, John; and Andres, Monica C. 1984. *Telecommunication Technologies and Political Participation*. Washington: Roosevelt Center for American Policy Studies.
- Bachrach, Peter. 1967. *The Theory of Democratic Elitism*. Boston: Little, Brown.
- Barber, Benjamin. 1984. *Strong Democracy*. Berkeley: University of California Press.
- Barry, Brian. 1965. *Political Argument*. London: Routledge and Kegan Paul.
- , ed. 1976. *Power and Political Theory: Some European Perspectives*. New York: John Wiley and Sons.
- , ed. 1979. «Is Democracy Special?» In Peter Laslett and James W. Fishkin, eds., *Philosophy, Politics, and Society*, Fifth Series, 155—96. New Haven: Yale University Press.
- Bautista Urbaneja, Diego. 1986. «El Sistema Político, o Como Funciona la Maquina de Procesar Decisiones». In Moises Nam and Ramon Pinango, eds. *El Case de Venezuela: Una ilusion de armonaia*. Caracas: Ediciones IESA.
- Benn, Stanley I. 1967. «Egalitarianism and the Equal Consideration of Interests». In J.R. Pennock and J.W. Chapman, eds. *Equality (Nomos IX)*, 61-78. New York: Atherton Press.
- Berger, Raoul. 1977. *Government by Judiciary*. Cambridge: Harvard University Press.
- Blachman, Morris J.; LeoGrande, William M.; and Sharpe, Kenneth, eds. *Confronting Revolution: Security Through Diplomacy in Central America*. New York: Pantheon.
- Blachman, Morris, and Hellman, Ronald G. «Costa Rica», In Morris J. Blachman, William M. LeoGrande, and Kenneth Sharpe, eds. *Confronting Revolution: Security Through Diplomacy in Central America*, 156—82. New York: Pantheon.
- Black, Duncan. 1963. *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blitzer, Charles. 1960. *An Immortal Commonwealth: The Political Thought of James Harrington*. New Haven: Yale University Press.
- Bobbio, Norberto. 1961. «La teoria della classe politica negli scrittori democratici in Italia:». In R. Treves, ed., *Le elites politiche*. Bare: Editori Laterza.

