

Е.Д. ФУРМАН

кандидат политических наук, заведующий сектором  
Института экономики РАН

М.Е. СИМОН

кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник  
Российской академии народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте РФ

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ ДОСТИЖЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО КОМПРОМИССА В ТЕОРИЯХ ДЕМОКРАТИИ

В статье рассматриваются ключевые подходы к концептуализации политического компромисса. Рассматриваются модели демократии и соответствующий институциональный дизайн обеспечения оптимального уровня политического участия. При этом политический компромисс понимается неодинаково. Он может отождествляться с консенсусом, когда акцент делается на единодушных решениях, или же исходить из допущения политического противостояния, при котором тем не менее возможно достижение *modus vivendi*. Особое внимание авторы уделяют теории консоциативной демократии, предлагающей способ решения конфликтов в многосоставных обществах.

**Ключевые слова:** компромисс, консенсус, политические институты, политическое участие, демократия, рассредоточение власти.

JEL: D70, D72, D74, D79.

Многообразные теории демократии базируются на общем допущении, что люди, которых затрагивают политические решения, должны иметь возможность влиять на их принятие, а также свободно высказывать мнение относительно такого рода решений в публичных дебатах. Проблема институционального оформления достижения *modus vivendi* между всеми заинтересованными сторонами является одной из центральных в рассматриваемых теориях. При этом авторы по-разному расставляют акценты. Одни указывают на главенствующее значение широкого общественного контроля над процессами формирования политического курса (Иеремия Бентам [1], Роберт Даль [21], Аренд Лейпхарт [5]), другие настаивают на необходимости делегирования компетенции профессионалам для принятия эффективных решений (Йозеф Шумпетер [9], Джованни Сартори [42], Габриэль Алмонд [11]).

Одни видят залог стабильности демократических институтов в гомогенной политической культуре (Алексис де Токвиль [10], Габриэль Алмонд и Сидней Верба [12], Кэрол Пейтман [40]), другие, напротив, полагают, что культурное разнообразие должно рассматриваться не как угроза, но как предпосылка для нахождения полноценных компромиссов (Шанталь Муфф [38], Ева Соренсен [43]).

В статье последовательно рассмотрены обе упомянутые дилеммы: прозрачности/эффективности принимаемых решений, а также гомогенности/гетерогенности политической культуры в контексте институционализации выработки политического компромисса. Особое внимание уделено теории консоциативной демократии Аренда Лейпхарта [28], [29], [30], [31], нацеленной на решение конфликтов в много-составных обществах.

Поставленные задачи требуют определиться с терминологией. В первую очередь, укажем на различие между понятиями «компромисс» и «консенсус», которые нередко воспринимаются как взаимозаменяемые. Они далеко не тождественны. Согласно Николасу Решеру<sup>1</sup> [41], консенсус предполагает единообразие оценок и является продуктом рационального мышления. Такую трактовку Решнер выводит из работ Джона Ролза [7] и Юргена Хабермаса [25], чьи концепции построены на примате рациональной коммуникации между субъектами политического процесса. Будучи представителем плюралистического подхода, Решер скептически относится к идее «консенсуса» как способа ухода от конфликтов. Понимая, что институциональные условия достижения согласия между всеми заинтересованными лицами по тому или иному вопросу никогда не приблизятся к идеальным, он настаивает на необходимости совершенствования механизмов заключения соглашений в принципиально гетерогенном социуме. Похожим образом выглядит концепция агонистической демократии Шанталь Муфф, построенная на допущении, что конфликт является приводным ремнем политики. Сила демократических институтов, с ее точки зрения, заключается не в том, что они способны привести к единодушию, а в том, что они превращают непримиримых врагов в равноценных оппонентов, не ставящих под сомнение легитимность друг друга. Таким образом, сохранение противоречий, предполагающее институциональные возможности заключения соглашения между сторонами, можно охарактеризовать как «компромисс».

Весьма важным представляется соотношение между понятиями «институт» и «консенсус», установленное Никласом Луманом в рамках его системно-функциональной теории общества. Луман указывал, что

<sup>1</sup> Выдающийся американский философ, директор Центра философии наук Питтсбургского университета.

деятельность институтов базируются на социальном консенсусе относительно ролевых функций участвующих в них акторов [35]. В рамках политической теории следует разделить понятия «сущностного консенсуса» (подходы Ролза и Хабермаса) и «процедурного консенсуса» (трактовка Лумана). Отсутствие совпадения идеологических позиций относительно сущностного консенсуса не означает, что между противоборствующими сторонами нет консенсуса по общим процедурам, т.е. готовности разрешить противоречия путем заключения соглашения в соответствии с определенными конвенциями [26, p. 10].

### **«Эффективность» агрегативной демократии versus общественный контроль в делиберативной модели**

Правление, которое предполагает участие как можно большего числа граждан во всеобщих выборах и свободных публичных дискуссиях, один из наиболее значимых теоретиков демократии Роберт Даль назвал «полиархией» [20]. Условия для возникновения такого режима, по мысли Даля, появляются тогда, когда издержки от подавления той или иной стороной конфликта своего оппонента начинают превышать издержки, возникающие при толерантном отношении к нему [19]. Однако необходимость перманентного контроля над принятием политических решений порождает своеобразное напряжение между подотчетностью и эффективностью действий правительства. Всеобщее политическое участие далеко не всегда является гарантией принятия мудрых решений, отвечающих интересам всего сообщества<sup>2</sup>.

