

УДК: 328.34

И.А.Шкурихин

**ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ ПАРЛАМЕНТСКИХ ИНСТИТУТОВ:
КОММУНИКАТИВНЫЙ И ПРОЦЕДУРНЫЙ ПОДХОДЫ**

В зарубежной политической науке недостаточное внимание уделяется социально-философским подходам к демократизации. В статье выделяется два подхода к решению этой задачи: коммуникативный и процедурный. Сравнительный анализ подходов показал, насколько значительными являются различия между ними применительно к демократизации парламентских институтов.

Ключевые слова: демократия, парламент, коммуникации, процедуры.

В современной науке оценка демократичности представительных институтов производится на основании измерения соответствующих критериев [1, 2]. Вопрос о различении подходов к демократизации представительных институтов фактически не ставился. Подобный пробел, на наш взгляд, возник по нескольким причинам: теоретики демократии больше внимания уделяют разработке и сравнению собственных моделей с другими, а также проблемам их практической применимости к современному политическому процессу, нежели социально-философским основаниям демократизации. Теоретики демократического транзита рассматривают процессы демократизации в контексте всей политической системы, при этом недостаточно внимания уделяется процессам внутри отдельных институтов. А теоретики парламентаризма фокусируются на институциональных возможностях (комитеты, комиссии, рабочие группы, различные модели принятия решений и т.д.), совершенствовании законодательных процедур (правил дискуссии и голосования), на социально-философских основаниях происходящих в парламенте политических процессов.

Мы предлагаем выделить два подхода к демократизации представительных институтов: **процедурный** и **коммуникативный**. Процедурный подход предполагает, что демократические принципы и идеалы могут быть воплощены в жизнь посредством разработки и применения определенных норм взаимодействия, обеспечивающих процессуальное осуществление демократии. Процедуры позволяют создать формальную модель функционирования представительного института, простроить взаимосвязи между формальными его компонентами, это, в свою очередь обеспечивает его воспроизводство вне зависимости от состава и состояния депутатского сообщества. Вызовом для демократизации являются дисфункции процедур, соответственно, налаживание работы производится посредством разработки новых процедур или усовершенствования старых. Коммуникативный подход исходит из того, что демократические принципы должны воплощаться в моделях взаимодействия между субъектами законодательной деятельности. Именно эти модели взаимодействия, а не процедуры, признаются в рамках данного подхода в качест-

ве реальных, осязаемых механизмов формирования демократической воли депутатского сообщества. Дисфункции в рамках данного подхода обнаруживаются в различных формах неравенства, подрывающих как локальные, так и глобальную модель внутрипарламентского взаимодействия, а ориентиром для его утверждения, соответственно, является обеспечение равнозначности участников коммуникации в условиях их социальных, экономических и политических различий.

Предпосылки выделения подходов. Несмотря на то, что такого деления в современной западной политической науке нет, для него есть определенные предпосылки. В статье о процедурной демократии в энциклопедии демократической мысли выделяются две позиции по отношению к предварительным условиям следования процедурам: Ж.Ж. Руссо полагает, что люди не склонны принимать предварительные условия, а теоретики делиберативной демократии – что это возможно и даже необходимо в условиях современных демократий [3. С. 568]. Предварительные условия включают в себя определенные культурные стандарты взаимодействия (Р. Даль выделял три стандарта демократичности: политическое равенство, открытость к обсуждениям и нейтральность/беспристрастность [3. С. 565–566]), без которых формальное следование процедурам не обеспечит должной легитимации решений. Делиберативный взгляд в этом отношении сближается с коммуникативным. В свою очередь, чистый процедурный подход является самодостаточным: «хорошие процедуры позволяют найти лучший ответ (в поиске управленческого решения. – *И.Ш.*)...» [3. С. 563]. Решение проблемы демократии видится через открытие процедур, обеспечивающих демократические процессы переговоров, рационального обсуждения и поиска компромиссов [3. С. 565] и дальнейшей их легитимации в конкретном сообществе. С первого взгляда может показаться, что вопрос аналогичен бессмысленному спору о том, что первично – курица или яйцо. При более глубоком рассмотрении вопрос ставится о природе и значимости коммуникаций в обеспечении демократии. Если процедурный подход предполагает, что протекание политического диалога можно заключить в довольно жесткие рамки, которые уже в силу их продуманности будут обеспечивать успех, то коммуникативный подход отказывается от таких притязаний, обращаясь к анализу культурных форм и стандартов взаимодействия, приводящих, в свою очередь, к тем или иным результатам.