- Bonner, John. 1986. *Introduction to the Theory of Social Choice*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Botwinick, Aryeh. 1984. «Wittgenstein and the Possibility of an Objective Defense of Democratic Participation». Paper presented at meeting of Northeastern Political Science Association, Boston, November 15—17. 566
- Р.Даль. *Демократия и ее критики*
- Bracken, Paul. 1983. *The Command and Control of Nuclear Forces*. New Haven: Yale University Press.
- Braybrooke, David. 1983. «Can Democracy Be Combined with Federalism or with Liberalism?» In J. Roland Pennock and John W. Chapman, eds., *Liberal Democracy (Nomos XXV)*, 109-18. New York: New York University Press.
- Brodie, Bernard. 1959. *Strategy in the Missile Age*. Princeton: Princeton University Press.
- Burnham, Lames. 1943. *The Machiavellians*. New York: John Day.
- Buzzi, A. R. 1967. *La Theorie Politique d'Antonio Gramsci*. Paris: Литература 567
- Cameron, David. 1978. «The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis». *American Political Science Review* 72(4): 1243—61.
- Caplin, Andrew, and Nalebuff, Barry. 1987. «On 64% Majority Rule».
- Mimeo. Carter, April. 1978. «Anarchism and Violence». In J. Roland Pennock and John W. Chapman, eds., *Anarchism (Nomos XIX)*, 320—40. New York: New York University Press.
- Codding, George Arthur, Jr. 1961. *The Federal Government of Switzerland*. Boston: Houghton Mifflin.
- Coleman, Jules, and Ferejohn, John. 1986. «Democracy and Social Choice». *Ethics* 97 (1): 11-22. *Congressional Quarterly*. 1979. *Presidential Elections Since 1789*. 2d ed. Washington: Congressional Quarterly.
- Connolly, William. 1974. «On 'Interests' in Politics». In Ira Katznelson, Gordon Adams, Philip Brenner, and Alan Wolfe, eds., *The Politics and Society Reader*. New York: David McKay.
- Connor, W. Robert. 1971. *The New Politicians of Fifth-Century Athens*. Princeton: Princeton University Press.
- Coppedge, Michael, and Reinicke, Wolfgang. 1988a. «A Scale of Polyarchy». In Raymond D. Gastil, ed., *Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties, 1987—1988*, 101—25. Lanham, Md.: University Press of America.
- . 1988b. «A Measure of Polyarchy». Paper prepared for the Conference on Measuring Democracy, Hoover Institution, Stanford University, May 27-28.
- Cowell, F. R. 1962. *Cicero and the Roman Republic*. Baltimore: Penguin Books.
- Christophersen J.A. *The Meaning of «Democracy» as used in European ideologies from the French to the Russian Revolution. An Historical Study in Political Language*. Oslo: Universitetforlaget, 1966.
- Daalder, Hans. 1966. «The Netherlands: Opposition in a Segmented Society». In R.A. Dahl, ed., *Political Oppositions in Western Europe*, 188—326. New Haven: Yale University Press.
- . 1974. «The Consociational Democracy Theme». *World Politics* 26 (4): 604-21.
- . 1987. «The Dutch Party System: From Segmentation to Polarization—And Then?» In Hans Daalder, ed., *Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, The Netherlands, and Belgium*. London: Frances Pinter.
- Dahl R. & Tuft E. *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press, 1973.
- Dahl, Robert A., and Lindblom, Charles E. [1953] 1976. *Politics, Economics, and Welfare*. 2d ed. Chicago: University of Chicago Press.
- , ed. 1966. *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- . 1967. «The City in the Future of Democracy». *American Political Science Review* 61 (4): 953-70.
- Davis, James C. 1962. *The Decline of the Venetian Nobility as a Ruling Class*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Diamond, Larry; Lipset, Seymour Martin; and Linz, Juan. 1986. «Developing and Sustaining Democratic Government in the Third World». Paper prepared for delivery at the annual meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C.
- Dix, Robert. 1967. *Colombia: The Political Dimensions of Change*. New Haven: Yale University Press.
- Douglass, Bruce. 1980. «The Common Good and the Public Interest». *Political Theory* 8 (1): 103—17.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Brothers.
- Dworkin, Ronald. 1978. *Taking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ellerman, David P. 1982. «The Socialization of Entrepreneurialism: The Empresarial Division of the Caja Jaboral Popular». Somerville, Mass.: Industrial Cooperative Association.
- Elster, Jon. 1985. *Making Sense of Marx*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ely, Jolin Hart. 1980. *Democracy and Distrust*. Cambridge: Harvard University Press.

Encyclopaedia Britannica. 1970, s. v. «Military Service». 15, pp. 451b—454. Chicago: Encyclopaedia Britannica, Inc.

Engelmann, Frederick. 1966. «Austria: The Pooling of Oppositions». In R.A. Dahl, ed., *Political Oppositions in Western Europe*, 260—83. New Haven: Yale University Press.

Fine, John V. A. 1983. *The Ancient Greeks, A Critical History*. Cambridge: Harvard University Press.

Finer S.E. *The History of Government from the Earliest Times*. Oxf.: Oxford University Press, 1999.

Finer, S. E. 1988. *The Man On Horseback: The Role of the Military in Politics*. 2d ed. Boulder: Westview Press.

Finley, M. I. 1973a. *Democracy, Ancient and Modern*. New Brunswick: Rutgers University Press.

—. 1973b. *The Ancient Economy*. Berkeley: University of California Press.

—. 1980. *Ancient Slavery and Modern Ideology*. New York: Viking Press.

—. 1983. *Politics in the Ancient World*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fishkin, James S. 1983. *Justice, Equal Opportunity, and the Family*. New Haven: Yale University Press.

—. 1984. *Beyond Subjective Morality*. New Haven: Yale University Press.

—. 1987. «Ideals Without an Ideal: Justice, Democracy and Liberty in Liberal Theory». In Peter Koslowski, ed., *Individual Liberty and Democratic Decision-making*, 7—30. Tübingen: J. C. B. Mohr.

-. 1988. «The Complexity of Simple Justice». *Ethics* 98 (3): 464—71.

