**Проблемы гражданской компетентности**

Роберт А. Даль

Для того, чтобы демократия оказалась жизнеспособной политической моделью, требуется определенный уровень политической компетентности граждан. В новообразованных демократических или демократизирующихся государствах, где люди только начинают постигать искусство самоуправления, вопрос гражданской компетентности приобретает особую важность. Однако даже в тех странах, где демократические институты существовали на протяжении жизни уже нескольких поколений, мы сталкиваемся со все большим числом фактов, указывающих на недостаточную компетентность граждан. Пределы компетентности граждан определены достаточно жестко, чтобы возникла потребность в систематическом поиске новых путей ее развития. Некоторые из таких путей будут рассмотрены ниже. Если анализ окажется верным, те же критерии могут быть применены для повышения уровня гражданской компетентности не только в старых демократических странах, но и для новорожденных демократий, где данная проблема еще более остра.

Зададим себе для начала два базовых вопроса. 1) Каковы критерии, которым должен отвечать гражданин, чтобы его можно было назвать компетентным? 2) Можно ли сказать, что в демократических странах - или одной какой-то стране - достаточно большое количество граждан соответствует этим стандартам?

Отвечая на первый вопрос, традиционно говорят о том, что для успешного ведения политики правители должны осознавать, что именно следует считать "общественным благом", а также обладать упорным желанием этого блага достичь. Иными словами, они должны обладать "гражданскими добродетелями". Но убежденный демократ здесь немедленно возразит, что, признавая вышеуказанное положение, мы обрекаем себя на правление некой элиты, будь то платоновы наставники, конфуцианские бюрократы, ленинская передовая партия, технократы или кто-либо еще. Я не согласен с демократическим возражением, но не стану спорить с ним здесь. Я полагаю, что идея правления малой группы, которая при этом обладает исключительными знаниями и добродетелями, глубоко обоснована с моральной точки зрения и подтверждается историческим опытом (1). Но стоит нам взяться всерьез рассматривать этот тезис, и мы слишком отклонимся от исходно обозначенной темы. Итак, я условно исхожу из того, что система, которую мы описываем, демократична и "правители" и "граждане" в такой системе - это в значительной степени взаимозаменяемые термины. В демократических системах, как и в любых других системах, разумно предположить, что правители должны обладать определенным уровнем политической компетентности, то есть они должны полностью осознавать цели, которые стоят перед их руководством, и быть готовыми действовать таким образом, чтобы обеспечить воплощение этих целей в жизнь.

Но уже эта формулировка немедленно выдвигает ряд серьезных проблем. Для кого должны стремиться граждане достичь общественного блага? (2) Типичные ответы на этот вопрос можно грубо подразделить на две категории, первую из которых можно условно назвать широким, или классическим взглядом, а вторую - узким, или элитарно-модернистским взглядом.

Широкий взгляд на проблему предполагает, что граждане должны стремиться к достижению блага для некой более крупной группировки, частью которой они являются: блага для всех, всеобщего блага, блага полиса, общественных интересов, всеобщего благосостояния, интересов своего класса, страны, народа и т.д. Если применить эту точку зрения к современным демократиям, получается примерно следующая картина: хороший гражданин проявляет горячий интерес к общественной и политической жизни; он хорошо информирован о программных документах, кандидатах и партиях; совместно со своими согражданами он активно участвует в решении общественных вопросов; он оказывает активное влияние на политику правительства через голосование, выражает свою точку зрения, посещает политические митинги и т.д. Во всех этих действиях мотивацией служит лишь стремление к всеобщему благосостоянию.

Совершенно ясно, что лишь очень и очень немногие граждане в демократических странах похожи на этот идеальный портрет, а в большинстве из них нет ничего подобного. Стоит ли тогда считать этот портрет идеальной моделью для нас сегодня? Стоит применить классическую схему к гражданам современных демократических стран, и немедленно обнаруживается ее искусственность и нежизненность, так как она рассматривает гражданина как члена лишь одной политической единицы. Но сегодня граждане могут входить в множество коллективов и политических единиц. Современный человек выступает гражданином во многих планах, начиная от его родного города и кончая всем человечеством. Классическая точка зрения не дает ответа на вопрос, общественного блага какой же именно группы должен стремиться достичь гражданин (3)? Более узкая точка зрения, много лучше отвечающая нашему индивидуализму, сводится к тому, что каждый гражданин должен действовать в соответствии со своими собственными интересами (понятие "собственные" здесь может включать и интересы других лиц, с которыми наш гражданин неразрывно связан, например, его семья, друзья и т.д.). В соответствии с одной из разновидностей узкого подхода "общественное благо" есть просто сумма личных благ отдельных граждан, объединяемых на основе надежного принципа власти большинства (4).

Современная точка зрения во многом разделяет дух классической позиции. Например, она никак не противоречит положению о том, что граждане заинтересованы в сохранении и укреплении позиций более широкого сообщества, к которому они принадлежат, и могут во имя этого ограничить свои собственные интересы: наблюдения показывают, что в большинстве случаев граждане именно так и поступают. Так как политическая жизнь приобретает в настоящее время все большее влияние на судьбы людей, они могут уделять большое внимание общественным вопросам и принимать участие в общественной жизни.