Аналогию с нашей типологией можно увидеть в дифференциации либеральной и делиберативного взглядов на демократию. Д. Драйзек различает либеральный конституционализм и делиберативную демократию:

1. *С точки зрения процесса принятия коллективных решений* первый требует воплощения некоторой завершенной модели демократии (универсальная модель аргументации), второй предполагает указанный процесс принципиально незавершаемым и происходящим на более локальном уровне осуществления [4. С. 80];

2. *Взгляд на политику.* Утверждение, что «конституционная структура полностью определяет тип политики» с точки зрения делиберативного подхода рассматривается как ложное, поскольку не учитываются «материальные и дискурсивные силы, которые могут определить содержание политических решений» [4. С. 80]. Более того, либералы не учитывают, что либеральные

нормы диалога могут использоваться в том числе и для подавления альтернативных точек зрения в реальной политике [4. С. 81].

В данной типологии мы видим черты различий между обозначенными нами подходами. В первом случае процесс политического взаимодействия расписывается процедуралистами на этапы (этапы прохождения закона в парламенте), в то время как коммуникативисты будут искать закономерности протекания коммуникаций в зависимости от различных условий и характера отношений между коммуникантами (общее собрание, комитеты, комиссии, рабочие группы должны рассматриваться как разные коммуникативные ситуации, обеспечивающие определенный характер и смысл обсуждений). Во втором случае процедуралисты преувеличивают влияние норм (например, Регламента заксобрания) на протекание политического процесса, коммуникативисты обращают внимание на собственно протекание политики в коммуникационном измерении (как соотносятся в дискуссии различные политические позиции).

Сходное различие мы можем рассмотреть в критике С. Бенхабиб либеральной модели:

1. Она выступает против либерального «метода избегания» (Д. Ролз), который ограничивает политический диалог в плюралистических обществах в рассмотрении спорных вопросов (признавая априорно плюрализм мнений по ним), аргументируя это тем, что вопросы справедливости и благополучия не могут быть решены наперед посредством некоторой «моральной геометрии». Согласно Бенхабиб, «зачастую процесс свободного публичного диалога позволяет определить и политизировать сущность и значение спорных вопросов» [5. С. 42].

2. Либеральная модель рассматривает политические отношения слишком узко, сводя их к юридическим, в которых главным принципом выступает нейтральность в рассмотрении любых вопросов. Приводя в пример общественные движения, отстаивавшие права женщин, этнических меньшинств, движения за мир и хорошую экологию, Бенхабиб утверждает, что политический диалог, иницируемый ими, должен вестись на других основаниях.

Таким образом, Бенхабиб считает, что для разрешения наиболее острых политических вопросов нельзя вводить процедурные ограничения в виде допустимых в данном институте моделей аргументации. Для обеспечения эффективного функционирования публичной сферы нужно, чтобы публичный диалог строился не на принципе нейтральности аргументов (беспристрастности), но на «процедурном критерии практического дискурса» [5. С. 43], который, если мы правильно поняли автора, предполагает соблюдение нормы равного взаимодействия (то, что мы ранее обозначили как равнозначимость участников коммуникации). Но различить в этом отношении процедурный и коммуникативный подходы непросто. Беспристрастность, согласно Д.Хелду, означает открытость рассмотрения всех точек зрения до принятия решения и равные возможности для их защиты у всех заинтересованных сторон [6. С. 239]. В отношении условий политических коммуникаций принципы равенства и непристрастности сходятся, расхождения же образуются в отношении следствий. Принцип непристрастности претендует на принятие в ходе беспристрастного рассмотрения универсальных решений, таких, которые «лю-