Попытка разрешения противоречия между подотчетностью и эффективностью политических решений была предпринята Габриэлем Алмондом в рамках теории агрегативной демократии. Алмонд противопоставлял свой подход классической теории разделения властей, делая акцент на менее формализованных политических институтах (партиях, группах интересов, лоббистах и средствах массовой коммуникации). Они действуют на «входе» в политическую систему (input) на стадии предъявления требований и демонстрации уровня поддержки, в то время как три ветви власти работают уже на «выходе» (output), т.е. на стадии реализации политического курса. В ходе борьбы за власть

---

<sup>2</sup> Эту проблему рассматривал Аристотель в «Политике», а вслед за ним Кант в трактате «К вечному миру». Оба автора относят «демократию» скорее к негативному типу политического устройства и противопоставляют ее «республике» как своеобразной позитивной противоположности. Различие между «демократией» и «республикой» заключается в том, что в первой решение принимается под давлением необразованной толпы, в то время как во второй осуществляется представительное правление, то есть демос делегирует право на принятие самостоятельных решений людям с соответствующей квалификацией.

политические позиции акторов имеют тенденцию к сближению. Кандидаты и партии, стремящиеся к попаданию в правительство, заявляют о своем намерении проводить политику, имеющую наибольшую привлекательность для населения. Таким образом, стремление понравиться как можно большему числу избирателей обуславливает конвергенцию позиций. При этом каждая из сторон готова пойти на компромисс, только если будет уверена, что победитель последует ее примеру.

Для подобного рода кооперации необходимо, чтобы те, кто находится у власти, понимали, что их правление закончится, а преимущества, которые они получают после того, как отдадут власть, компенсируют уступки, которые они делают для своих оппонентов в настоящем. В свое время Токвиль в работе об американской демократии писал: «...в Соединенных Штатах политическая борьба не может быть ни всеобщей, ни очень глубокой, и все группы населения готовы признавать права большинства, поскольку каждая из них надеется когда-либо воспользоваться ими в своих интересах» [10, с. 194].

Алмонд делал акцент на том, что в современных политических системах неминуемо происходит агрегация политических предпочтений всех заинтересованных лиц. Он считал двухпартийную модель более привлекательной, чем многопартийную, поскольку задействованные в ней партии несут ответственность перед широким кругом избирателей и вынуждены проводить курс на конвергенцию интересов [4]. Формирование правительства как ограниченного круга лиц, принимающих решения, согласно Алмонду, является результатом процесса агрегации предпочтений избирателей, которые затем будут трансформироваться в зависимости от проводимого политического курса.

Поскольку модель, предложенная Алмондом, не предполагала непосредственного участия широкого круга акторов в принятии окончательных решений, она послужила своего рода вызовом для других теоретиков. В качестве альтернативы ей возникла теория делиберативной демократии, обеспечивающей полноценное политическое участие через многообразные институты общественного обсуждения. Термин «*deliberation*» означает не только дискуссию, но и осторожность, осмотрительность, неспешность и взвешенность принимаемых решений.

Представители этой теории опираются на подходы Джона Ролза [7] и Юргена Хабермаса [25]. Некоторые из них, в частности, Джейн Мансбридж, считают, что публичная дискуссия и согласование позиций могут быть локализованы вне формальных управленческих институтов – в группах и ассоциациях, объединяющих людей с относительно однородными интересами и предпочтениями [37]. Таким образом, децентрализованный механизм принятия решения может способствовать более быстрому нахождению консенсуса. Но при децентрализации небольшие политические объединения в гораздо меньшей степени

отвечают критерию гласности и подотчетности, чем большие ассоциации. В худшем случае такой способ разрешения противоречий может привести к тирании, поскольку он позволяет локальным фракциями и субкультурным группам принимать неконтролируемые решения.

Некоторые другие авторы утверждают, что широкое обсуждение должно применяться лишь в отдельных случаях, когда принимаемые решения затрагивают фундаментальные вопросы общественной жизни. Наиболее радикальная трактовка делиберативной модели заключается в том, что при принятии политических решений следует учитывать не все многообразие мнений, а лишь рациональные. Так, Эми Гутманн и Дэннис Томпсон [24] считали рациональным мнение, основанное на стремлении к справедливому взаимному сотрудничеству. Однако установить конкретные критерии выявления различий между рациональным и нерациональным – задача трудновыполнимая.

С точки зрения Джона Фереджона, по-настоящему привлекательная модель делиберативной демократии должна обладать достаточной институциональной мощностью, чтобы принимать неконсенсусные решения [23, р. 79]. Он обосновывает это тем, что современное демократическое общество плюралистично, в нем не может доминировать лишь одна трактовка общественного блага. В таком обществе люди вырабатывают правила совместного общежития на основе взаимного согласия, и каждый участвует в общем деле, исходя из собственных целей и интересов. Общий же интерес базируется на допущении многообразия частных интересов. Даже после принятия согласованного решения полное согласие относительно наилучшего политического курса никогда не может быть достигнуто. Поэтому наличие плюрализма обуславливает необходимость неконсенсусных решений, которые тем не менее должны быть соответствующим образом оправданы в глазах тех, чье мнение отвергается. Основная проблема институциональной регуляции в делиберативной модели демократии заключается в том, что само согласие относительно необходимости консенсуса или простого большинства далеко не всегда может быть достигнуто.

### **Демократии перед вызовом гетерогенности**

Одним из наиболее распространенных в политической теории способов объяснения устойчивости демократических институтов является нарратив о первостепенной роли культурной однородности. Утверждение, что демос конституирован чувством единства, связано с тем, что универсальные либеральные ценности получали институциональное закрепление в партикулярных национальных государствах. Концепт нации (даже если речь идет о гражданском, а не этническом его понимании) имплицитно содержит представление о культурной гомоген-

ности ее членов, приверженности определенной системе ценностей. Те, кто не вписывается в это представление, т.е. новоприбывшее население, представители различных ярко выраженных и обособленных субкультур (этнических или идеологических), кто не отвечает сложившимся поведенческим стереотипам, зачастую воспринимаются как угроза консолидированной целостности.