Однако, в соответствии с более узким современным взглядом, требования, предъявляемые к гражданам, а, соответственно, и к гражданскому образованию, куда более скромны, и барьер политической компетентности здесь значительно ниже. Это справедливо, как минимум, при следующих допущениях: 1) гражданам гораздо яснее, что полезно и выгодно для них самих, чем именно полезно для общества в целом; 2) побудительные мотивы для действий в собственных интересах скорее всего будут сильнее побудительных мотивов к действиям во имя общественного блага; 3) если уж граждане осознали собственные интересы, природный эгоизм неизбежно подтелкнет их действовать так, чтобы эти интересы обеспечить.

Если принять эти три вполне разумные положения, то проблема гражданской компетентности сведется просто к проблеме знаний. Классическая же точка зрения, напротив, предполагает, что нельзя допустить, чтобы личный интерес был единственным побудительным мотивом для действий граждан. Знание того, что наиболее отвечает интересам "всех", - это одно, а действия в соответствии с этими знаниями - совсем другое. Если некоторые из граждан считают, что их собственные интересы находятся в противоречии с интересами общества в целом, то их стремление содействовать этим интересам будет сильно подорвано. Даже те, кто полагает, что общественное благо для людей превыше личного, не могут не признать, что подобное альтруистическое поведение всегда обеспечивается с большим трудом, чем действия в личных интересах.

**Адекватный гражданин**

Всегда существовали сомнения в том, правда ли большинство граждан демократических стран соответствует высоким стандартам гражданской компетентности (в классическом или современном понимании проблемы). Однако до середины ХХ в. сведения о политическом поведении граждан были отрывочны и основывались скорее на личных впечатлениях. Хотя многие авторы указывали на нехватку гражданской компетентности, их наблюдения никогда не подтверждались обширными эмпирическими сведениями (5). Примерно с 1950 г., однако, начались регулярные опросы общественного мнения и социологический мониторинг гражданской активности во всех демократических странах. Данные, полученные за более чем 40 лет, указывают на то, что ни классический взгляд на гражданина как потенциального альтруиста, ни современный взгляд на гражданина как активного рационального эгоиста описывают поведение среднего гражданина демократических обществ.

Хотя есть определенные различия в поведении граждан различных демократических стран (это особенно относится к электоральному поведению), данные, которыми мы располагаем, указывают на то, что средний гражданин не соответствует идеальной модели ни в той, ни в другой парадигме. Лишь незначительное меньшинство граждан всерьез интересуются политикой. Если исключить их участие в голосовании, можно сказать, что еще меньшее количество граждан участвует в политической жизни, - то есть ведут активные агитационные кампании, работают на какую-либо политическую партию, посещают политические митинги и демонстрации или являются членами какой-либо политической организации (6). И, несмотря на то, что среднему гражданину доступны целые потоки информации, он мало разбирается в политических вопросах и платформах кандидатов на выборах.

Эти данные пытались интерпретировать таким образом, будто большинство граждан в демократических странах не только не соответствуют "идеалу" хорошего гражданина, но, более того, вообще не могут считаться гражданами как таковыми, за исключением коротких периодов национальных избирательных кампаний: по сути дела, все они не-граждане. Это, по-моему, явный перегиб. Точнее было бы сказать, что они ведут себя как граждане время от времени, то есть они граждане "по совместительству". Для большинства из них политика не составляет смысла жизни, но может быть, это и нормально?

С учетом социологических сведений, которыми мы теперь располагаем, можно сделать вывод, что и классические, и модернистские стандарты "хорошего гражданина" ставят слишком жесткие рамки для действий реальных граждан в современном мире. Каким же мог бы быть более мягкий стандарт гражданского поведения? Давайте попробуем говорить не о "хорошем гражданине", но о "нормальном", или "адекватном гражданине". Что такое "нормальный гражданин"? Условимся, что нормальный адекватный гражданин - это тот, кто обладает минимально достаточным объемом знаний о том, что соответствует его собственным интересам и о том, какой политический выбор позволяет ему обеспечить эти интересы лучше других; условимся также, что у граждан есть достаточно сильные побудительные причины действовать в соответствии с этими интересами.

И здесь сторонников демократии ожидает пренеприятный факт: на практике большинство граждан не отвечают даже этим, заниженным стандартам адекватного гражданина. Более того, проблема повышения уровня гражданской компетентности существует не только в новообразованных демократиях, но и в тех странах, где демократические институты существовали в течение стольких лет, что, как до сих пор считалось, развитие их системы можно было считать завершенным. Но мы действительно заинтересованы в серьезном развитии демократии, мы обязаны искать пути реального повышения компетентности граждан.

**Условное решение**

Можно было бы предложить следующее условное решение проблемы повышения уровня гражданской компетентности в демократических странах: гражданам обеспечивается минимальный необходимый уровень знаний, гарантирующий своего рода минимальную политическую грамотность. Уровень их понимания проблем постоянно повышается за счет широкой доступности, надежной и дешевой информации через масс-медиа. Наличие этой информации обеспечивают соревнующиеся политические партии, стремясь завоевать для себя гражданские посты. Конкурируя за голоса избирателей, кандидаты вынуждены обеспечивать граждан информацией, на основании которой последние могли бы сделать сознательные выводы о политике, программах и предложениях партий и выдвигаемых ими кандидатов, а также о том, заслуживают ли доверия лидеры этих партий, насколько они честны и компетентны. Обладая информацией такого рода граждане могут требовать от политиков или партий отчета в их деятельности накануне следующих выборов. Поскольку политические деятели знают, что им придется отчитываться в своей деятельности, они заинтересованы в претворении в жизнь своих предвыборных обещаний (7).