бой человеческий разум должен принять» [6. С. 240]. Для обеспечения такого преобразования аналитики разрабатывают специальные тесты (процедуры). Например, Д. Драйзек предлагает проводить два теста: 1) отсутствие принуждения, 2) способность преобразовывать частное в общее [4. С. 86]. Прохождение первого теста предполагает уменьшение возможностей для манипуляции и давления посредством контроля за «понятиями дискурса» (точнее, тем, что за ними подразумевается) и повышения количества компетентных акторов, участвующих в дискуссии [4. С. 87–88]. Проблема первого теста с точки зрения коммуникативного подхода состоит в абстрагировании от существующих властных отношений. А. Гутман и Д. Томпсон отрицают, что делиберация в правильных условиях – отсутствия принуждения и власти – необходима для легитимации права и публичной политики [6. С. 241]. Коммуникативная модель демократии не должна отрицать само наличие власти, но, скорее, предписывать ей такую коммуникативную роль, которая наилучшим образом способствовала бы формированию общей воли и достижению общего блага. Учет особенностей системы, в рамках которой происходит политический диалог, подрывает универсальные притязания процедуралистов. Второй тест, в сути которого отражается одна из главных идей теоретиков делиберативной демократии – легитимации политических решений посредством рационализации процесса их принятия, носит дискуссионный характер. Как отметила Т. Раттила со ссылкой на Чарни, «нахождение общих аргументов подразумевает, что собеседники не говорят о своем личном опыте, идентичности и различиях» [5. С. 45]. Какой смысл выражать свои предпочтения, если знаешь, что они не встретят поддержку у большинства собрания? В процедурном измерении смысл такого действия теряется, но с точки зрения коммуникаций этот шаг в любом случае воздействует на процесс принятия решений, поскольку меняет восприятие ситуации (объективной, субъективной или интересубъективной, если следовать модели Ю. Хабермаса) у других участников дискуссии. С. Бенхабиб, в свою очередь, не считает поиск аргументов, которые учитывают мнения вовлеченных в обсуждение сторон, чем-то ограничивающим свободу коммуникантов. По ее мнению, публичная аргументация должна исключать лишь идеологическую и риторическую путаницу. Но кто в таком случае и на каких основаниях будет утверждать стандарт ясности в дискуссии? Раттила полагает, что без ущемления коммуникативной свободы и равенства это сделать невозможно. На наш взгляд, эту проблему нельзя решать категорично. Более продуктивным будет поиск баланса в треугольнике Э. МакГанна участие – равенство – делиберация [7. С. 128]. В целом, разработка универсальных решений посредством особых процедур (например, тестов беспристрастности) кажется утопической задачей хотя бы потому, что «большинство партий откажутся менять свои взгляды, исходя из результатов беспристрастных тестов» [6. С. 242].

Сравнительный анализ подходов в области решения проблем демократизации парламентских институтов

Ориентация участников. Процедурализм формирует внешнюю матрицу ориентиров для членов сообщества, на основании которой они могут вы-

страивать свои частные стратегии. Демократичность обеспечивается внешними рамками, за которые взаимодействие не должно переступать, при этом характер частных стратегий парламентариев не оценивается по шкале демократичности. Коммуникативный подход исходит из необходимости решать комплекс коммуникативных проблем, которые препятствуют формированию полноценной и неискаженной общей воли. В числе этих проблем – мотивация парламентариев на принятие таких институциональных правил, которые бы способствовали более качественной агрегации общей воли. Изучая особенности поведения сенаторов в отношении институциональных изменений (реформа о праве завершения дебатов (cloture reform)), С. Биндер и С. Смит пришли к выводу, что «стратегические мотивации, а не институциональные взгляды или ценности лучше всего объясняют процедурный выбор сенаторов» [8. С. 415]. Появление стратегических мотиваций требует соотнесения институциональных решений и частных интересов депутатов.

