

Общественный договор – основа доверия к власти

Легитимизация консенсусных стратегий в неoinституционализме

Ольга Бойцова

Плюрализм и проблема легитимности

Вторую половину XX в. можно без преувеличения назвать переломным моментом в гуманитарном знании, эпохой, когда рушились устоявшиеся представления о целях, задачах, релевантных методах науки, да и о сущности и перспективах самой науки*. К этому времени философские дискуссии о рациональности, вызванные кризисом естествознания на рубеже XIX–XX вв., уже существенно трансформировали классическое представление о научном познании. «Эпистемологический разрыв» с традиционными формами познания, оформившийся в постпозитивизме

и постмодернизме, поставил под сомнение легитимность рациональности как таковой – независимо от того, применялась ли она при получении научного знания, обосновании ценностей или просто как фундамент здравого смысла.

В качестве альтернативы был выдвинут принцип глобального плюрализма, связанный с отказом от признания абсолютной значимости каких бы то ни было авторитетов и ценностей, со стремлением к стиранию всех границ и условностей, с попыткой выхода за пределы бинарной логики к смысловой многозначности.

БОЙЦОВА Ольга Юрьевна – доктор политических наук, профессор философского факультета МГУ им. М.В.Ломоносова. E-mail: olga.boitsova@gmail.com

Ключевые слова: власть, государство, нормативизм, неoinституционализм, политические ценности, легитимизация, контрактуализм, теория справедливости.

* Безусловно, основанием таких революционных изменений послужили глобальные изменения в обществе, происходившие на протяжении XX в. Несмотря на очевидную значимость данной темы, в данной статье она «вынесена за скобки».

Столь радикальные перемены не могли не оказать воздействия на политическую мысль конца прошлого столетия. Изменения в этой сфере гуманитарного знания были столь существенны, что исследователи, описывая их, говорят о революции в политической науке.

Например: В русле «плюралистического поворота» полностью вписывается сомнение в релевантности трактовки государства как политического актора и, следовательно, значимого объекта исследования.

Или в таких отраслях политической науки, как социальная политика, теория международных отношений и компаративистика, в качестве субъектов политического действия чаще выступают отдельные институты, соперничающие в борьбе за возможность реализовать собственные интересы.

Фундаментальная плюралистическая установка неизбежно ставит вопрос о том, как должно осуществляться взаимодействие «сущностно конкурирующих концепций»*, разнонаправленных мировоззренческих ориентаций в условиях, когда ни одна из них не может претендовать на исключительную легитим-

ность. Вопрос этот имеет не только теоретическую, но и практическую значимость, ведь стратегии социальных действий, нацеленные на реализацию различных ценностных позиций, как и институты, упорядочивающие процесс их осуществления, в данном случае признаются – в отличие от монистической позиции – если не равноценными, то в равной степени приемлемыми.

В итоге на теоретическом горизонте вновь появляется феномен «гоббсовского страха», который уничтожает саму основу социума и лишает государство доверия, «причитавшегося» ему как гаранта социального мира и согласия. Ситуация «войны всех против всех» требует разработки новых стратегий согласования интересов и путей достижения консенсуса в отсутствие «главного арбитра», каковым в политико-правовой мысли Нового времени являлось наделяемое абсолютным суверенитетом государство. Более того, выработанная консенсусная стратегия должна быть каким-то образом легитимизирована.

Неоинституциональный контрактализм Дж. М. Бьюкенена

Решение данной задачи осуществляется различными способами. Среди них особое место принадлежит институциональным теориям, разрабатываемым в новых условиях проблематику контрактализма. Примером служит экономическое направление в неоинституционализме, ведущим представителем которого является Джеймс Макджилл Бьюкенен². Это направление претендует на создание универсальной «теории общественного выбора», способной объяснить и функционирование институциональной среды, и создание ин-

ституциональных соглашений, и конкретные акты политического поведения в контексте институциональной практики.

Бьюкенен исходит из того, что существование институтов объясняется определенной потребностью, а их значение – способностью эту потребность удовлетворять.

Нормативные системы, образующие политическую институциональную среду, рассматриваются в качестве «правил и ограничений, в рамках которых принимаются политические решения»³, т.е.

* «Сущностно конкурирующие концепции» – термин английского политического философа У.Б.Гэлли¹.

«правил игры», определяющих рамки маневров субъектов политического действия. Признавая, что невозможно полностью отождествлять рынок и политику, представители данного направления убеждены, что «причина различия результатов функционирования рыночной и политической систем кроется в их неодинаковой структуре, а не в разных мотивах людей, занятых в этих сферах»³, т.е. специфичным фактором являются не мотивы поведения, а институциональная среда.

Возможность политического консенсуса Бьюкенен связывает с реформой политических институтов. При этом сами политические институты трактуются как предельно устойчивые образования: их изменение, влекущее за собой переориентацию и переосмысление всех стратегий, с экономической точки зрения крайне неэффективно и невыгодно, поскольку требует существенных затрат. Но в то же время именно институциональные изменения выступают в качестве наиболее действенного средства оптимизации политики; изменение «правил игры» в целом соответствует интересам всех игроков, а ориентация на улучшение стратегий отдельных участников при простое «правил игры» не может привести их к консенсусу. Поэтому, полагает Бьюкенен, «реформировать надо не политику как таковую, а *конституцию политики*»³.