Нельзя отрицать, что эта схема во многом соответствует действительности. Правда, она более применима для описания политических реалий в долгосрочной перспективе, чем в краткосрочной. В короткие периоды между выборами часто действуют самые неожиданные модели электорального выбора, где сознательный выбор занимает далеко не главенствующее место. Но если рассмотреть период, включающий в себя несколько выборов, то мы обнаружим либо сохраняющиеся модели электорального поведения, либо значительные изменения в общественном мнении, которые ведут к смене политики и программ лидеров.

Было бы неправильным предположить, что выбор, который делают избиратели, всегда основан на информации, которой они располагают относительно политических фигур. Однако выборы - это тот период, в который мнения избирателей о политике партий и деятельности их лидеров, находящихся у власти, резко обостряются. Избирателям не нужна подробная и детальная информация о политике партий, чтобы определить, что дела идут неладно, и обвинить в этом правительство. Правила политической игры предполагают, что лидеры должны быть готовы ответить на подобные настроения электората (8). В среднесрочной перспективе политические лидеры и правительства обычно сохраняются, если избиратели более или менее удовлетворены их деятельностью; с ростом неудовлетворенности намечается смена лидеров и правительств. Если рассмотреть период, включающий в себя ряд избирательных кампаний, мы увидим, что политические лидеры и политика правительства не могут сохраняться, когда они противоречат четко определенному выбору большинства избирателей.

Если в прошлом традиционные способы разрешения проблем, связанных с гражданской компетентностью, действовали успешно, события последних лет поставили их жизнеспособность под вопрос. Этому есть три причины: 1) изменения масштабов общественной жизни; 2) возрастающая сложность общественной жизни; 3) изменения в технологии коммуникаций.

I. Изменения масштабов общественной жизни. Решения, влияющие на жизнь людей, принимаются в отношении все больших и больших территорий, в границах которых живут все больше и больше людей. Для того, чтобы граждане демократических стран могли оказывать влияние на решения, принимаемые на большом расстоянии от них, им часто требуется система делегирования полномочий по вертикали. Иногда требуется даже создавать новые, более крупные ассоциации, как было в случае образования Европейского Сообщества и последующего расширения его границ.

Из этого, однако, не следует, что расширение территории, на которой одно правительство вправе принимать решения, это всеобщее универсальное правило. Примером обратной тенденции может служить создание региональных правительств в Италии, растущая роль органов местного самоуправления в Бельгии и Франции, укрепление движения за независимость в Квебеке и Шотландии, не говоря уже о драматических событиях, сопутствующих распаду централизованных систем в Советском Союзе и Югославии.

Проблема состоит в том, что, правительство часто не может оказывать серьезного воздействия на политические силы, действующие за пределами его границ, те же, напротив, оказывают подобное воздействие на жизнь граждан, его избиравших. В этом случае, единственным возможным решением становится делегирование полномочий некоему более крупному политическому институту, под воздействие которого попадает большая территория, и это может быть как территориальное правительство в традиционном смысле, так и ассоциация правительств, связанных договором либо чем-то еще.

II. Возрастающая сложность общественной жизни. Рост образовательного уровня населения (и, следовательно, можно сказать, способность населения разобраться в более сложных политических вопросах) характерен для всех демократических стран. Можно ожидать, что и в будущем эта тенденция сохранится. К сожалению, следует признать, что вместе с этим резко усложнилась и модель политической жизни, более того - усложнилась настолько, что и возросший образовательный уровень граждан недостаточно помогает разобраться во всем ее многообразии.

Понимание политической жизни затрудняется в силу нарастающей в целом сложность общественных проблем. И хотя очень трудно однозначно сформулировать, что именно понимается под возрастающей (или уменьшающейся) сложностью, можно принять в качестве постулата, что комплексность проблемы увеличивается с ростом числа переменных, ее составляющих. К фактору, влияющему на сложность, следует также добавить, что граждане не способны оценить степень значимости переменных и сферы их распространения. Можно было бы несравненно более конкретно, чем я это делаю здесь, показать, как в ходе последних пятидесяти лет во всех демократических странах различные политические вопросы достигли такого уровня сложности, при котором никто не способен оценить влияние более чем нескольких переменных на развитие ситуации.

Поэтому сложности восприятия (когнитивные сложности) усиливаются не только в силу роста числа проблем, которые нужно принимать во внимание, но и как следствие все большей внутренней сложности политических вопросов и правительственной политики в целом. Какую бы область политики мы ни взяли - внешняя политика, сельское хозяйство, здравоохранение, проблемы бедности, вопросы экономического роста и стабильности, налогообложения, иммиграции и т.д. - мы сталкиваемся с таким набором переменных, в которых даже наиболее информированные и подготовленные граждане с трудом могут разобраться. Каждая из этих областей, в свою очередь, связана с целым рядом других специфических направлений политики, которые, также достаточно многообразны и сложны. Многообразие факторов, влияющих на принятие политических решений, как в широкой области (как, например, во внешней политике), так и в более узкой сфере, к этой области относящейся (например, зарубежная экономическая помощь), означает, что все направления приходится рассматривать независимо друг от друга. Наконец, политические решения предполагают вынесение оценок сделкам, где решения зачастую принимаются без достаточных данных. Сколько, например, должен стоить бензин, чтобы потребление его было сокращено и тем самым были обеспечены интересы окружающей среды?