Flathman, Richard E. 1967. «Equality and Generalization: A Formal Analysis». In J. R. Pennock and J. W. Chapman, eds., *Equality (Nomos IX)*, 38-60. New York: Atherton Press.

Fralin, Richard. 1978. *Rousseau and Representation*. New York: Columbia University Press.

Friedrich, Carl J. 1937. *Constitutional Government and Politics*. Boston: Ginn.

568

Р.Даль. Демократия и ее критики

Frolick, N.J., and Oppenheimer, Ernest J. 1978. *Modern Political Economy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Gilbert, Dennis. 1986. «Nicaragua». In Morris J. Blachman, William Leo-Grande, and Kenneth Sharpe. *Confronting Revolution: Security Through Diplomacy in Central America*, 88—124. New York: Pantheon.

Classman, Ronald M. 1986. *Democracy and Despotism in Primitive Societies*. Port Washington, N.Y.: Association Faculties Press.

Gomme, A. W. 1933. *The Population of Athens in the Fifth and Fourth Centuries b. c.* Oxford: Oxford University Press.

Grofman, Bernard. 1981. «Fair and Equal Representation». *Ethics* 91 (3): 477-85.

Habermas, Jurgen. 1973. *Theory and Practice*. Trans. John Viertel. Boston: Beacon Press.

—. 1979. *Communication and the Evolution of Society*. Trans. Thomas McCarthy. Boston: Beacon Prss.

Hale, J. R. 1977. *Florence and the Medici*. New York: Thames and Hudson.

Hamilton, Alexander; Jay, John; and Madison, James, n. d. *The Federalist*. New York: Modern Library.

Heath, Anthony; Jowel, Roger; and Curtice, John. 1985. *How Britain Votes*. Oxford: Pergamon Press.

Hochschild, Jennifer. 1984. *The New American Dilemma: Liberal Democracy and School Desegregation*. New Heaven: Yale University Press.

Holmes, Stephen. 1984. *Benjamin Constant and the Making of Modern Liberalism*. New Heaven: Yale University Press.

Huntington, Samuel. 1957a. «Conservatism as an Ideology», *American Political Science Review* 51(2): 454—73.

—. 1957b. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge: Harvard University Press.

—. 1968. «Will More Countries Become Democratic?» *Political Science Quarterly* 99 (2): 193-218.

Hyde, J. K. 1973. *Society and Politics in Medieval Italy: The Evolution of the CM Life, 1000—1350*. New York: St. Martin's Press.

Iyengar, Shanto, and Kinder, Donald R. 1987. *News That Matters*. Chicago: University of Chicago Press.

Janowitz, Morris. 1978. *The Last Half-Century*. Chicago: University of Chicago Press.

Jenkyns, Richard. 1980. *The Victorians and Ancient Greece*. Cambridge: Harvard University Press.

Jones, A. H. M. 1969. *Athenian Democracy*. Oxford: Basil Blackwell.

Kant, Immanuel. 1964. *Groundwork of the Metaphysic of Morals*. Trans. H. J. Paton. New York: Harper and Row.

Karl, Terry Lynn. 1986. «Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Latin America». In Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, and Laurence Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule*, 196—219. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Katznelson, Ira; Adams, Gordon; Brenner, Philip; and Wolfe, Alan, eds. 1974. *The Politics and Society Reader*. New York: David McKay.

Kemeny J.C. *Saving American Democracy: The Lessons of Three Mile Island // Technology Review*. 1980.

Kendall, Wilmoore. 1941. *John Locke and the Doctrine of Majority Rule*. Urbana: University of Illinois Press.

Kinzer, Stephen. 1986. «Walking the Tightrope in Guatemala». *The New York Times Magazine* (November 9), 32ff.

Литература

569

Kolakowski, Leszek. 1978. *Main Currents of Marxism*. 3 vols. Trans. P.S. Falla. Oxford: Clarendon Press.