В отношении **принятия решений** подходы также заметно различаются. Процедурный подход разрабатывает математический инструментарий для наилучшего образования воли. В современной политической и управленческой науке такие процедуры разработаны практически на все случаи жизни... Это очень хорошее подспорье для принятия решений, но проблема в том, что сами внешние процедуры голосования отстраняют участников от кооперативного образования общей воли. Усилия направляются не на совершенствование самого решения, а на мобилизацию поддержки в пользу одной из альтернатив. В коммуникативном подходе принятие решения воспринимается как коллективный труд. Принятие решения основывается не на воле сильнейших, а на согласованности мнений заинтересованных сторон. В законодательном процессе процедурный подход уделяет большее внимание голосованию, в то время как для второго подхода принципиальное значение имеет обсуждение, дискуссия, а решение вытекает из дискуссии (на определенном уровне договоренностей, не обязательно консенсусе). Р. Гудин в 6-й главе своей монографии выделяет делиберативную демократию, которая организуется вокруг идеи дискуссии как процедуры принятия решений, и агрегативную демократию, в фокусе которой находится процедура голосования. Он предлагает объединить их в рамках принципа: «сначала обсуди, затем голосуй» [9]. Обсуждение, являясь диахроническим процессом, позволяет исследовать и взвесить доводы «за» и «против» той или иной рассматриваемой альтернативы, выразить собственную точку зрения, выслушать других и на основании комплекса аргументов принимать окончательное решение. Голосование происходит синхронно, так что никто не знает, как голосуют остальные, и это позволяет избежать «дорожки зависимостей», которая уводит дискуссию в бесконечность. В итоге, двигаясь по пути развития демократии, мы должны избегать двух крайностей – излишней процедурной регламентации дискуссий и невозможности их остановить в момент, необходимый для принятия решений.

Д. ди Палма исследовал парадокс большого количества принятых законов в условиях высокой внутренней конфликтности итальянского парламента в период 1948–1968 гг. и пришел к выводу, что большинство из принятых нормативных актов касалось малозначительных вопросов [10. С. 151], по кото-

рым фактически не имело смысла особо дискутировать. В рамках процедурного подхода данная проблема оставалась бы незаметной, поскольку парламент довольно успешно справлялся с объемом законотворческой работы (даже побил все рекорды в сравнении с другими представительными собраниями Европы). В коммуникативном измерении проблема бы выглядела более выпукло, поскольку низкая степень заинтересованности непосредственно скажется на коммуникативной активности депутатов. Незначительное участие в обсуждении приводит к низкой степени агрегации интересов и мнений и уменьшает тем самым уровень демократичности принимаемых решений.

Специфика группового взаимодействия. Процедуралистский подход закрепляет границы групп, прошедших в представительное собрание, и рассматривает ход дискуссий в поле их дифференциации (прежде всего, по идеологическим основаниям). Демократизация состоит в том, чтобы обеспечить равные права и возможности для этих групп. Коммуникативный подход предполагает границы между группами подвижными. Обсуждение одних вопросов может сблизить членов различных групп, другие же вопросы приведут к расхождению мнений. Для второго подхода важно, насколько члены различных групп способны вступать в коммуникацию, находить и фиксировать точки взаимопонимания. При этом границы групп и внутригрупповое давление рассматриваются как препятствия для формирования общей воли внутри плюралистического сообщества. Группы должны носить добровольный характер, иначе будет искажаться воля участников законодательного процесса. Обязательное членство во фракции с позиции данного подхода ведет к искажениям волеизъявления.