Сложность политической жизни ведет к тому, что все чаще в этом наборе проблем эксперты оказываются не компетентней обычных граждан, а иногда даже менее компетентны. Нелепость ситуации заключается в том, что базовые свойства экспертов исходно исключают вынесение суждений по общим вопросам: у них отсутствует широкий взгляд на проблему, зато они способны давать оценки по частным вопросам. Всеохватыающие заключения эксперта всегда несут на себе след его узкой специализации. Их подводит святая уверенность в том, что та или иная модель или метод применимы ко всем случаям жизни, в то время как они испытаны лишь в ограниченной сфере. Эксперты всегда стремятся вогнать самые сложные феномены в прокрустово ложе своей теории, не замечая, насколько их анализ определяется воздействием их идеологии. Они не признают пределов своей экспертизы. Увы - хотя большинству из нас и приятно осознать, что эксперты за пределами своей узкой области часто понимают в делах еще меньше нас, одно это не помогает решить наших проблем.

III. Изменения в технологии коммуникации. Как всем известно, социальные и технические рамки коммуникаций в развитых странах претерпели исключительные изменения в ходе ХХ в. Объем политической информации всех уровней сложности сильно возрос, а стоимость ее снизилась. Таким образом, сейчас как никогда, доступна стала информация по политическим вопросам. Мрачное пророчество, высказанное Джорджем Оруэллом в книге "1984", не сбылось. Изменения в технологии коммуникаций не привели ко всеобщему централизованному контролю. Напротив, технология оказывает обратное влияние, как это было в августе 1991 г. в Советском Союзе, когда наличие факс-аппаратов помогло демократам победить при попытке государственного переворота.

И все же нельзя сказать, что больший объем информации обеспечил большую компетентность или более высокий уровень понимания. Как мы видели ниже, масштабы общественной жизни, ее сложность, да и просто объем информации требуют опережающего роста возможностей граждан. И хотя изменение в технологии коммуникаций не привело ко всеобщей власти описанного Оруэллом Большого Брата, сама эта проблема еще не исчезла - возможности новых технологий могут быть использованы как для развития, так и для подавления компетентности среднего гражданина. К сожалению, надо констатировать, что возможности новых технологий для повышения гражданской компетентности не были использованы до конца.

**Последствия перемен**

Изменения в масштабе и степени сложности политических решений, а также изменения в коммуникационных технологиях привели к ряду последствий для гражданской компетентности.

1. Растущая потребность в теоретическом осмыслении. Последствия решений, принятых в отдалении, теперь сказываются напрямую. Например, решения, принятые в Токио, позволили выпустить серию более конкурентоспособных автомашин, что привело к недораспродаже машин других марок в Турине и Детройте и сокращению рабочих мест на автопредприятиях этих фирм. Но личный опыт мало помогает при вынесении суждений о политике, которая стремится оказать влияние на события или смягчить их последствия. Для того, чтобы вынести компетентное суждение о связи между событиями, разделенными во времени и пространстве, прямого опыта недостаточно. Граждане должны найти и оценить надежную и подходящую информацию, которую личный опыт им не предоставит. Граждане не могут больше рассчитывать на свой опыт и для вынесения суждения по общественным вопросам, а потому должны в своих суждениях основываться на абстрактно-теоретических построениях. В результате, цена информации такого типа возрастает настолько, что ее получение снова оказывается недоступным для среднего гражданина. Возможно ли создать государственные институты, которые обеспечили бы доступ граждан к надежной и адекватной информации? Думаю, что для этого потребуются новые технологии коммуникации. Если же такие институты будут созданы, не окажутся ли они средством усиления относительного воздействия политических и информационных элит на среднего гражданина? И на этот вопрос нет ответа. Но как бы ни было, в исследованиях социологов демократических стран этой проблеме следует уделить большее внимание, нежели сейчас.

2. Эгоизм, альтруизм и конфликт интересов. С ростом населения и территории политической единицы происходит ряд взаимозависимых изменений, которые резко снижают вероятность наличия "гражданских добродетелей" у граждан укрупняющейся политической общности (9). Во-первых, чем больше сообщество, тем более вероятно в нем наличие внутренних противоречий. Следовательно, более вероятны в нем и конфликты граждан.

Более того, с ростом числа членов сообщества представление об "общественном благе" неизбежно становится понятием все более теоретическим. Для любого гражданина становится все более и более затруднительным знать своих сограждан. Начиная с определенного уровня - скажем, отдельной страны, не говоря уже о транснациональных союзах, как НАТО и ЕЭС, - это становится уже совершенно невозможным. Поэтому при определенных условиях "сообщество" перестает быть группой людей, которые лично знают друг друга, не говоря уже о каких-либо дружеских отношениях между ними. Это сообщество состоит скорее из абстрактных подгрупп, именуемых классами, нациями, этническими группами, странами; оно может даже именоваться человечеством. Как может гражданин оценить интересы людей, входящих в столь сложную структуру? Одни попытаются описать общественное благо с помощью абстрактных философских или социальных теорий. Противоположная точка зрения может выражаться в наивном предположении, что интересы всех прочих членов общества полностью совпадают (или полностью противоречат) с моими собственными. Можно и просто не задумываться над сутью понятия "общественный интерес". Таким образом, с ростом числа лиц, входящих в сообщество, представления о том, что значит их общий интерес или общественное благо, все меньше зависит от прямого опыта и все больше - от абстрактных выкладок и предположений.