Kramer, Gerald. 1977. «Some Procedural Aspects of Majority Rule». In J. Roland Pennock and John W. Chapman,

- eds., *Due Process (Nomos XVIII)*, 264—95. New York: New York University Press.
- Kuflik, Arthur. 1984. «The Inalienability of Autonomy». *Philosophy and Public Affairs* 13 (4): 271-98.
- LaFeber, Walter, 1984. «The Burdens of the Past». In Robert S. Leiken, ed., *Central America: Anatomy of Conflict*, 49—68. New York: Pergamon Press.
- Larsen, J. A. O. 1966. *Representative Government in Greek and Roman History*. Berkeley: University of California Press.
- Lakoff S. 1996. *Democracy: History, Theory, Practice*. Boulder: Westview Press.
- Laski, Harold. 1939. «The Obsolescence of Federalism». *New Republic* 98: 367-69.
- Levi, Primo. 1976. *Se questo è un uomo*. Turin: Giulio Einaudi.
- Levine, Daniel. 1973. *Conflict and Political Change in Venezuela*. Princeton: Princeton University Press.
- Lewis, Gordon. 1968. *The Growth of the Modern West Indies*. New York: Modern Reader.
- Lijphart, Arend. 1975. *The Politics of Accommodation*. 2ed., rev. Berkeley: University of California Press.
- . 1977. *Democracy in Plural Societies*. New Haven: Yale University Press.
- . 1979. «Religious vs. Linguistic vs. Class Voting: The Crucial Experiment of Comparing Belgium, Canada, South Africa, and Switzerland». *American Political Science Review* 73 (2): 442—56.
- . 1984. *Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart A. 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lindholm, Charles E. 1977. *Politics and Markets*. New York: Basic Books.
- Linz, Juan, and Stephan, Alfred. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Locke, John. [1689/90] 1970. *Two Treatises of Government*. 2d., ed. Peter Laslett. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lorwin, Val. 1966. «Belgium: Religion, Class. And Language in National Politics». In R. A. Dahl, ed., *Political Oppositions in Western Europe*, 147—87. New Haven: Yale University Press.
- Lukes, Steven. 1977. *Essays in Social Theory*. London: Macmillan Press.
- MacIntyre, Alisdair. 1966. *A Short History of Ethics*. New York: Macmillan.
- . 1984. *After Virtue*. 2d ed. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press.
- Mac Kay, Alfred F. 1980. *Arrow's Theorem: The Paradox*. New Haven: Yale University Press.
- Maclean, Douglas, ed. 1986. *The Security Gamble: Deterrence Dilemmas in the Nuclear Age*. Towota, N. J.: Rowman and Allanheld.
- Madariaga S. Ingleses, Franceses, Espanoles: *Ensayj de psicologia com-parada*. Madrid, 1925.
- Mansfield, Harvey C., Jr. 1968. «Modern and Medieval Representation». In J. R. Pennock and J. W. Chapman, eds., *Representation (Nomos X)*, 55—82. New York: Atherton Press.
- Marshall, T. H. 1950. *Citizenship and Social Class*. London: Cambridge University Press.
- Marlines. Lauro. 1979. *Power and Imagination: City States in Renaissance Italy*. New York: Knopf.
- Marx, Karl. [1894] 1967. *Capital, A Critique of Political Economy*. Vol. 3, *The Process of Capitalist Production as a Whole*. New York: International Publishers.
- May, Kenneth. 1952. «A Set of Independent Necessary and Sufficient Conditions for Simple Majority Decision». *Econometrica* 10: 680—84.
- McCarthy, Thomas. 1978. *The Critical Theory of Jurgen Habermas*. Cambridge: MIT Press.
- McRae, Kenneth, ed. 1974a. *Consociational Democracy: Political Accommodation in Segmented Societies*. Toronto: McClelland and Stewart.
- . 1974b. «Consociationalism in the Canadian Political System». In Kenneth McRae, ed., *Consociational Democracy: Political Accommodation in Segmented Societies*, 238—61. Toronto: McClelland and Stewart.
- McDonagh, Eileen L, and Price, H. Douglas. 1985. «Woman Suffrage in the Progressive Era: Patterns of Opposition and Support in Referenda Voting, 1910-1918». *American Political Science Review* 79 (2): 415— 35.
- Meisel, James H. 1958. *The Myth of the Ruling Class: Gaetano Mosca and the «Elite»*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Michels, Robert. 1962. *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Parties*. Trans. E. Paul and C. Paul; intro. S. M. Lipset. New York: Collier Books.
- Mill, John Stuart. [1861] 1958. *Considerations on Representative Government*. Ed. C. V. Shields. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- . [1859] 1962a. *On Liberty*. In John Stuart Mill, *Utilitarianism and Other Writings*. New York: New American Library.
- . [1863] 1962b. *Utilitarianism*. In John Stuart Mill, *Utilitarianism and Other Writings*. New York: New American Library.
- Miller, James Grier. 1978. *Living Systems*. New York: McGraw Hill.
- Mills, C. Wright. 1956. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Mokkan, R. J., and Stokman, F. N. 1976. «Power and Influence as Political Phenomena». In Brian Barry ed., *Power and Political Theory: Some European Perspectives*, 33—54. New York: John Wiley.
- Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, Baron de. [1748] 1961. *De l'Esprit des lots*. 2 vols. Paris: Editions Gamier Frcres.

