

УДК 328.181

Н.В. Ляхович-Петракова

ИДЕИ ДЕЛИБЕРАТИВНОЙ ДЕМОКРАТИИ КАК КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ БАЗА ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В ОЦЕНКЕ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

Статья посвящена анализу концептуальных основ общественной экспертизы проектов, как направления оценки публичной политики. В качестве теоретической основы общественной экспертизы проектов рассматриваются идеи делиберативной демократии. Определены исторические корни идей делиберативной демократии, выявлены факторы, обуславливающие увеличение значимости делиберативных процедур в современном мире. Показано, что в многосоставном обществе делиберативные процедуры, понимаемые как – процедуры массовых консультаций по общественно значимым проблемам с привлечением к разработке публичной политики как можно большего количества граждан, выступают не только как вид политического участия, согласования интересов, но являются инструментом оценки политики, посредством общественной экспертизы проектов. Рассмотрены перспективные виды техник делиберативной оценки: гражданское жюри, консенсусные конференции и др.

This article is devoted to an analysis of public assessment conceptual foundation, as the direction of public policy evaluation. The idea of deliberative democracy as a theoretical basis for public assessment is considered. Historical roots deliberative democracy ideas are identified. Defined the factors that contribute to an increase in the importance of deliberative processes in the modern world. Deliberative procedures, understood as - procedure of mass consultation on public issues involving the design of public policy as much citizens as possible. Deliberative procedures, understood as not only as a form of political participation, coordination of interests, but are a tool for public policy evaluation, through public project appraisal. Deliberative evaluation techniques (citizens' jury, consensus conferences, etc.) are considered.

Оценка публичной политики – область политической науки и практики, имеющая целью выявление долгосрочных эффектов политик и программ на этапе их подготовки (оценка ex-ante), реализации (on-going) и после реализации (оценка ex-post). Публичный характер политики предполагает, что политические решения и программы не только осуществляются в интересах общества и направлены на удовлетворение его наиболее важных потребностей, но и подлежат общественному контролю на каждом из этапов их реализации. Методики оценки политик и программ экспертами являются достаточно хорошо проработанными, можно говорить о существовании индустрии оценки. [1] Их теоретическую базу составляют теории нового государственного управления, системный подход, структурно-функциональный подход.

Однако не только на Западе, но и в последние годы на постсоветском пространстве все большую актуальность приобретает вид экспертизы, который осуществляется не только экспертами, органами государственной власти, но является общественной оценкой. Это - общественная экспертиза проектов. Правовые[2,3], социологические[4,5] аспекты данного явления являются достаточно исследованными. Целью статьи является выявление концептуальных политологических оснований общественной экспертизы проектов и анализ его процедурной составляющей. Задачи: провести анализ концепции делиберативной демократии как основы для общественной экспертизы; выявить факторы, обусловившие изменение представлений о целях и содержании оценочных исследований; рассмотреть процедурную составляющую общественной экспертизы проектов как технологии оценки публичной политики, в контексте концепции делиберативной демократии.

Общественная экспертиза проектов – это вид оценки публичной политики, находящийся на границе деятельности экспертов и институтов гражданского общества.

Теоретическую базу технологий и институтов общественной экспертизы составляют теории делиберативной демократии.

Термин «делиберативная демократия» (deliberative democracy discursive democracy) приписывается Джозефу Бессету, который в 1980 году ввел в это понятие в активный политический оборот в работе «Делиберативная демократия. Тихий голос разума». Работа Бессета была посвящена рассмотрению процесса принятия решений в системе законодательной и исполнительной власти США. Бассет подробно рассматривал проведение дискуссий по социально-политическим вопросам на протяжении истории развития США как процесс обсуждения проблемы (делиберативный процесс). [6]

В политической теории принципы делиберативной демократии имеют глубокие корни. Идеи о необходимости обсуждения проблем, поиске консенсуса при принятии решений можно найти у еще Аристотеля. Аристотель рассматривал политическую сферу как сферу взаимодействия равных граждан (в отличие, например от отеческой власти), общение в процессе которого, взаимно просвещая друг друга, граждане вырабатывают наиболее приемлемое решение относительно совместной жизни [7, 379-381]. Такое участие имело место в древнегреческих полисах, древнеримских куриях, в городах-государствах средневековой Италии. Население участвовало в обсуждении и решении проблем, значимых для общества.