Более того, со временем представления о различиях между общественным благом и прямыми интересами индивидуума или отдельной группой сами превращаются во влиятельный фактор политической жизни. В результате эгоистические инстинкты постоянно встают на пути стремления гражданина к достижению общественного блага для членов более широкого сообщества.

Впрочем, и представление о гражданских добродетелях требует от гражданина все большего альтруизма. Хотя понятие гражданской добродетели и менялось со временем, никогда не имея четких критериев, все авторы, писавшие на эту тему, от Аристотеля до наших дней, указывали на то, что справедливость по отношению к другим может быть развита в личности через строгое соблюдение определенных правил и социальных норм поведения, которые предполагают сопричастность и понимание, достигаются через любовь, дружбу, привязанность, добрососедство и т.д. Сопричастность предполагает способность поставить себя на место другого, посмотреть на мир чужими глазами. Развив в себе чувство сопричастности, человек оказывается в силах противостоять собственному эгоизму, и его гражданские добродетели оказываются сильней его представления о собственных интересах. Но, что примечательно, подобные чувства могут проявляться только в рамках сравнительно малого сообщества, характеризующегося прямыми человеческими связями его членов, то есть лишь в малых группах. Таким образом, крупномасштабные новые и новейшие сообщества не позволяют развиться гражданским добродетелям как на сознательном (когнитивном), так и на эмоциональном уровнях.

3. Дискуссии и осмысление. По мере разрастания политических ассоциаций вширь процент сограждан, с которыми данный гражданин имеет прямые непосредственные контакты, неизбежно сокращается. В связи с усложнением природы общественных проблем уровень компетентности, которого может достичь группа средних граждан, просто работая над собой, существенно снижается: эти граждане не могут сами по себе обеспечить получение технической информации, проанализировать ее и сделать правильные выводы. Вследствие этого, если мы хотим поднять уровень гражданской компетентности, а не просто укрепить в сознании людей превалирующие точки зрения, нам необходимо участие экспертов. И здесь опять существующая в современных демократических странах система институтов представляется мне неадекватной.

4. Связь с представителями. Очевидно также и то, что с ростом размеров политических ассоциаций число граждан, которые могут напрямую, лицом к лицу общаться со своими избранными представителями (или общаться с ними напрямую через телевизионные программы), оказывается физически ограниченным, главным образом, в силу недостатка времени. С другой стороны, всем известно, что современные технологии сняли те проблемы коммуникации, которые возникали раньше в связи с удаленностью избранных представителей от своих избирателей. Более того, учитывая, что точки зрения многих людей по ряду вопросов совпадают и научно обоснованные опросы общественного мнения могут описать различные точки зрения и определить уровень поддержки каждой из них, прямые контакты каждого гражданина с его избранным представителем становятся далеко не обязательными.

Однако эти достижения создают столь же много новых проблем, сколько и решают. Поскольку ответы при опросах общественного мнения бывают непродуманны, а форма ответа обычно унифицирована, они не являются адекватной заменой взвешиванию вариантов, размышлениям и сомнениям гражданина. Кроме того, современные технологии коммуникаций усилиливают возможность контактов в одном направлении - то есть от лидеров к гражданам, но не наоборот. Это дает лидерам дополнительные возможности контролировать граждан, зато не обеспечивает контроль граждан над лидерами.

5. Проблема заслуживающих доверия заменителей (суррогатов). Никто не обладает знаниями, достаточными для вынесения компетентного суждения по любому из вопросов. Поэтому, чтобы сделать вывод по большинству вопросов, граждане вынуждены основываться на заменителях анализа, которые вызывают у них доверие. Это относится не только к среднему гражданину, но и к хорошо информированным исследователям и экспертам, которые, вынося свои суждения об истине и ценности, в большинстве случаев неизбежно опираются на суждения своих коллег, даже если речь идет и о той сфере, в которой они чувствуют себя специалистами. При этом вызывающий доверие заменитель совсем необязательно достоин этого доверия. Очевидно, что определенный уровень гражданской компетентности требует от граждан большего, чем простое принятие на веру подобных суррогатов: они должны уметь различать заменители, действительно достойные доверия - и не достойные такового.

Если граждане найдут надежные критерии оценки, многие препятствия на пути достижения гражданской компетентности, вызванные описанными выше причинами, окажутся менее сложными. Двумя наиболее важными суррогатами, через которые граждане воспринимают политические события, являются политические лидеры и политические партии. Если гражданин не чувствует себя достаточно информированным или компетентным для вынесения собственного суждения по ряду специфических политических вопросов, он обычно полагается на кандидата от определенной партии, делегируя ему право выражать интересы широкого круга граждан. В связи с преемственностью руководства, политики и электората политические партии начинают восприниматься многими избирателями как вполне заслуживающие доверия заменители (суррогаты). Кандидат с большим политическим послужным списком может также играть эту роль. Но если партии слабы, в выборах участвует много кандидатов, не известных избирателям, новичков в политической жизни, не обладающих опытом в той области, в которой они предполагают вести свою деятельность, от избирателей требуется несравненно более высокий уровень гражданской компетентности. В ряду стран с демократическими режимами Соединенные Штаты представляют собой крайний случай слабости электоральных партий, огромного количества неизвестных кандидатов и отчаянной попытки сформировать общественный имидж лиц, претендующих на определенные посты (10). В результате препятствия на пути достижения гражданской компетентности в Соединенных Штатах особенно очевидны. Но и другие демократические страны ожидает аналогичная судьба в случае ослабления позиций партий с давними традициями политической деятельности и появления большого числа малоизвестных кандидатов, среди которых избиратели должны сделать свой выбор.