- Montgomery, Hugo. 1983. *The Way to Chaeronea: Foreign Policy, Decision-making and Political Influence in Demosthenes' Speeches*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Moon, J. Donald. 1987. «This Selves, Rich Lives». Paper prepared for the annual meeting of the American Political Science Association, August 27-31.
- Morlino, Leonardo. 1980. *Come Cambiano I Regimi Politici*. Milan: Franco Angelo Editore.
- Mosca, Gaetano. 1923. *Element! di Scienza Politico*. 2d ed. Turin: Fratelli Bocca Editori.
- . 1925. *Teorica del Governi e Governo Parlamentare*. Milan: Soc. An. Is-tituto Editoriale Scientifico.
- Nagel, Thomas. 1979. *Mortal Questions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nelson, William N. 1980. *On Justifying Democracy*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Noel, S. J. R. 1974. «Consociational Democracy and Canadian Federalism. » In Kenneth McRae, ed., *Consociational Democracy: Political Accommodation in Segmented Societies*, 262—68. Toronto: McClelland and Stewart.
- Nordlinger, Eric. 1972. *Conflict Regulation in Divided Societies*. Cambridge: Center for International Affairs, Harvard University.
- . 1977. *Soldiers in Politics: Military Coups and Government*. Enalewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Nove, Alec. 1983. *The Economics of Feasible Socialism*. London: George Allen and Unwin.
- Nozick, Robert. 1974. *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books.
- O'Donnell, Guillermo. 1978. «Permanent Crisis and the Failure to Create a Democratic Regime: Argentina». In Juan Linz and Alfred Stepan, eds., *The Breakdown of Democratic Regimes*, part III, 138—77. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C.; and Whitehead, Laurence, eds. *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Oppenhiem, Felix. 1981. *Political Concepts*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ormsby, William. 1974. «The Province of Canada. The Emergence of Consociational Politics». In Kenneth McRae, ed. *Consociational Democracy: Political Accommodation in Segmented Societies*, 269—74. Toronto: McClelland and Stewart.
- Oxford English Dictionary. 1971. Compact Edition. 1 vols. s. v. «Intellectual». New York: Oxford University Press.
- Palmer, Robert R. 1959. *The Age of the Democratic Revolution: A Political History of Europe and America, 1760—1800*. Princeton: Princeton University Press.
- Pareto, Vilfredo. 1926. *Les Systemes Socialistes*. 2d ed. 2 vols. Paris: Marcel Giard.
- . 1935. *The Mind and Society*. 4 vols. Ed. Arthur Livingston; trans. Andrew Bongiorno and Arthur Livingston. New York: Harcourt Brace.
- . 1966. *Sociological Writings*. Selected and introduced by S. E. Finer; trans. Derick Mirfin. New York: Frederick A. Praeger.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pellicani, Luciano. 1976. *Gramsci e la questione comunista*. Florence: Vallecchi.
- Pennati, Eugenic. 1961a. *Elementi di sociologia politico*. Milan: Edizioni de Comunita.
- . 1961b. «Le elites politiche nelle teoriche minoritarie». In R. Treves, ed., *Le elites politiche*. Bari: Editori Laterza.
- Pennock, J. R., and Chapman, J. W., eds. 1967. *Equality (Nomos IX)*. New York: Atherton Press.
- . 1968. *Representation (Nomos X)*. New York: Atherton Press.
- . 1970. *Political and Legal Obligation (Nomos XII)*. New York: Atherton Press.
- . 1977. *Due Process (Nomos XVIII)*. New York: New York University Press.
- . 1978. *Anarchism (Nomos XIX)*. New York: New York University Press.
- . 1983. *Liberal Democracy (Nomos XXV)*. New York: New York University Press.
- Perlmutter, Amos. 1977. *The Military and Politics in Modem Times*. New Haven: Yale University Press.
- Plamenatz, John. 1973. *Democracy and Illusion*. London: Longman.
- Sivard, Ruth Leger. 1986. *World Military and Social Expenditures*, 11th ed. Washington: World Priorities.
- Tate C. & Vallinder T. (eds.) *The Global Expansion of Judicial Power*. N.Y.: New York University Press, 1995
- Taylor, Charles Lewis, and Hudson, Michael. 1972. *World Handbook of Political and Social Indicators*. New Haven: Yale University Press.
- Taylor, Lily Ross. 1961. *Party Politics in the Age of Caesar*. Berkeley: University of California Press.
- . 1966. *Roman Voting Assemblies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Thomas, H., and Logan, C. 1982. *Mondragon: An Economic Analysis*. London: Allen and Unwin.
- Thomson, Dennis F. 1976. *John Stuart Mill and Representative Government*. Princeton: Princeton University Press.
- Thucydides. 1951. *The Peloponnesian War*. Trans John H. Finley, Jr. New York: Random House.
- Tocqueville, Alexis de. 1961. *Democracy in America*. Vol. 1(1835) and vol. 2(1840). New York: Schocken Books.
- Tracy, destutt de. 1811. *A Commentary and Review of Montesquieu's Spirit of Laws*. Philadelphia.
- Treves, Renato, ed. 1961. *Le elites politiche*. Bari: Editori Laterza.
- Trudeau, Robert, and Schoultz, Lars. 1986. «Geatemala». In Morris J. Blachman, William M. LeoGrande, and Kenneth Sharpe, eds. *Confronting Revolution: Security Through Diplomacy in Central America*, 23-49. New York: Pantheon.
- Turner, Frank M. 1981. *The Greek Heritage in Victorian Britain*. New Haven: Yale University Press.
- Unger, Roberto Mangabeira. 1975. *Knowledge and Politics*. New York: Free Press.