Задача выработки такой конституции, которая, собственно, и представляет собой институционально закрепленный консенсус, в принципе решаема, считает Бьюкенен, поскольку субъекты политической деятельности рациональны, а их действия носят стратегический характер. Это означает, что предпочтения политических акторов осознанны и иерархически выстроены по принципу приоритетности. Тем самым предпочтения оказываются объединенными в не-

кий дифференцированный комплекс, в пределах которого каждое из них занимает жестко определенное место. Критерий, согласно которому определяется порядок предпочтений, остается неизменным: с точки зрения экономического направления этим критерием является максимизация выгоды в процессе обмена деятельностью. А это означает, что «политика есть сложная система обмена между индивидами, в которой последние коллективно стремятся к достижению своих частных целей, так как не могут реализовать их путем обычного рыночного обмена. Здесь нет других интересов, кроме индивидуальных»³.

В любой институциональной среде индивиды будут действовать исключительно в собственных интересах и стремиться к максимально эффективным шагам, т.е. к предельно возможному в данных обстоятельствах удовлетворению своих потребностей при минимальных издержках.

При анализе институциональной практики можно выявить основания политического выбора: установить воздействие институтов на множество действий, возможных для каждого участника политического процесса, на структуру доступной ему информации и на последствия принятых им решений и осуществленных действий.

Конституция политики – результат такого стратегического выбора, но не индивидуального, а коллективного.

В качестве необходимого условия такого выбора Бьюкенен рассматривает не только рациональность, но и автономность участвующих индивидов. Коллективным выбором Бьюкенен считает принятие решения индивидом, находящимся в составе группы, об установлении совокупности норм, регулирующих политическое поведение всех. Такое решение принимается на договорной основе и в силу этого приобретает легитимность.

В самом институциональном строительстве он выделил два этапа: до начала реализации решения и в процессе такой реализации.

С точки зрения Бьюкенена, выделение первого этапа – этапа «конституционного выбора» – необходимо для понимания процедуры «выбора правил игры», т.е. достижения группой людей соглашения о том, на каких основаниях будут приниматься решения и как будут

обеспечиваться совместные действия. В процессе самой «игры» у политических акторов уже должны быть алгоритмы консолидированных решений, т.е. консенсусные стратегии уже должны быть определены именно на основе норм, установленных в ходе «конституционного выбора». Поэтому выбор политического курса на основе принятых «правил игры» Бьюкенен рассматривает как «постконституционный».

Проблема легитимации в неинституционализме

Основная проблема связана с обоснованием легитимности такой институциональной активности. Сделать конституционный выбор, создать «конституцию политики» невозможно, если не определены легитимные субъекты данного выбора.

Таким образом, прежде чем выбор «правил игры» будет сделан, должны быть определены полномочия политического актора, делающего такой выбор. Это ставит проблему предконституционного выбора; но выбор правил выбора не может быть произвольным, он тоже требует определенных правил, и так до бесконечности. В результате любая «точка отсчета», т.е. любое решение, предшествующее конституционному выбору, оказывается неконституционным, а его легитимность – необоснованной.

Бьюкенен видел единственный способ избежать «дурной бесконечности» предконституционного выбора во введении аксиомы – принципа единогласия.

Согласно этому положению, если решение принято единогласно, то оно легитимно независимо от процедуры его принятия.

«Таким образом, – пишет Бьюкенен, – представляется возможным дать оценку самой политической системе независимо от результатов ее функционирования. Для этого нужно определить, в какой мере правила реализации государственных решений соответствуют уникально-

му правилу единодушия, гарантирующему эффективность политического обмена. Если признать, что искомым критерием оценки является эффективность, то это означает, что степень улучшения политической системы обусловлена тем, насколько полно воплощается в жизнь принцип единодушия»³.

Однако принятие данного положения, разрешая одно важное затруднение, порождает другие.

Например, является ли требование единогласия абсолютным, т.е. теряют ли силу достигнутые договоренности при одном воздержавшемся?

Как избежать подлога в условиях, когда из-за отсутствия нормативных установлений любые действия не запрещены и не наказуемы?

Как избежать «информационной асимметрии», в результате которой более осведомленные «игроки» проводят решение в собственных интересах, и пр.

Кроме того, непонятно, кто будет принимать решение о том, что подобное единогласие имеется. Ведь для того чтобы убедиться в наличии единогласия и на основании этого признать легитимность решения, нужно достоверно определить, что каждый человек добровольно сделал выбор, что выбор каждого индивида совпал с выбором любого другого члена общности и что все потомки всех членов сообщества согласятся с этим выбором. Огромные «транзакционные

издержки» делают такую процедуру невозможной, оставляя проблему оснований коллективного выбора нормативных принципов политической деятельности открытой.