Вопрос о том, обязательно ли гетерогенность общества сочетается с единовластием, был особенно актуален для американских сравнительных политических исследований 1950–1960-х годов. Так, в 1956 г. упомянутый Габриэль Алмонд [11], разрабатывая свою типологию политических систем, пришел к выводу о различии между англо-саксонской и континентальной (европейской) моделями демократии. С его точки зрения, большинство европейских стран представляют собой общества, разделенные на множественные политические субкультуры. Нестабильность их обусловлена тем, что субкультурные группы носят изолированный характер, формируя ограниченный тип лояльности, что неминуемо приводит к политическим конфликтам. Великобритания и США, напротив, характеризуются гомогенной светской политической культурой при наличии мощной структурно-ролевой дифференциации. В англосаксонских обществах люди могут принадлежать сразу к нескольким группам интересов, следовательно, их взгляды становятся более умеренными<sup>3</sup>. По мысли Алмонда, именно этим различием политических культур объясняется установление диктатур в Италии, Германии и Испании в межвоенный период и сохранение демократических институтов в Великобритании и США<sup>4</sup>.

Неудачные попытки построения демократических институциональных систем в странах третьего мира также нередко объяснялись наличием разрозненных общественных сегментов и отсутствием объединяющего консенсуса относительно дальнейшего пути развития. Социальный антрополог Майкл Гарфилд Смитт, изучавший «много-составные общества» развивающихся стран, указывал на доминирова-

<sup>3</sup> Теория множественной принадлежности была в дальнейшем развита в работах Сеймура Мартина Липсета [34].

<sup>4</sup> Подход Алмонда представляется несколько односторонним. Если опустить аргументы относительно того, что гомогенная, с точки зрения политической культуры, Франция никак не вписывается в очерченную им континентальную модель, то сам тезис об «однородности» Великобритании и США выглядит весьма сомнительным. В случае с Великобританией достаточно вспомнить о конфликте с Северной Ирландией, который до 1985 г. не поддавался демократической институциональной регуляции и до сих пор не может считаться полностью разрешенным. Что касается США, то здесь Алмонд игнорирует проблему расового неравенства, которая в 1960-е годы привела к засилью внеинституциональных методов борьбы за равные права, в т. ч. политические.



ние одной из социальных групп как на их неизменную характеристику. Согласно Смитту, в таких обществах поддержание политического порядка осуществляется принуждением и силой. Из этого следовало, что «многие из недавно освободившихся стран могут либо распасться на отдельные культурные единицы, либо сохранить целостность, но лишь при отношении господство – подчинение между группами» [4].

Тем не менее Аренд Лейпхарт бросил вызов представлению о том, что культурная гетерогенность способствует формированию авторитарных режимов. Разрабатывая теорию консоциативной демократии, он попытался найти оптимальную модель институционального устройства для многосоставных обществ.

### **Консоциативная демократия и нахождение компромисса в многосоставных обществах**

Политические системы, в основе которых заложен принцип расщепления власти, долго находились вне поля зрения политической теории [32], [33]. Ситуация изменилась в 1960-е годы, когда в результате масштабной деколонизации институциональные системы, отвечающие запросу на достижение компромисса в гетерогенных обществах, начали восприниматься как норма. Важной для развития исследований стала работа Артура Льюиса «Политика Западной Африки» (1965) [16, р. 10]. В ней утверждалось, что постколониальные мультиэтнические государства Западной Африки страдают от унаследованных от Британии и Франции мажоритарных систем. Льюис указывал, что этим странам были необходимы правительства, включающие широкую коалицию политических сил, электоральная система, основанная на пропорциональном представительстве, а также федерация, которая предоставила бы отдельным сообществам территориальную автономию.

Опираясь на подход Льюиса, Аренд Лейпхарт, в свою очередь, перешел от описания проблемы к конкретным рекомендациям. Чтобы избежать конфликтов в многосоставных обществах, он полагал необходимым распределение власти между социальными сегментами, маркерами различия которых выступают язык, религия или идеология. Эти сегменты должны участвовать в работе правительства на основе пропорционального, а в некоторых случаях и равного представительства. По мысли Лейпхарта, важные решения могут быть приняты лишь при условии взаимного согласия, и каждое из сообществ наделяется правом вето.

В 1968 г. Лейпхарт опубликовал работу «Политика аккомодации: плюрализм и демократия в Нидерландах» [28]. В ней он описывал голландскую политическую систему как пример стабильной демократии при наличии сильных социальных расколов. Представления Лейп-

харта о голландской институциональной модели послужили фундаментом для построения теории консоциативной демократии. В основной части книги описывается пятидесятилетний опыт голландской политики с 1917 до 1967 г. В этот период голландское общество было разделено на четыре различных и относительно автономных сегмента (pillars). Критерием разделения выступали религиозные и социальные различия. В религиозном отношении голландское общество делилось на верующих и неверующих (80 и 20% соответственно в 1960 г.), а внутри религиозного слоя – на католиков и кальвинистов (приблизительно по 40% от всего населения страны). Социальная пилларизация нашла свое отражение в партийной системе, где были представлены все четыре сегмента.

Называя Нидерланды стабильной и жизнеспособной институциональной системой, Лейпхарт определял при этом демократию как «систему правления, при которой народ имеет возможность выбирать своих собственных лидеров», а стабильную демократию как «демократию, при которой возможности системы достаточны, чтобы выдержать предъявляемые к ней требования» [28, р. 71]. В качестве индикаторов стабильности Лейпхарт указывал отсутствие революции, насилия, наличие стабильного правительства и конституционной преемственности. Особое значение он придавал консенсусу голландской политической элиты о необходимости аккомодации, то есть разрешения вопросов, вызывающих наибольшие разногласия, путем согласования, при условии сохранения существующей системы. Лейпхарт полагал, что лидеры блоков должны стремиться преодолеть расхождения даже в условиях взаимной изоляции [28, р. 104].