- U.S. Bureau of the Census. 1960. Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1957. Washington: U.S. Government Printing Office.
- 1986. Statistical Abstracts.
- Vanhanen, Tatu. 1984. The Emergence of Democracy: A Comparative Study of 119 States, 1850-1979. Helsinki: Finnish Society of Arts and Letters.
- Walzer M. Deterrence and Democracy // New Republic. 1984. July 2.
- Walzer, Michael. 1983. Spheres of Justice. New York: Basic Books.
- Webster's Seventh New Collegiate Dictionary. 1965.
- Webb, Sidney, and Webb, Beatrice. 1920. Industrial Democracy. London: Longman, Green.
- Whelan, Frederick G. 1983. «Prologue: Democratic Theory and the Boundary Problem». In J. Roland Pennock and John W. Chapman, eds., Liberal Democracy (Nomos XXV), 13—48. New York: New York University Press.
- Wildavsky, Aaron. 1986. «The New American Dilemma: Liberal Democracy and School Desegregation». Constitutional Commentary 3 (1): 161—73.
- Wills, Garry. 1978. Inventing America. Garden City, N.Y.: Doubleday.
- Wolff, Robert Paul. 1976. In Defense of Anarchism, with a Reply to Jeffrey H. Reiman's «In Defense of Political Philosophy». New York: Harper and Row.
- Wood, Gordon S. 1969. The Creation of the American Republic 1776— 1787. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Woodhouse, A. S. P. 1938. Puritanism and Liberty. Chicago: University of Chicago Press.
- Yack, Bernard. 1985. «Community and Conflict in Aristotle's Political Philosophy». The Review of Politics 45: 92—112.
- Young M. 1958. The Rise of Meritocracy: 1958 — 2033. L.