Как отмечает Д. ди Палма, степень жесткости границ между парламентскими группами зависит от степени ясности в распределении ответственности за принятие решений между большинством и оппозицией [10. С. 150]. Другими словами, возможность проводить собственную политику в институте снижает степень проницаемости парламентской группы и способствует усилению внутренней дисциплины в отношении процедуры голосования. В свою очередь, это снижает потенциал парламентской дискуссии.

Трансформация частных интересов в общую волю. Процедурный подход рассматривает это как символическую, математическую задачу, т.е. подсчет суммарной воли членов собрания. Каждому частному интересу присваивается некоторое значение (ранее учитывались коэффициенты образованности, социальной статусности, в современных условиях возможен особый учет мнения меньшинства), затем значения суммируются. Принятие решения обеспечивается за счет некоторого значения суммы, которое признается значимым в плане отражения общей воли (правила простого и квалифицированного большинства, консенсуса и др.). Трансформация в рамках коммуникативного подхода носит ментальный и социологический характер. Ментальный в том отношении, что при принятии решения в сознании участников обозначаются границы частных и общих интересов и в структуру решения вкладывается вторая часть. Социологический – солидарность с мнением других предполагает символическое проявление своего согласия (это проявление мы называем социальным действием, поскольку связано с реакцией социума на индивидуальный выбор). Коммуникативный подход предполагает разви-

тие готовности и способности публично выражать и защищать свою позицию перед лицом сообщества. Будучи публично выраженной, эта позиция может претендовать на отражение воли сообщества, что и переводит диалог в плоскость демократического формирования воли.

Образование субъекта демократического действия. Д. ди Палма, опираясь на достижения науки о парламентаризме в середине XX в., выделил две модели функционирования законодательной власти: та, которая опирается на структурные отделения парламента (*legislative bodies*), и та, что ставит во главе процесса общее собрание [10. С. 148]. Предпосылками для институционализации первой модели являются высокая степень специализации и бюрократизации в деятельности парламента. Для данных подразделений четко очерчиваются границы рассмотрения вопросов: каждый комитет или комиссия рассматривает вопросы, исходя из своей специализации. Это, в свою очередь, ограничивает коммуникативные возможности ставить вопросы в более широком ключе. При высокой степени институционализации таких подразделений (стабильное членство и лидерство, контроль в отношении карьеры и социализации, наличие внутренних корпоративных норм) они нередко «присваивают» законотворческие функции (обсуждение на общем собрании становится формальным представлением). Тем самым субъектом становится структурное подразделение или некоторая группа в нем, которые наиболее вероятно будут проводить свою собственную политику, а демократичность ее будет целиком и полностью зависеть от стиля лидерства и ценностей руководителей таких структур.

Во второй модели окончательное решение закрепляется за общим собранием. И хотя во всех парламентах мира принятие законов формально осуществляется общим собранием, редко где последнее способно выступать как субъект демократического волеизъявления в коммуникативном смысле. В современном технократическом мире функции управления зачастую присваиваются талантливыми менеджерами (исполнительная власть), но в таком случае мы лишаемся демократии в форме коммуникативно-опосредованной власти. Согласно Ю. Хабермасу, «демократизация разворачивается <.> в противостоянии императивам тонко дифференцированных экономических и управленческих систем» [11. С. 65]. Локусом такого противостояния Хабермас видит, прежде всего, представительную власть, которая способна аккумулировать общественное мнение из различных перспектив жизненных миров. Для решения поставленной задачи нужно создавать специальные условия (прежде всего, это свобода и равенство участников политического диалога и др.) и механизмы (контроль за дискурсом и соблюдением договоренностей и др.).

Таким образом, первая модель, способствующая воплощению процедурной демократии, в качестве субъекта парламентского действия выделяет институционализированные группы влияния. Вторая модель функционирования, ставящая в центр коммуникативную агрегацию общей воли представительного собрания, теряет четкие контуры субъекта, позволяя отождествить принимаемое решение с абстрактной общей волей.