Термин «обсуждение» (deliberatione) как процедура принятия решений используется в рамках республиканских теорий, теорий гражданского гуманизма эпохи Возрождения. Так Ф. Гвичардини [8, с.125] предлагал ограничить участие народа в политическом процессе, выделив стадии обсуждения и принятия решений. На первую допускались все, т.к. обсуждение общих проблем позволяет человеку проявить лучшие и нейтрализовать худшие качества. Принятие решений рассматривалось как удел немногих.

Однако со времен буржуазных революций при рассмотрении политического участия доминировали либеральные представления. [9, 381-383] Мыслители акцентировали внимание в основном на расширении возможностей граждан выбирать своих представителей, рассматривали расширение избирательного права как фактор легитимации органов власти. С момента зарождения политической науки в XIX веке при рассмотрении политического участия акцент делался на решение проблемы ограничения представительства. Демократические транзиты XX века, так же как и буржуазные революции, ставили целью расширение доступа граждан к избранию органов власти и к контролю над чиновниками. Однако как опыт западных демократий, так и опыт демократических транзитов последней четверти XX века показал, что вслед за завоеванием формальных возможностей отдавать свой голос за своего представителя следовал спад политического участия. Актуальной становится проблема абсентеизма, и как результат вставал вопрос легитимации власти.

Эта ситуация имеет и политико-социологическое объяснение. Во второй половине XX века существенно изменилась социальная структура общества, трансформировались коммуникативные процессы, которые, в свою очередь изменили содержание политических процессов. Тем самым был поставлен вопрос о новом качестве государственного управления, и, как результат, о новых техниках оценки качества политики.

Еще в середине XX века О. Тоффлер [10, с. 660] отметил такую черту социальной структуры как социальная атомизация. М. Кастельс [11] говорит о становлении сетевого общества. Все большее значение приобретают межкультурные конфликты, что получает отражение в теории и практике мультикультурализма. В конце XX-начале XXI века значение сообществ как групп, задающих критерии качества

политического решения, отразилось и на содержании политического знания. Так в теориях ориентализма, феминистских исследованиях в политической науке все более заметным становится, что критерии качества результатов политики не являются универсальными и не выражают волю некоторого абстрактного большинства. На смену большинству пришло множество групп. Ни у кого в XXI веке не вызывает сомнения необходимость соблюдения прав личности. Но становится понятно, что базовые права личности производны от прав сообществ, к которым эта личность себя относит, по сути от прав меньшинств. На первый план выходит вопрос о механизме обеспечения противоречивых интересов разнообразных общностей групп, через их согласование. Включенность личности в общности этнического, религиозного, гендерного, и др. порядков определяет картину мира, характер действий в различных ситуациях. И это разнообразие приходится учитывать государству. В результате меняется представление о сущности демократии, как результат, и о процедуре принятия политических решений и их оценки.

Дж. Дьюи, которому приписывается первенство привлечения внимания общественности к проблеме делиберативной политики, подчеркивает значимость демократии не только как власти большинства, но и как механизма достижения власти. «Средства, посредством которых большинство становится большинством, – вещь более важная: предшествующие дебаты, модификация взглядов при встрече с мнениями меньшинств... Другими словами, существенная необходимость демократии заключается в улучшении методов и условий дебатов, дискуссий и убеждений».[12, с. 200]

Своеобразным связующим звеном между представлениями о изменившейся структуре общества и качеством политики может служить высказывание Ю. Хабермаса, который отмечает: «В мультикультурных обществах будет необходима «политика признания», так как идентичность каждого отдельного гражданина переплетена с коллективными идентичностями и ради стабилизации вынуждена попадать в сеть взаимного признания» [12, с. 290]. В атомизированных мультикультурных обществах все большее значение приобретает не содержание итогового политического решения, как результат волеизъявления большинства (т.к. большинства больше нет, а есть множество и пересекающихся по различным основаниям общностей), а процедура согласования интересов групп в процессе их общения. Соответственно, при оценке качества политических решений и результатов политики становится важным их приемлемость для сообществ.

Процедура делиберативной политики в этой ситуации является вариантом решения проблемы легитимации власти. В контексте проблемы легитимности идею делиберативной анализирует, например, Паркинсон.[13, 14]

Теоретическую базу делиберативной демократии составляет «теория коммуникативного действия» Ю. Хабермаса.