ОГЛАВЛЕНИЕ

От автора.....	5
Введение.....	7
Часть 1. ИСТОКИ СОВРЕМЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ	
Глава 1. ПРЕОБРАЗОВАНИЕ ПЕРВОЕ: К ДЕМОКРАТИЧЕСКОМУ ГОРОДУ-ГОСУДАРСТВУ.....	21
Глава 2. КО ВТОРОМУ ПРЕОБРАЗОВАНИЮ:РЕСПУБ-ЛИКАНИЗМ, ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО И ПРИНЦИП РАВЕНСТВА.....	38
Часть 2. ПРОТИВОБОРСТВУЮЩИЕ КРИТИКИ	
Глава 3. АНАРХИЗМ.....	55
Глава 4. ПОПЕЧИТЕЛЬСТВО.....	79
Глава 5. КРИТИКА ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА.....	99
Часть 3. ТЕОРИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА	
Глава 6. ОБОСНОВАНИЕ: ИДЕЯ РАВНОЙ ПРИСУЩЕЙ ЦЕННОСТИ	123
Глава 7. ЛИЧНАЯ АВТОНОМИЯ.....	144
Глава 8. ТЕОРИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА.....	158
Глава 9. ПРОБЛЕМА ВКЛЮЧЕНИЯ.....	178
Часть 4. ПРОБЛЕМЫ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА	
Глава 10. ПРАВЛЕНИЕ БОЛЬШИНСТВА И ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС.....	201
Глава 11. НЕТ ЛИ ЛУЧШЕЙ ВОЗМОЖНОСТИ?.....	229
Глава 12. ПРОЦЕСС VERSUS СУЩЕСТВО ДЕЛА.....	246
Глава 13. ПРОЦЕСС VERSUS ПРОЦЕСС.....	268
Глава 14. КОГДА НАРОД ГОТОВ К ДЕМОКРАТИЧЕСКОМУ ПРОЦЕССУ?.....	298
Частк S ПРЕДЕЛЫ ВОЗМОЖНОСТИ ДЕМОКРАТИИ	
Глава 15. ВТОРАЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ: ОТ ГОРОДА-ГОСУДАРСТВА К НАЦИИ-ГОСУДАРСТВУ.....	329
Глава 16. ДЕМОКРАТИЯ, ПОЛИАРХИЯ И УЧАСТИЕ. . .	346
Глава 17. КАК ПОЛИАРХИЯ СКЛАДЫВАЛАСЬ В ОДНИХ СТРАНАХ, НО НЕ В ДРУГИХ.....	356
Глава 18. ПОЧЕМУ ПОЛИАРХИЯ УТВЕРЖДАЛАСЬ В ОДНИХ СТРАНАХ, А НЕ В ДРУГИХ.....	371
Глава 19. НЕИЗБЕЖНО ЛИ ГОСПОДСТВО МЕНЬШИНСТВА?.....	405
Глава 20. ПЛЮРАЛИЗМ, ПОЛИАРХИЯ И ОБЩЕЕ БЛАГО.....	427
Глава 21. ОБЩЕЕ БЛАГО КАК ПРОЦЕСС И СУБСТАНЦИЯ.....	456
Часть 6. К ТРЕТЬЕМУ ПРЕОБРАЗОВАНИЮ	
Глава 22. ДЕМОКРАТИЯ В ЗАВТРАШНЕМ МИРЕ.....	473
Глава 23. НАБРОСКИ КОНТУРОВ РАЗВИТОЙ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ СТРАНЫ.....	489

САМОКРИТИКА ДЕМОКРАТИИ (послесловие

научного редактора..... 518

Примечания автора..... 527

Литература..... 564

РОБЕРТ ДАЛЬ ДЕМОКРАТИЯ И ЕЕ КРИТИКИ

Художественное оформление А.Сорокин Компьютерная верстка Н.Галанчева

ЛР № 066009 от 22.07.1998. Подписано в печать 17.01.2003

Формат 84x108 /32. Бумага офсетная № 1. Печать офсетная

Усл. печ. л. 30,2. Уч.-изд. л. 36,2. Тираж 1 000 экз. Заказ № 320

Издательство «Российская политическая энциклопедия»

(РОССПЭН)

129256, Москва, ул. В. Пика, д. 4, корп. 2. Тел. 181-01-71 (дирекция) Тел/факс 181-34-57 (отдел реализации)

Отпечатано с готовых диапозитивов во ФГУП ИПК «Ульяновский Дом печати». 432980, г. Ульяновск, ул.

Гончарова, 14