При этом основные очертания аккомодации, как отмечал исследователь, были сформированы в Нидерландах уже в последние десятилетия XIX века, а институализированы в 1917 г., когда противоречия между политическими блоками стали угрозой для устойчивости политической системы. Однако в начале 1970-х годов эта система полностью исчерпала себя и была упразднена<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Пилларизационная модель начала исчерпывать себя еще после Второй мировой войны, когда либералы и социалисты, а также протестанты и католики начали объединяться в рамках общенародного движения Nederlandse Volksbeweging. В свою очередь, социал-демократические, лево-либеральные и христианско-социалистические партии объединились в Лейбористскую партию с открытым членством. Однако пилларизация была глубоко укоренена не только в политической системе, но и в других институтах голландского общества (образование, средства массовой информации, социальное страхование и др.), поэтому от нее было не так-то просто избавиться. Окончательный удар по сегментальной системе нанесло движение новых левых, опиравшееся на студенческие профсоюзы. Повышение социальной мобильности и падение уровня религиозности повлияли на возникновение новых типов солидаризации, выходящих далеко за пределы упомянутых сегментов.



Взяв за основу теоретическую рамку, выработанную на основе изучения голландского опыта, Лейпхарт приступил к исследованию других многосоставных обществ. Свои наблюдения он систематизировал в фундаментальной работе «Democracy in Plural Societies» [29] (в русском переводе – «Демократия в многосоставных обществах» [6]), благодаря которой понятие «сообщественной» («консоциативной») демократии было введено в широкий политологический оборот. Ссылаясь на опыт Нидерландов, Бельгии, Швейцарии и Австрии, Лейпхарт выработал общую концепцию консоциативной демократии и применил ее к другим многосоставным обществам – от Канады до Израиля и от Ливана до Индонезии. Таким образом, консоциативная демократия переставала выглядеть феноменом, характерным лишь для стран Бенилюкса, а рассматривалась автором как универсальное решение для многосоставных обществ. Расширенный анализ консоциативной модели демократии (на основе исследования 36 стран) Лейпхарт изложил в книге «Patterns of Democracy: Government Forms & Performance in Thirty-six Countries» [31].

Если попытаться кратко сформулировать основную идею Лейпхарта, то она состояла в следующем. Демократию в многосоставных обществах следует рассматривать как синоним «полиархии», многовластия, а стабильность – как многоаспектное понятие, включающее сохранение системы, гражданский порядок и нивелирование угрозы гражданского насилия. Консоциативная демократия, согласно Лейпхарту, может быть определена при помощи следующих четырех главных характеристик. Во-первых, правительство должно состоять из большой коалиции, включающей лидеров всех значимых сегментов многосоставного общества. Во-вторых, право взаимного вето, которое позволяет группам отвергать решения, наносящие ущерб их интересам. В-третьих, принцип пропорциональности политического представительства в назначении чиновников и распределении бюджетных средств. В-четвертых, наличие высокой степени автономии каждого сегмента в образовательной, языковой, культурной и законодательной областях [29, р. 153]. При этом кооперация элит – первоочередная задача консоциативной модели. Осознавая центробежные угрозы, политические элиты могут целенаправленно создавать каналы кооперации и управлять структурами, угрожающими стабильности системы. Другими словами, элиты обязаны разрабатывать стратегии, нацеленные на регуляцию конфликтов, чтобы противостоять опасности социальной атомизации.

Лейпхарт полагал федерализм одним из наиболее многообещающих методов имплементации консоциативных принципов [30]. С его точки зрения, на территориях, где существуют четко очерченные идентичности, необходимо предоставить возможность каждой из групп

самостоятельно разбираться со своими проблемами. Только посредством разделения сфер влияния можно достичь кооперации между элитами автономных сообществ. При этом консоциация, по мысли Лейпхарта, не аннулирует демократическую оппозицию внутри сообществ, а создает возможность институционально обезопасить ее. В более поздних работах Лейпхарт отошел от использования понятия «консоциативная» демократия, предпочтя ей понятие «консенсусная» демократия, поскольку последняя более универсальна и может быть реализована как в многосоставных, так и в гомогенных обществах [5].

### **Критика консоциативной теории**

Теория Лейпхарта неоднократно критиковалась как с теоретических, так и с идеологических позиций консерваторами и либералами, социалистами и феминистами. Обвинения касались ее утопичности (на что обращали особое внимание консерваторы), отсутствия концептуальной ясности, сложности ее практического применения, а также эмпирической верификации.

Представляется целесообразным остановиться на трех направлениях критики модели консоциативной демократии: во-первых, уязвимость концептуализации «раскола», во-вторых, элитизм и, в-третьих, эссенциалистский подход к рассмотрению идентичности.

Лейпхарт не давал четкого определения сегментального раскола, в одних случаях ссылаясь на внешнюю изоляцию групп, в других – на их внутреннюю сплоченность. Швейцарский политический исследователь Юрг Штайнер отмечал, что консоциативная теория не позволяет установить границы между многосоставным и глубоко разделенным обществом [44, p. 344]. Кроме того, неочевидным представляется положение Лейпхарта о том, что внедрение механизмов рассредоточения власти неминуемо ведет к достижению мира. Напротив, подобная стратегия может усугубить напряжение между отдельными общественными сегментами в долгосрочной перспективе. Так, Дональд Хоровиц утверждал, что консоциация является скорее результатом разрешенных конфликтов, а не предпосылкой для их урегулирования. Хоровиц полагал консоциативную модель пригодной для стран с относительно умеренным уровнем конфликтности, но она не релевантна для глубоко расколотых обществ [27, p. 256].