Социальный прогресс видится Ю. Хабермасом прежде всего как развитие познавательных способностей индивида. Ю. Хабермас выделяет два типа действий: стратегическое и коммуникативное. Стратегическое действие ориентировано на преследование интереса, на успех, коммуникативное - на взаимопонимание, достижение консенсуса. Пока мы считаем, что действие происходит в «вакууме», его рациональность есть эффективность удовлетворения частных потребностей (именно это часто и понимается как единственно возможная рациональность). Однако, индивиды являются социальными агентами, принимающими в расчет действия других людей. Их действия рациональны настолько, насколько они способны разрешить потенциальные конфликты посредством аргументации. Целью коммуникативного

действия является свободное соглашение участников для достижения совместных результатов в определенной ситуации. [16, с. 318]

Феномен коммуникативного действия связан с понятием публичности. В работе «Отношения между системой и жизненным миром в условиях позднего капитализма» Ю. Хабермас, противопоставляя общественный интерес интересу частному, показывает, что публичность предполагает наличие «общего интереса» с другими субъектами, осознание (или эмоциональное переживание) этого интереса, представленность интереса в актуальном публичном дискурсе и включенность субъекта в отношения коммуникации. [17, с.11]

Граждане вовлекаются в процесс принятия политических решений посредством вынесения проблемы на всеобщее обсуждение. В результате обсуждения формируется некоторый общественный консенсус по проблеме. Следует отметить, что субъектами обсуждения выступают автономные объединения общественности. Автономными Ю. Хабермас называет лишь те объединения общественности, которые не производятся политической системой в целях легитимации, и не являются частями этой системы. Эти объединения должны возникать спонтанно из повседневных практик и иметь проницаемые границы [18, с.108].

Таким образом, делиберативный политический процесс (от англ. *deliberate* - обдумывать, взвешивать, совещаться, обсуждать) – это процесс массовых консультаций по общественно значимым проблемам с привлечением к разработке публичной политики как можно большего количества граждан. Сферу общих убеждений образуют такие истолкования происходящего со стороны его участников, которые свободны от давления их собственных интересов.

В. Майклман отмечает: «Делиберативная среда предоставляет возможность для добросовестного обмена мнениями в том числе для того, чтобы его участники отчитались, как каждый из них сам понимает свои жизненные интересы, — ...когда в том или ином решении, если оно принимается, выражается некое обобщенное суждение» [9, с. 389]. Т.е. делиберативный процесс предполагает замену переговоров (*bargaining*), соревнования и агрегирования частных интересов рассуждением и аргументацией. Это не рынок, где обмениваются частными предпочтениями, а форум, где обсуждаются аргументы и где нет силы сильнее аргумента. [15, с.107]

Несмотря на то, что некоторые исследователи считают концепцию Хабермаса идеалистической, делиберативное понимание политики формулирует новый критерий оценки качества политических решений: качественное политическое решение выступает результатом согласования позиций всех заинтересованных сторон посредством публичного дискурса. В результате заинтересованные группы-участники публичного дискурса уже на этапе формирования решения могут оценить и взвесить возможные издержки от его последствий для себя и для сограждан. Делиберативное понимание политики предполагает осознание содержания интересов, в том числе и частных в процессе дискурса, через который происходит их соотнесение с общественными интересами. Т.е. дискурс по проблеме позволяет на этапе формирования политики оценить ее последствия для общества в целом и его отдельных групп. Т.е. по сути является партисипаторной оценкой *ex-ante*¹.

Требование включения всех заинтересованных сторон в дискурс по проблеме создает новые процедуры оценки качества политических решений. Одна из проблем модели Хабермаса, на которую указывают исследователи [15], состоит в том, что всех

¹ Оценкой, которая осуществляется адресными группами, участниками проекта на этапе планирования проекта. Технология оценки политики предложена в 70-ых годах XX века. На сегодняшний день активно используется ООН при оценке результативности программ помощи в слаборазвитых странах.