**Идея Гражданской Ассамблеи**

Утверждая, что изменения в масштабах политической жизни, масштабов общественной деятельности и формах коммуникации не обеспечили решения проблемы повышения гражданской компетентности, я отнюдь не имею в виду, что все прежние институты должны быть заменены на что-то другое. Я скорее утверждаю, что прежние методы следует дополнить новыми институтами и технологиями.

В ряду многообещающих возможностей я в первую очередь отметил бы идею о передаче полномочий более мелким единицам в рамках более крупных. Говоря о последствиях увеличения масштабов политической жизни, мы должны различать территориальное расширение этих масштабов с точки зрения возникающих объективных проблем (источники загрязнения окружающей среды, например), - и расширения масштабов территориальной компетентности правительств, которые должны эти проблемы решать. Первая сторона этого вопроса во многом оправдывает вторую. Но из этого вовсе не следует, что единое территориальное правительство всегда должно обладать полномочиями для решения всех этих проблем. В ряде случаев предпочтительно передать некоторые полномочия малым местным органам управления (11). Выше я уже говорил о некоторых тенденциях, возникших в последние десятилетия, к децентрализации власти и механизмов правления. Выбор между юрисдикцией правительства высшего и низшего уровней всегда предполагает сделку между конкурирующими ценностями: автономией, этнической или исторической самоидентификацией, чувством сообщества и солидарности, прямым выходом на избранных лидеров, консенсусом по основным политическим вопросам и т.д. Позиции по этим вопросам могут быть проявлены различными способами: через официальные референдумы, пассивное сопротивление, обструкции и саботаж, сознательное вхождение в более крупную политическую единицу, насильственный или мирный выход и т.д. Простые граждане, однако, далеко не всегда в состоянии оценить ситуацию, выработать свою позицию и высказать суждения по поводу этих сделок. Одно из средств самовыражения для них - гражданская ассамблея.

Многие исследователи высказывали мнение о том, что ассамблеи случайно отобранных граждан, занятые осмыслением, оценкой событий и выработкой рекомендаций, могут стать важным институтом гражданского участия и средством повышения гражданской компетентности своих членов. Более того, подобные ассамблеи могут выступать в роли суррогатов, заслуживающих доверия, для подавляющего большинства граждан, которые не могут принять прямого участия в ее работе.

Ассамблеи граждан, отобранных наугад, не должны подменять собой законные органы власти. Вместо этого они могли бы служить источником той информации о позиции простых граждан, которую не могут предоставить опросы общественного мнения - суждения, сознательно вырабатываемые хорошо информированными гражданами при содействии экспертов. Хотя, насколько мне известно, ничего подобного этому пока еще не было создано, в течение нескольких лет Нэд Кросби (Ned Crosby) в Джефферсон-центре за новые демократические процессы штата Миннесота проводил эксперименты с "гражданским жюри" для вынесения оценок по программам кандидатов не только на общенациональных выборах, но и программ органов управления штатов и местного самоуправления (12). Число граждан, отобранных наугад для "гражданских жюри", всегда очень невелико (обычно около 12 человек). Недавно Кросби предложил сформировать "гражданские жюри" в округах из членов палаты представителей, обладающих значительной властью при распределении местных бюджетов.

Другую разновидность гражданской ассамблеи предложил Джеймс Фишкин (James Fishkin). Предлагаемая им модель может не подойти для других стран, зато американской специфике она соответствует идеально. Наугад отобранная (из различных общественных слоев) группа, состоящая примерно из 600 граждан, собирается в январе года президентских выборов, до того, как официально начинается президентская кампания, и в течение трех дней знакомится с кандидатами от демократической и республиканской партий на пост президента (13). Представители граждан в течение этих трех дней задают вопросы и осмысляют ответы с помощью экспертов. Результатом их работы становятся внутренние выборы этой группы для выражения их отношения к политике кандидатов. По мысли Фишкина, суть этой кампании сводится к тому, чтобы предоставить американцам позицию простых граждан, выработанную в ходе дискуссий и размышлений. Результаты этого голосования могут служить противовесом как данным опросов общественного мнения, в ходе которых граждане дают спонтанные и непродуманные ответы, так и практически случайному результату предварительных выборов.

Сейчас самое время не только проанализировать опыт созданных ранее гражданских ассамблей, но и вплотную заняться дальнейшей разработкой этой модели (14).

Другая важная задача - обеспечение большей доступности аналитической информации. Нельзя рассчитывать, что решение этой задачи возьмут на себя политические партии, кандидаты от этих партий или масс-медиа. Но с помощью средств современной телекоммуникации, знания и выводы исследователей и специалистов могут быть доведены до широких масс населения. Это крайне сложная задача, однако она позволит напрямую познакомить граждан с выводами экспертов и будет способствовать выработке у них потребности в дальнейших знаниях и здоровой доли скептицизма. Каждая модель должна быть безусловно увязана с потребностями и возможностями конкретной страны (15). Одним из возможных решений, особенно удобных при работе с информацией, требующей высокого уровня технических знаний, могло бы быть избрание гражданскими ассамблеями экспертов, которым ассамблея доверила бы право выступать от своего имени. Таким образом, ассамблея в лице данного эксперта выступала бы в роли "вызывающего доверие суррогата".