Аргумент Лейпхарта о том, что расколотым обществам надлежит сделать выбор между консоциативной демократией и ее отсутствием, также видится весьма гипертрофированным. Отметим, что в упомянутой работе «Демократия в многосоставных обществах» [6] Лейпхарт уделял особое внимание созданию всеохватывающих лояльностей как одному из механизмов разрешения конфликтов. Однако возникно-

вание таких лояльностей, способствующих объединению интересов представителей отдельных сегментов, возможно и без внедрения консоциативной институциональной модели [36].

Роль элит в теории Лейпхарта представляется одной из наиболее спорных ее составляющих. Сам Лейпхарт определял консоциативную институциональную систему как «правление картеля элит, имеющее целью превратить демократию с фрагментированной политической культурой в стабильную демократию» [29]. Допущение, что элиты просвещены и действуют в интересах групп, которые они представляют, неоднократно подвергалось сомнению различными теоретиками. Так, Пол Брасс утверждал, что элиты, на благоразумие которых рассчитывают консоционалисты, напротив, заинтересованы в сохранении коллективного противоборства и вражды [15, р. 338]. Таким образом, разрешение конфликтов зависит не от функционирования самих по себе элит, а от институционализации механизмов заключения сделки (нахождения компромисса) между сообществами [22, р. 13].

Сосредоточенность Лейпхарта на роли элит сделала консоциативную модель уязвимой в смысле умаления демократической составляющей. Несмотря на то, что Лейпхарт опирался на концепцию полиархии Роберта Дая, между ними обнаруживаются существенные противоречия. Если Дая делает акцент на конкуренции элит как своего рода гарантии демократичности принимаемых решений, то Лейпхарт, напротив, уповает на активное сотрудничество между ними [45].

Отдельного внимания заслуживает эссенциализм Лейпхарта – взгляд на этническую принадлежность как нечто статичное и изначально существующее. Руперт Тейлор указывал, что консоционалисты рассматривают этничность как социальный факт, а не как выбор, сделанный самими людьми [46, р. 40]. Либералы, социалисты и феминисты, критикующие консоциативную теорию, оказались едины в том, что подход Лейпхарта представлялся им консервативным, налагающим на индивидов своеобразное клеймо этнической принадлежности и тем самым лишаящим их возможности обрести другие типы идентичности. Посредством закрепления за теми или иными эмансипированными группами механизмов обособленного политического участия, консоциация не столько разрешает потенциальные конфликты, сколько стимулирует их. Затверждение институциональных и административных границ усиливает групповую изоляцию, поощряя политику замораживания «тупиковых ситуаций». Характерным примером является глубоко расколотое иракское общество, в котором после 2003 г. внедрение федеративных структур привело к политизации межрелигиозной вражды.

Что касается эмпирической составляющей, то примеры, в полной мере отвечающие консоциативной модели, относительно редки. Тот

факт, что элементы консоциации в таких странах, как Нидерланды и Австрия, сошли на нет, заставляет задуматься о темпоральной ограниченности этой модели, ее промежуточном положении в таксономии политических режимов. Наконец, механизмы рассредоточения власти успешно функционируют при условии относительно стабильной внешней среды. В глубоко разделенных обществах, находящихся в конфликтных регионах, консоциация в большей степени зависит от экзогенных, нежели от эндогенных факторов. Об этом говорит пример Ливана, в котором внутренние лояльности чувствительны по отношению к воздействию внешних акторов [22].

### **Агонистическая демократия и политические сети**

В большинстве рассмотренных теорий политический конфликт воспринимается как нечто негативное, а демократические институты как своего рода механизмы нейтрализации противоборства. Подобному пониманию политики противопоставлена концепция «агонистической демократии» Шанталь Муфф. Подвергая критической рефлексии подход Карла Шмитта, в соответствии с которым политическая власть проявляется через способность различения «друзей» и «врагов» [8], Муфф тем не менее солидаризируется с его трактовкой феномена «политического» как неискоренимого антагонизма. По этой причине она характеризует роулсианскую философию как «лишенную политического» [39]. Нацеленная на достижение рационального консенсуса делиберативная модель тем самым лишается самой сути политики – духа соперничества.

По мысли Муфф, подлинная сила современных демократических институтов заключается в способности превратить игроков, находящихся в свирепом противоборстве, в достойных оппонентов, готовых не только признавать право на существование альтернативной точки зрения, но и находить компромисс. Конфликт, таким образом, является приводным ремнем политики, поскольку он способствует сохранению подлинного плюрализма мнений, в то время как стремление к консенсусу, то есть к единодушию, лишает людей возможности совершить политический поступок. Парадоксальным образом именно признание конфликтной природы институтов позволяет вовлечь в них тех, кто до сих пор был из них исключен, в том числе по соображениям сохранения культурной гомогенности [38].

Данный тезис Муфф был взят на вооружение норвежскими теоретиками Евой Соренсен, Яном Куйманом и Джейкобом Торфингом для осмысления возможностей демократического участия в транснациональном многоуровневом управлении, в которое вовлечены сразу несколько территориально и функционально отделенных друг от

друга политических единиц. Взгляд на демократию как на нечто, что существует лишь внутри демоса, производит жесткое разграничение между «внешним» и «внутренним» по отношению к политическому сообществу. Как ни странно, подход Муфф, апеллирующий к конфликтности, оказался пригоден для преодоления не только «внутренних», но и «внешних» барьеров.