невозможно включить в делиберативный процесс. Д. Паркинсон отмечает, что для обеспечения подлинного обсуждения должны соблюдаться определенные условия: коммуникативная компетентность, взаимность, всеобщность (*inclusiveness*) готовность следовать принципу: изменить имеющиеся установки перед лицом лучших аргументов. [15, с.134.] Однако следует заметить, что указания ограничения делиберативного участия являются правомерными, если речь идет о создании некоторого делиберативного общегосударственного форума, призванного рассматривать все проблемы. На практике, как правило, граждане заинтересованы в рассмотрении конкретных вопросов, касающихся насущных проблем. Следовательно, есть смысл говорить о делиберативном форуме не как о методе принятия решений, а как о способе оценки конкретных проектов, оценке публичной политики.

На сегодняшний день можно выделить следующие важные направления экспертизы проектов, которые невозможны без дискурса сообществ по проблеме: гендерная экспертиза (оценивает характер управленческих мер в контексте гендерных различий); фамилистическая экспертиза (обеспечивает реализацию задачи формирования социальной безопасности семьи); ювенологическая экспертиза (направлена на «взвешивание» воздействий исследуемых условий, факторов и управленческих мер и их оптимизацию с позиции молодежи); этнологическая экспертиза (направлена на оценку возможных последствий реализации программ и проектов развития в части их влияния на этнические группы); потребительская экспертиза (защита интересов и прав населения в области потребления материальных благ и услуг). Этот список является далеко не полным и может дополняться в зависимости от конкретной страны и социально-политической ситуации. Очень часто нуждаются в общественной экспертизе проекты, для которых в принципе невозможно выделить одну четко очерченную группу, интересы которой затрагиваются, так как проблема касается всех и может вызвать реакцию с любой стороны. Например, экологические проблемы, вопросы политики в сфере здравоохранения. В отличие от оформившейся во многих западных странах системы функционального представительства, многие из существующих в современном мире общностей (чья картина мира задает критерий оценки качества политики) не являются представленными в конкретных институтах которые могли бы осуществить их функциональное представительство, как это делают, например, профсоюзы и другие заинтересованные группы. Этим общностям технологии общественной экспертизы и оценки проектов позволяют повлиять на решение и оценку проблем, значимых для них.

Процедуры общественной экспертизы являются хорошо разработанными и применяются в западных странах [19]. В качестве таких процедурных форм общественной экспертизы могут выступить различные виды общественных форумов. В частности, гражданское жюри (*citizens' jury*). Эта идея была предложена П. Даенелем и Н. Кросби в США, обосновавшими идею возрождения института народных собраний (*Citizens Jury*), а затем запатентована некоммерческой организацией «Джефферсон Центр» в 1974 году. «Гражданским жюри» обсуждались, например, проблемы демократического управления в штате Миннесота, проблемы здравоохранения в штате Орегон. В Германии в это же время возникла практика «ячеек планирования», на которые собиралось 20–25 граждан муниципалитета для обсуждения проблемы и совместного формирования общего решения. В первую очередь таким образом обсуждались вопросы, связанные с разработкой планов развития городов. [20, с 18-21].

Позднее были разработаны технологии «гражданских конференций» или «конференций по достижению консенсуса» (*consensus conferences*, Дания). В рамках этих конференций представители общественности с использованием «перекрёстного

допроса» экспертов анализируют и обсуждают проблемы политики, в первую очередь в области новых технологий. На основании обсуждений вырабатывают рекомендации, которые затем рассматриваются парламентом. Сегодня этот метод широко используется также в Германии, Великобритании, США, Канаде, Австралии, Бразилии, Индии, Южной Корее других странах). Он получил распространение и показал эффективность в сфере медицинского обслуживания.[21]

К числу техник общественной экспертизы можно отнести также Совещательные советы граждан (Citizen deliberative councils) – временные группы граждан, адекватно отражающие состав населения, которые приглашаются для обсуждения общественно-значимых вопросов, а также для выработки рекомендаций для чиновников и для населения.[22] Разработаны процедуры отбора участников и деятельности рассматриваемых структур [см. 20, 21,22].

На постсоветском пространстве рассмотренные выше и многие другие методы общественной экспертизы рассматриваются как исключительная сфера интересов гражданского общества. [22] Скорее как способ выражения интересов, нежели как инструмент оценки политики. Однако, как показывает анализ условий возникновения и содержания концепции делиберативной демократии, в многосоставном обществе именно процедуры делиберативной демократии имеют большой потенциал как инструмент предварительной оценки политик и программ, повышения качества государственного управления.