Выделенные подходы по-разному решают проблему **включения**. В данной проблеме существуют два измерения: организационное и коммуникатив-

ное. В организационном отношении вопрос состоит в следующем: каким образом депутат или депутатская группа включаются в законодательный процесс на различных его этапах? С управленческой точки зрения практически невозможно, чтобы депутат эффективно участвовал во всех мероприятиях представительного органа власти. Но тем не менее для обеспечения демократичности он должен иметь возможность поучаствовать в любых мероприятиях, которые ему интересны. Это может обеспечиваться за счет гибкого расписания заседаний комитетов, комиссий и др. Несколько проще решать данную проблему на уровне парламентских групп. Нужно предоставить им возможность делегировать своих представителей на любое мероприятие без процедурных ограничений. В данном измерении мы не видим особых противоречий между выделенными нами подходами. В коммуникативном измерении они видны более отчетливо. В рамках процедурного подхода включение обеспечивается через предоставление формально-определенных прав на участие в парламентских дискуссиях. Но постулирования либеральных прав отнюдь не достаточно для того, чтобы они воплотились в коммуникативных практиках. Как отмечает Д. Бохман, для обеспечения демократических коммуникаций требуются более специфические ориентиры [12. P. 763–764]. Во-первых, позиции, аргументы других (депутатов) должны восприниматься всерьез, их нельзя отклонить без критического рассмотрения и оценки их значимости в отношении обсуждаемого вопроса. Во-вторых, более гибкие коммуникации требуют понимания субъективной перспективы других (их базовых установок и ориентиров в политике). Таким образом, для обеспечения демократизации коммуникативный подход будет требовать более интенсивного включения участников в парламентские дискуссии.

Проделанный выше сравнительный анализ подходов привел нас к следующим выводам. Во-первых, подходы опираются на различные социально-философские основания. Во-вторых, в рамках подходов заметно различаются технологические решения относительно демократизации парламентских институтов. И, наконец, подходы образуют единые стратегии демократизации, которые могут использоваться для комплексного планирования демократических процессов.

Литература

1. *Uhr J.* How Democratic is Parliament? A case study of auditing the performance of Parliaments // Democratic Audit of Australia – June 2005. P. 1–37.
2. *Deliberative Politics in Action: Analyzing Parliamentary Discourse.* Cambridge [a.o.] Cambridge UP, 2004.
3. *Encyclopedia of Democratic Thought.* London, New York: Routledge, 2001. 748 p.
4. *Dryzek J.* Discursive Democracy vs. Liberal Constitutionalism / Democratic Innovation: Deliberation, Representation and Association /Ed. By Michael Saward. London, New York: Routledge, 2000. P. 78–89.
5. *Rättilä T.* Deliberation as Public Use of Reason – Or, What Public? Whose Reason? /Democratic Innovation: Deliberation, Representation and Association /Ed. By Michael Saward. London, New York: Routledge, 2000. P. 40–52.
6. *Held D.* Models of Democracy. Malden [a.o.] Polity Press, 2006. 338 p.
7. *McGann A.* The Logic of Democracy: Reconciling Equality, Deliberation and Minority Protection / Ann Arbor, Mich: University of Michigan press, cop.2006. 243 p.

8. *Binder S., Smith S.* Political Goals and Procedural Choice in the Senate // *The Journal of Politics*, Vol.60, №2 (May, 1998). P. 398–416.
9. *Goodin R.* *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice after the Deliberative Turn.* Oxford: Oxford University Press, 2008. 336 p.
10. *Di Palma G.* Institutional Rules and Legislative Outcomes in the Italian Parliament // *Legislative Study Quarterly*, Vol.1, No.2 (May 1976). P. 147–179.
11. *Хабермас Ю.* Демократия. Разум. Нравственность. М.: Наука, 1992. 175 с.
12. *Bohman J.* Deliberative Toleration /Political Theory? Vol. 31, №6 (Dec., 2003). P. 757–779.