Традиционные теории либеральной демократии давали ответ на вопрос, что делать с теми, кто лишен возможности политического участия, лишь применительно ко внутреннему устройству уже сформировавшихся территориальных демосов. Однако в ситуации глобальной взаимозависимости становится очевидным, что решения, принятые одним демосом, могут оказывать непосредственное воздействие также и на другие политические сообщества. В последние десятилетия даже унитарные европейские государства, не обремененные проблемой внутренней гетерогенности, оказались вынужденными интегрироваться в сложные институциональные модели, объединяющие сразу несколько демосов. Различные территориальные сообщества – национальные, региональные и муниципальные управленческие структуры – дополняются множественными функциональными единицами, а именно демократически организованными комитетами, ассоциациями и советами, позволяющими определенным группам оказывать влияние на решение касающихся их вопросов.

Несмотря на это обстоятельство, представление о том, что политика – это домен суверенного национального государства, по-прежнему превалирует. Уильям Конноли объясняет приверженность традиционной трактовке политики и игнорирование более сложной реальности тем, что это позволяет поддерживать иллюзию упорядоченности и контролируемости политических процессов [17]. Однако по мере приобретения плюрицентричной моделью все более выпуклых очертаний, подобное видение становится более проблематичным.

Ева Соренсен полагает, что основная трансформация, наблюдаемая в последние десятилетия в европейских странах, заключается в том, что государство превратилось из суверенного правителя, осуществляющего повсеместный бюрократический контроль, в своего рода мета-управленца, чья задача состоит в координации деятельности саморегулирующихся единиц [43]. В транснациональной системе управления наиболее могущественными участниками становятся те, кто может осуществлять мета-правление над другими такими же акторами. В этом смысле государство сохраняет лидирующие позиции, однако оно не обладает монополией на правление, равно как и любые другие публичные или же частные структуры.

Поиск форм демократического участия и общественной дискуссии во взаимодействии между множественными демосами весьма сложен.



Не существует единого институционального алгоритма, который бы помог справиться с этой задачей. Востребованным становится сочетание старых и новых форм демократической регуляции. В качестве новой формы выступают политические сети (или сети управления), которые объединяют различные территориально и функционально обособленные управленческие инстанции и демосы.

В настоящее время наднациональные институты ЕС создают платформы для функционирования так называемых «сетей убеждения» (persuasion networks), в рамках которых формируются большие коалиции, вступающие друг с другом в дебаты относительно решений, принимаемых на общеевропейском уровне. В таких сетях выделяются несколько кластеров игроков в зависимости от того, какого рода интересы они отстаивают. Так, общественные интересы отстаивает коалиция «за социальную Европу», в рамках которой фракции Европейского парламента (Европейские объединенные левые/Лево-зеленые Севера, Прогрессивный альянс социалистов и демократов, а также Зеленые/Европейский свободный альянс) кооперируются с профсоюзами и различного рода общественными ассоциациями. Другой кластер, ориентированный на защиту общественных интересов – «экологический». В нем представлены экологические НПО (Greenpeace, Friends of the Earth, European Environmental Bureau), секторальные ассоциации работодателей (Confederation of Family Organisations in the EC and Bureau Européen des Union Consommateurs) и несколько директоратов Комиссии (Directorate-General for the Environment и DG JUST и Directorate-General for Justice and Consumers). Специальные же экономические интересы объединяют игроков, выступающих за стимуляцию общеевропейского экономического развития, в частности, ассоциации работодателей и секторальные ассоциации (Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe, European Centre of Employers and Enterprises, European Chemical Industry Council) [14].

Формирующиеся в рамках сетей новые типы идентичности коррелируют с феноменом множественной принадлежности, описанным Сеймуром Липсетом [34], и приводят к формированию множественных лояльностей. Признание открытого и условного характера политических сообществ способствует восприятию различий как естественного явления. Стимулирование открытых политических дебатов между представителями различных демосов способствует утверждению восприятия членов другого демоса не как врагов, а как равноправных оппонентов, обладающих правом на собственное мнение, которое они отстаивают в конкурентной борьбе.

Несмотря на указанную позитивную роль сетей в процессе демократизации транснационального управления, нельзя не отметить, что их легитимность зачастую базируется на уже совершенных действиях,



а не на процедурной основе, которая должна присутствовать на «входе» в политическую систему. Несмотря на то что участие НПО и экспертных сообществ создает возможность для широкой общественной дискуссии на наднациональном уровне, круг акторов, допущенных до обсуждения вышеуказанных проблем, существенно ограничен.

Клаус Легтеви указывал на своеобразный «парадокс демократизации» применительно к НПО. Они оказывают демократизирующее воздействие на наднациональные и межгосударственные институты, не будучи сами демократически устроенными [3]. Далеко не во всех политических сетях проводится голосование. Таким образом, их представители, как правило, не имеют демократического мандата. Кроме того, они получают пространство для маневра вне обратной связи с институтами, которые могут считаться законными представителями демоса, отражающими волю его населения или хотя бы его части.

## **Заключение**

В заключение можно констатировать, что институциональный аспект проблемы выработки политического компромисса актуализируется в двух плоскостях. Во-первых, это гармонизация интересов противоборствующих сторон и обеспечение условий политического участия всех, кого затрагивают принимаемые решения. Во-вторых, это разрешение проблемы «внутреннего» и «внешнего» исключения.

В первом случае речь идет о выборе наиболее эффективного механизма принятия решений. Для имплементации агрегативной модели, предполагающей слияние интересов большинства, в наибольшей степени подходит мажоритарная двухпартийная политическая система. В рамках такой системы партии, несущие всю полноту ответственности перед избирателями, готовы идти на уступки, поскольку они отдают себе отчет в том, что оппоненты могут занять их место. Это касается как победителей, так и проигравших. По мысли сторонников агрегативной демократии, двухпартийная система вынуждает участников политического процесса унифицировать позиции для завоевания симпатии большинства и ограничивает «партийную демагогию» [4]. Однако теоретики, симпатизирующие агрегативной демократии, не дают ответа на вопросы о том, что делать тем, кто не согласен с решениями, принимаемыми от лица большинства, а также как поступать в том случае, если индивид не готов идентифицировать себя ни с одной из лидирующих партий.