Список использованных источников

1. Бачлер, Дж. Оценка региональной политики в европейском сообществе / Дж. Бачлер // Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии.- Новосибирск: Экор, Сибирское соглашение.- 2000.- С. 200-232.
2. Ивлиев, П.В. Общественные палаты субъектов Российской Федерации как институты гражданского общества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. - Санкт-Петербург, 2010.- 20 с.
3. Новоселецкая, Ю.В. Правовые аспекты осуществления общественной экспертизы Общественной палатой Российской Федерации / Новоселецкая Ю.В. // Российская юстиция. – 2008. – № 1. – С. 26-28.
4. Захарова, В.И. Общественная экспертиза законопроектов: социологический анализ: автореф. дис ... канд. социол. наук: наук : 08.00.10 ; 08.00.05 / В.И.Захарова – М., 2005. - 21 с.
5. Сунгуров, А.Ю. Что такое «Общественная экспертиза» и чем она отличается от «экспертизы профессиональной» / А.Ю. Сунгуров // Режим доступа : [http:// strategy-spb.ru/vtt/?do=lib&doc=612/](http://strategy-spb.ru/vtt/?do=lib&doc=612/). – Дата доступа : 27.06.2011.
6. Бессет, Дж. М. Тихий голос разума. Делиберативная демократия и американская система государственной власти / Дж.Бессет, – М.: РОССПЭН, – 2011. – 336
7. Аристотель Политика / Аристотель. Сочинения: В 4 т. Т. 4. – М.: Мысль, 1983. – с. 376–644.
8. Гвиччардини, Ф. Заметки о делах политических и гражданских / Ф. Гвиччардини, М.:Рипол Классик, 2009. – 244 с.
9. Хабермас, Ю. Вовлечение другого: Очерки политической теории / Ю. Хабермас— М.: Наука, 2001. — 417 с.

10. Тоффлер, О. Третья волна / О.Тоффлер – М: Назрань, АСТ, 1989. – 781 с.
11. Кастельс, М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура/ М. Кастельс– М.: ГУ-ВШЭ,2000. – 608 с.
12. Назарчук, А.В. Этика глобализирующегося общества / А.В. Назарчук. – М: Директмедиа Паблишинг, 2002. – 381 с.
13. Parkinson, J. Legitimacy Problems in Deliberative Democracy / J. Parkinson. – Political Studies. – 2003. – Vol 5. – p. 180–196.
14. Хабермас, Ю. Политические работы / Ю. Хабермас — М. : Праксис, 2005. — 368 с.
15. Parkinson, J. Deliberating in the Real World/ J. Parkinson. – Oxford university press,2006. – 220 p.
16. Громов, И. А., Мацкевич, А. Ю., Семенов, В. А. Западная социология / И. А.Громов, А. Ю.Мацкевич, В. А.Семенов. – Санкт-Петербург: Ольга, 1997. – 372 с.
17. Хабермас, Ю. Отношения между системой и жизненным миром в условиях позднего капитализма / Ю. Хабермас // THESIS – 1993. – вып. 2. – с. 123-136.
18. Шматко, Н.А. Феномен публичной политики / Н.А. Шматко – Социологические исследования. – 2001. – №7. – С. 106 – 112.
19. Атли, Т. Пора переходить от общественного мнения к общественному решению / Т. Атли / Центр ЭКОМ Режим доступа: <http://ecominfo.spb.ru/files/493.pdf>. – Дата доступа: 27.06.2011.
20. Общественное участие в разработке и реализации экологической политики: региональный опыт// под ред. В.М. Захарова, М.И. Васильевой. — М.: Акрополь, ЦЭПР, 2007. — 144 с.
21. Боржелли, Н., Брайт, В. Общественные советы как механизм консультаций государства с общественностью / Н. Боржелли, В. Брайт // Государство и гражданское общество: практика эффективного взаимодействия. Международный опыт : сб. ст. и док. / сост. Е. Б. Тонкачёва, Г. Б. Черепок. — Минск : ФУАинформ, — 2009. — с. 154-161.
22. Руденко, В. Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности / В.Руденко // Государство и гражданское общество: практика эффективного взаимодействия. Международный опыт : сб. ст. и док. / сост. Е. Б. Тонкачёва, Г. Б. Черепок. — Минск: ФУАинформ, — 2009. — с. 162-173.