Многие исследователи и один из кандидатов на пост президента США (Росс Перо (Ross Perot)) предлагали использовать возможности современных телекоммуникационных технологий для обеспечения гражданского участия в представительных демократических органах через прямое включение граждан в обсуждение и голосование по спорным вопросам, обсуждаемым в законодательном порядке (16). В случае реализации этого предложения, однако, возникнут дополнительные сложности: современная демократия будет еще больше проникнута духом плебисцитов в ущерб сознательной обдуманной политике (17). Многие исследователи рассматривают возможности использования телевизионных систем двусторонней связи как средства обсуждения, вынесения суждений и прямой связи между гражданами и официальными лицами, а также гражданами между собой (18). Эта возможность также заслуживает самого тщательного изучения и отработки.

**Развитие чувства сопричастности**

Как было показано выше, огромные масштабы и разнообразие вариантов в современном обществе мешают выработке чувства сознательной сопричастности к тем неизвестным нам ближним, которые и составляют понятие "сограждане". Гражданская добродетель - необходимое условие достижения общественного блага - зачастую требует кантианского альтруизма: исполнения категорического императива через четкое осознание воли Божьей. Но если гражданские добродетели будут требовать такого чистого альтруизма, не поддержанного сознательным чувством сопричастности, их шансы проникнуть в массовое сознание современных демократических стран равны нулю.

Особенно сложно испытать чувство сопричастности к другим, если последние кажутся непонятными и пугающими. Поэтому люди, воспитанные в сравнительно гомогенных странах, теряют чувство сопричастности и, напротив, испытывают опасение за свои демократические права и права человека, если сталкиваются с резким ростом в своей среде числа лиц другого этнического или расового происхождения. Эта проблема, которая не снималась с повестки дня политической жизни Соединенных Штатов с момента их образования и явилась точкой роста их демократического потенциала, на сегодня встала и перед европейскими демократиями (в результате роста иммиграции и, как следствие этого, этнодемографических перемен). Весьма вероятно, что в дальнейшем эта проблема приобретет там еще большую остроту. Более того, она может превратиться в центральную проблему демократических государств следующего столетия.

В этой связи встает вопрос: можно ли, и если можно, то как способствовать развитию чувства сопричастности у граждан? Решающая роль в этой области принадлежит учебным заведениям и средствам массовой информации. Но, хотя мы и призываем уделять больше внимания этой проблеме, ответа на вопрос, каким образом она может быть разрешена, у нас пока нет. Если конфликты на этнической и расовой почве будут учащаться и разрастаться (что сегодня представляется весьма вероятным) как в странах с традиционными демократическими режимами, так и в новообразованных демократических государствах, этот вопрос станет одним из наиболее острых и потребует немедленных действий.

На этой ноте я хотел бы закончить. Мои рассуждения здесь не следует рассматривать как четко сформулированные предложения: я слишком хорошо понимаю, что они требуют дополнительной проверки и разработки. Без сомнения, есть и другие подходы к описанной проблематике, многие из которых могут оказаться более эффективными, чем те, которые я коротко описал здесь. Моей задачей было не дать рецепт разрешения проблемы гражданской компетентности, а скорее заострить эту проблему как требующую смелого научного подхода и практических экспериментов на уровне государственных институтов.

**Список литературы**

1. Мои соображения по этому поводу изложены в работе "Democracy and Its Critics" (New Haven: Yale University Press, 1989).

2. Понятия "интересы" и "блага" можно разграничить, но в этой работе я этого делать не буду.

3. Эти вопросы подробно рассмотрены в моей работе "Dilemmas of Pluralist Democracy: The Public Good of Which Public?" in Peter Koslowski, ed., Individual Liberty and Democratic Decision-making (Tubingen: J.C.B. Mohr, 1987).

4. Мне кажется, что данная проблема искусственно усложнена. Традиционным разрешением ее в демократических странах всегда служил принцип власти большинства. Значение принципа "власть большинства" совершенно не ясно; существует множество его противоречивых интерпретаций, и наиболее демократические страны модифицировали этот принцип на практике применительно, скорее, к процессам, направленным на достижение согласия, чем к принципу власти большинства.

5. См., например, Jose Ortega y Gassette, The Revolt of the Masses (London: Allen and Unwin, 1961 [1930]).

6. См., например, Sydney Verba, Norman H. Nie, and Jae-on Kim, Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison (Cambridge: Cambridge University Press, 1978), Table 3.2, "Political Participation in Seven Countries", 58-59.

7. Я не могу найти эмпирического описания, которое подходило бы для институтов и процессов в демократических странах в целом. Давая это краткое и безусловно неполное описание, я использовал обстоятельный анализ ряда соответствующих аспектов электорального поведения в Соединенных Штатах Вениамина Пейджа (Benjamin I. Page): Choices and Echoes in Presidential Elections: Rational Man and Electoral Democracy (Chicago: University of Chicago Press, 1978); и широкий сравнительный анализ Алана Вэра (Alan Ware) Citizens, Parties, and the State: A Reappraisal (Princeton: Princeton University Press, 1987).