Для разрешения подобных противоречий была разработана теория делиберативной демократии, ассоциируемая в первую очередь с именами Джона Ролза и Юргена Хабермаса. Оба считают, что по-настоящему демократический режим характеризуется предостав-

лением возможности политического участия всем (или почти всем) гражданам. Это касается не только электоральных процессов, но и обсуждения разрабатываемых решений, осуществления перманентной обратной связи между правительством и гражданами. В основе делиберативной демократии лежит представление о рациональной коммуникации между участниками политического процесса, позволяющей прийти к сущностному консенсусу.

Институциональный дизайн делиберативной модели видится последователями Ролза и Хабермаса неодинаково. Одни настаивают на необходимости децентрализации принимаемых решений, другие полагают, что такой путь, напротив, может привести к засилью недемократических процедур на локальном уровне. Кроме того, приверженцы рассматриваемой теории не всегда согласны с тем, что поиск консенсуса должен осуществляться в отношении всех рассматриваемых вопросов. Так, Джон Фереджон видит подлинную силу институтов делиберативной демократии в возможности принятия неконсенсусных решений в условиях, когда достичь единодушия не представляется возможным. Однако законодательное оформление критерия необходимости применения консенсусного решения – задача не из легких.

Второй блок вопросов касается критического осмысления широко распространенного в теориях демократии допущения о том, что институциональная стабильность базируется на культурной гомогенности общества. Приверженность общим процедурам (процедурный консенсус) как необходимое условие самовоспроизводства демократических режимов не ставится большинством теоретиков под сомнение, однако данная проблема выходит далеко за рамки процессуальных норм. Так, многосоставные общества, включающие представителей различных этнических и субкультурных групп, нередко воспринимаются как подверженные угрозе перехода к авторитарной модели правления.

Один из ведущих политических исследователей Лондонской школы экономики Бернард Крик отмечал, что конфликт интересов между участниками политического процесса неискореним и единственным возможным решением становится рассредоточение власти. Чтобы процесс заключения соглашения был успешным, стороны должны обладать достаточной силой, иначе одна из них может быть попросту подавлена [18].

В последние десятилетия в либеральных демократиях обнаруживается тенденция к политической аккомодации субкультурных различий, даже если соответствующие референтные группы не обладают ощутимым электоральным ресурсом. Так, Аренд Лейпхарт полагал, что в государствах, где политические субкультуры накладываются на

этнические, национальные или религиозные разногласия, наиболее эффективным способом их разрешения является переход к консоциативной демократии, способствующей солидаризации расколотого конфликтами общества. Консоциативная модель предполагает относительную политическую автономизацию разрозненных общественных сегментов, а также пропорциональное представительство в федеральных органах власти.

Несмотря на то, что концепция Лейпхарта обрела большое количество сторонников и применялась в международной практике урегулирования межэтнических конфликтов (Ирак, Босния и Герцеговина), она вызвала и немало критики. Так, по мысли Пола Брасса, Лейпхарт уделял чрезмерное внимание роли элит, идеализируя их намерения. Другим весьма уязвимым аспектом его теории представляется эссенциалистский подход к идентичности, в рамках которого принадлежность к той или иной группе воспринимается скорее как социальный факт, нежели как сознательный выбор индивида. Выдающийся норвежский антрополог Фредрик Барт полагал, что территориальные, институциональные и административные границы не отражают реальных различий между сообществами, а, напротив, производят их [13]. По этой причине институциональное закрепление субкультурной изоляции зачастую чревато замораживанием конфликта, а не его разрешением.

Наконец, весьма значимой представляется концепция делиберативной демократии Шанталь Муфф, в которой центральное место отводится наличию политического конфликта, а не достижению консенсуса. Задача демократических институтов заключается, по мнению Муфф, в создании механизмов социализации, способствующих восприятию как «внутренней», так и «внешней» инаковости как нормы.

Восприятие гетерогенной политической культуры не в модусе угрозы, но в качестве возможности учесть интересы наибольшего числа людей, ощущающих на себе последствия принимаемых властью решений, представляется авторам важным ориентиром также в контексте российских реалий. Достижение не столько сущностного, сколько процедурного консенсуса в процессе выработки политического курса является залогом стабильности институтов управления. Отдельного внимания заслуживает осмысление различия между компромиссом и консенсусом в российской политической системе, всецело подчиненной в настоящее время логике поддержания последнего и игнорирования первого.

## Литература

1. Бентам И. Введение в основания нравственности и законодательства. М.: РОССПЭН, 1998.
2. Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности: Трактат по социологии знания. М.: Academia-Центр; Медиум, 1995.
3. Леггеви К. Транснациональные движения и вопрос демократии // Неприкосновенный запас, 2005. № 1(39). <http://magazines.russ.ru/nz/2005/1/le1.html>.
4. Лейнхарт А. Многосоставные общества и демократические режимы. 1992. [http://www.civisbook.ru/files/File/Leiphart\\_1992-\\_1.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Leiphart_1992-_1.pdf).
5. Лейнхарт А. Конституционные альтернативы для новых демократий // Полис, 1995. № 5. С. 136–146.
6. Лейнхарт А. Демократия в многосоставных обществах. Сравнительное исследование. М.: Аспект Пресс, 1997.
7. Ролз Дж. Теория справедливости. Новосибирск: Издательство Новосибирского университета, 1995.
8. Шмитт К. Понятие политического // Вопросы социологии, 1992. № 1. С. 37–67.
9. Шумпетер Й.А. Капитализм, социализм и демократия. М.: Экономика, 1995.
10. Токвиль А. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992.
11. Almond G.A. Comparative Political Systems // Journal of Politics, 1956. № 3. P. 391–409.
12. Almond G.A., Verba, S. The Civic Culture. Princeton: Princeton University Press, 1963.
13. Barth F. Introduction // Ethnic Groups and Boundaries. Oslo: Norwegian University Press, 1969.
14. Bayers J., Kerremans, B. Bureaucrats, Politicians and Societal Interests. How is European Policy Making Politicized? // Comparative Political Studies, 2004. Vol. 37, № 10. P. 1119–1150.
15. Brass P.R.. Ethnic Conflict in Multiethnic Societies: The Consociational Solution and Its Critics. New delhi: Sage. 1991.
16. Brendan O. Debating Consociational Politics: Normative and Explanatory Arguments. In: Noel S. (eds). From power-sharing to Democracy. McGill-Queen's University Press, 2005.
17. Connolly W.E. The Ethos of Pluralization, Minneapolis: University of Minnesota Press. 1995.
18. Crick B. In Defence of Politics. Harmondsworth and New York: Penguin. 2000.
19. Dahl R.A., Lindblom C.E. Politics, economics, and welfare. Chicago: Univ. of Chicago Press, 1953.

20. Dahl R.A. Polyarchy: participation and opposition. New Haven: Yale University Press. 1971.
21. Dahl R.A. Power as the Control of Behavior. In: S. Lukes (Ed.), Power. Oxford: Blackwell, 1986. P. 37–58.
22. Fakhoury-Mühlbacher T. A Review and Critique of Consociational Democracy. In: T.Hanf. Power Sharing: Concepts and Cases. Letters from Byblos. 2008. № 18. Friedrich Ebert Stiftung. International Centre for Human Sciences. Byblos.
23. Ferejohn J. Instituting Deliberative Democracy. Designing Democratic Institutions, ed.by Ian Shapiro and Stephen Macedo. New York University Press, 2000.
24. Gutmann M., Thompson D. Democracy and Disagreement. Cambridge University Press, 1996.
25. Habermas, J. Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy Cambridge: The MIT Press, 1996.
26. Heywood A. Politics. Second edition, London: Palgrave Macmillan, 2002.
27. Horowitz D. Ethnic groups in Conflict. Berkeley: University of California Press, 1985.
28. Lijphart A. The Politics of Accommodation. Berkeley: University of California Press, 1968.
29. Lijphart A. Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration. New Haven: Yale University Press, 1977.
30. Lijphart A. Consociation and Federation: conceptual and empirical links // Canadian Journal of Political Science, 1979. Vol. 12, №. 3, 499–515.
31. Lijphart A. Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thir-ty-Six Countries. Yale University Press, 1999.
32. Lijphart A. The Evolution of Consociational Theory and Consociational Practices, 1965–2000 // Acta Politica special, 2000. P. 11–22.
33. Lijphart A. Thinking About Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice. N.Y.: Routledge, 2007.
34. Lipset S.M. Political Man: The Social Bases of Politics. Garden City (N.Y.). 1960.
35. Luhmann N. (1965). Grundrechteals Institution. Ein Beitrag zur politischen Soziologie. Berlin.
36. Lustick I. Stability in Deeply Divided Societies: Consociationalism Versus Control // World Politics, 1979. Vol. 31. P. 325–344.
37. Mansbridge J. Using Power/Fighting Power. In: Benhabib S. (ed.), Democracy and Difference. Princeton University Press, 1996. P. 21–30.
38. Mouffe C.. Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism. Institute for Advanced Studies, Vienna, 2000. [https://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw\\_72.pdf](https://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_72.pdf)
39. Mouffe C. Rawls: Political Philosophy without Politics. The Return of the Political, London: 1993. Verso. P. 41–59.

40. *Pateman C.* Participation and Democratic Theory. New York: Cambridge University Press, 1970.
41. *Rescher N.* Pluralism: Against the Demand for Consensus. Clarendon Press, 1995.
42. *Sartori G.* The Theory of Democracy Revisited, Vol. 1 and 2. London: Chatham House, 1987.
43. *Sørensen E.* Enhancing democracy through inter-demos governance networks. National Centre of Competence in Research (NCCR): Challenges to Democracy in the 21st Century. Working Paper, 2011. № 51.
44. *Steiner J.* The Consociational Theory and Beyond // Comparative Politics, 1981. Vol. 14. №. 2, 19–55.
45. *Schendelen V.* The Views of Arend Lijphart and Collected Criticism // Acta Politica I, 1984. P. 19–55.
46. *Taylor R.* Consociation or Social Transformation? In: Northern Ireland in Comparative Perspective. Oxford: Oxford University Press, 2001.

E.D. FURMAN

PhD in political science, head of the Sector of the Institute of economics of the Russian Academy of sciences, Moscow, Russia

M.E. SIMON

PhD in political science, leading research fellow of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia  
mr.marksimon@gmail.com

#### INSTITUTIONAL CONDITIONS FOR ACHIEVEMENT OF POLITICAL COMPROMISE IN THEORIES OF DEMOCRACY

The paper reviews the key approaches to the conceptualization of political compromise. Each model of democracy – aggregative (G. Almond), deliberative (J. Rawls, J. Habermas), consociate (A. Lijphart) and agonistic (Ch. Mouffe) suggests its own institutional design to ensure an optimal level of political participation. In the theories which describe these models, political compromise is understood in a different ways: in some, it is identified with the consensus, the other are based on an assumption that political contestation is inevitable, which nevertheless makes the achievement of *modus vivendi* possible. The authors pay particular attention to the theory of consociational democracy, developed by Arendt Lijphart. This theory proposes a way to solve conflicts in the multipartite societies.

**Keywords:** *compromise, consensus, political institutions, political participation, democracy, power sharing.*

**JEL:** D70, D72, D74, D79.