8. Ian Budge и Richard I. Hofferbert совместно с Hans-Dieter Klingemann, Francois Petry, Torbjorn Bergman, Hans Keman и Kaare Strom только что завершили систематическое изучение партийных мандатов и правительственных действий в 13 демократических государствах послевоенного периода; предварительный неопубликованный результат этого исследования был любезно предоставлен мне авторами для изучения. Из их анализа предвыборных программ всех партий, влиявших на формирование правительств в этих 13 странах в послевоенный период, следует, что, придя к власти, партии обычно выполняют свои предвыборные обязательства. John D. Huber и G. Bingham Powell, Jr. находят значительное соответствие между предпочтениями граждан на выборах и объявленной позицией правительственных партий и влиятельных коалиций в 38 правительствах в 12 странах в конце 70-х - начале 80-х годов. Однако, в многопартийных системах, где равновесие между местами в парламенте и количеством поданных голосов весьма значительно, это соотношение выражено ярче, чем в системах с мажоритарным контролем, в которых обычно выигрывает одна партия или партийная коалиция (напр., Австралия. "Bringing About Correspondence Between Citizens and Policy-Makers: A Test of Two Visions of Liberal Democracy" (Доклад представлен в 1992 году на ежегодном заседании Мидвестской ассоциации общественных наук, Чикаго, Иллинойс, апрель, 1992)).

9. Вопросы, рассмотренные в этой главе, подробно изложены в моей работе Dilemmas of Pluralist Democracy (New Haven: Yale University Press, 1982), 143-48.

10. О падении роли политических партий и усилении роли "политического предпринимательства" в Соединенных Штатах написано много работ. Среди них Alan Ehrenhalt, The United States of Ambition: Politicians, Power, and the Pursuit of Office (New York: Times Books, 1991). Странно, но факт: в ходе выборов в конгресс при выборе между кандидатами с хорошо известным политическим прошлым и неизвестным кандидатом чаще выбирают первого.

11. Эту задачу мог бы решить рынок, но для более чистого анализа давайте предположим, что рынок не обеспечивает адекватного решения.

12. В работе "Citizen Juries as a Basic Democratic Reform" (предоставленной для конференции "Конкурирующие теории постлиберальной демократии", University of Texas at Austin, 8-10 February 1991). Нэд Кросби (Ned Crosby) указывает на то, что "идея, очень близкая к идее "гражданских жюри", была высказана Питером Диенэлем (Peter Dienel) в 1969 году." "В 1970 году, когда я писал свою работу, в которой предполагал, что "возрождение этого древнего демократического института (отбора представителей по жребию) для работы в качестве консультативного органа при избранных представителях гигантской полиархии - мэрах крупных городов, губернаторах штатов, сенаторах и даже президенте", я еще не был знаком с работами Диенэля After the Revolution? (New Haven: Yale University Press, 1970), 149; или в 1985 г., когда я продолжал разработку этого тезиса, где данная ассамблея называлась "minipopulus".

13. Cм. James Fishkin, Democracy and Deliberation (New Haven: Yale University Press, 1991); и "The Case for a National Caucus: Taking Democracy Seriously", The Atlantic, August 1988. Для полного анализа и критики системы назначения президентов в США см. Nelson Polsby, Consequences of Party Reform (Oxford: Oxford University Press, 1983).

14. Помимо своей собственной работы, Кросби указывает на аналогичные проекты в Германии и Великобритании. Гражданские ассамблеи оказываются особенно эффективными при выработке первоочередных мер в здравоохранении. Проанализировав опыт штата Орегон, Джек Нагель (Jack H. Nagel) рекомендует создать "ассамблею избранных наугад представителей - DARB". "Половиной рабочего дня или одного рабочего дня максимум должно быть достаточно для хорошо спланированной работы DARB'а. Навыки и знания, приобретенные Комиссией по здравоохранению штата Орегон, организацией "За здравоохранение Орегона" и другими общественными группами в местных общественных движениях за контроль над здравоохранением вполне применимы в рамках DARB. "Combining Deliberation and Fair Representation in Community Health Decisions" University of Pennsylvania Law Review 140 (April 1992): 2101-21.

15. В работе "Controlling Neuclear Weapons", 82-85, я высказываю предположение о том, что для Соединенных Штатов приемлема система комбинирования усилий профессиональных экспертов и случайных избранных лиц. Я не уверен, что эта модель применима к другим странам.

16. Cм. также предложения Роберта Пауля Вулфа о "прямой мгновенной демократии" (Robert Paul Wolff) Defence of Anarchism (New York: Harper Torchbooks, 1976), 34-37; а также предложения Бенжамина Барбера (Benjamin R. Barber) о "общенациональных инициативах и референдумах" и о "электронном баллотировании" в Strong Democracy, 281-290. В ходе своей избирательной кампании Росс Перо (Ross Perot) предложил американцам использовать возможности электронной системы голосования для оценки избирателями позиций кандидатов на телевизионных дебатах.

17. Следует отметить, что в вышеуказанной работе Барбера (Barber) (стр. 285-286) также предлагается использовать средства электронной связи для повышения сознательности выбора. Вернуться

18. См. Jeffrey B. Abramson, F. Christopher Arterton, and Gary R. Orren. The Electronic Commonwealth: The Impact of New Media Technologies on Democratic Politics (New York: Basic Books, 1988).