Более того, если принять аксиоматические посылки экономической версии неоинституционализма, то придется согласиться и с тем, что для рационально мыслящего и стратегически действующего в собственных эгоистических интересах человека вообще нет оснований кооперироваться с другими ради достижения общих целей. С одной стороны, оно связано с существенными «издержками» – добровольным принятием ряда ограничений и тем самым ужесточением условий своей деятельности, а с другой – «продукт» такого сотрудничества по сути своей является «общественным», а это значит – одинаково доступным и одинаково полезным и тем, кто принимал участие в их создании и «делал вклады», и тем, кто не участвовал в соглашениях и не нес никаких затрат.

Увеличение «издержек» при одинаковом уровне «выгод» означает резкое снижение эффективности действий каждого отдельного участника процесса, т.е. для индивида рациональным будет решение воздержаться от участия в коллективном действии. Это в корне подрывает оптимизм относительно экономического обоснования консенсусных стратегий в политике.

В то же время сфера институциональных соглашений налицо – в политической реальности постоянно заключа-

ются коллективные соглашения и совершается коллективный выбор. Это ставит теорию общественного выбора перед необходимостью решения проблемы несоответствия предложенной объяснительной модели и результатами эмпирических исследований реального политического процесса.

Бьюкенен выходит из ситуации посредством тезиса о совпадении эффективности со справедливостью.

С его точки зрения консенсус относительно положений «конституции политики» может быть найден, потому что индивид способен сознательно выбрать правило, которое в отдельных случаях даже может привести к нежелательным для него последствиям. Индивид поступит так, если ему заранее известно, что удовлетворение его интересов будет зависеть в конечном счете от основного закона, действующего в течение длительного времени, а не от отдельных краткосрочных государственных мер... Индивид понимает, что действие конституционных правил рассчитано на несколько исторических периодов, в течение которых не одно поколение сделает свой выбор. Поэтому невозможно определить последствия влияния любых правил на интересы конкретного человека.

Следовательно, основой для выбора конституции должны быть всеобщие принципы справедливости, использование которых является гораздо более эффективным путем к согласию, нежели реализация личных интересов каждого человека в отдельности»³.

Консенсус как основа легитимности в теории Дж. Ролза

Последнее утверждение свидетельствует о близости позиции Бьюкенена хорошо известной в отечественной политической науке либерально-философской концепции Джона Бордли Ролза (1921–2002 гг.)⁴, в которой общее согласие также выступает основным кон-

ституирующим принципом институциональной среды и достижение консенсуса также связывается с установлением общественного договора.

Это признавал и Бьюкенен: «...мой собственный подход близок к известной философской модели Дж. Ролза, который, применив

нравственные критерии к анализу проблемы неопределенности в политике, создал новые принципы социальной справедливости, исходящие из концепции достижения всеобщего согласия на основе контрактов, что должно предшествовать стадии выбора политической конституции»³.

Согласно концепции Ролза, в обществе существуют первичные блага – класс вещей, необходимых для реализации любого рационального жизненного плана: основные права и свободы, доход, равные возможности, материальный достаток. Обладание ими обеспечивает человеку самоуважение и автономию, поэтому они воспринимаются как цель, к которой индивиды стремятся в своей деятельности.

Получение доступа к благам лежит в основе интересов субъектов деятельности: блага распределяются между индивидами на основании их взаимных требований, а объективный дефицит ресурсов обуславливает столкновение и даже конфликт этих интересов. Поэтому именно способ распределения ставит вопрос о справедливости: «обстоятельства справедливости возникают всякий раз, когда люди выдвигают конфликтующие притязания на дележ социальных преимуществ в условиях умеренной скудости»⁵.

Итак, в полном соответствии с либеральной традицией, Ролз трактует справедливость в дистрибутивном и процессуальном ключе. С его точки зрения, справедливость заключается в обеспечении максимально возможного равенства в процессе распределения первичных благ и обеспечивается наличием определенных нормативных ограничений, т.е. институциональной средой.

Однако признавая нормативную систему, регулирующую распределение благ, основой общества, Ролз углубляет анализ по сравнению с классическим формальным нормативизмом. Он ставит вопрос о формировании институци-

ональной среды, соотнося ее не только с классическими идеями общественного договора, но и с проблематикой индивидуального и коллективного выбора.

С точки зрения Ролза, консенсусная стратегия связана с принятием нормативных ограничений, обеспечивающих справедливый порядок, т.е. с волевым усилием членов сообщества, с общим решением построить социальные отношения на принципах справедливости. Эти принципы и являются одновременно и важнейшими нормативными ограничителями политики, и основой консенсуса по фундаментальным политическим вопросам.

Подобно Бьюкенену, Ролз анализирует основания «конституционного выбора» и обращается к проблеме единогласия. Определяя способ выбора, Ролз вводит понятие «рефлексивного равновесия», которое призвано зафиксировать способ поиска консенсусного решения при выборе основополагающих принципов институционального строительства.

Суть «рефлексивного равновесия» заключается в рациональном прояснении содержания принимаемых принципов, рассмотрении и отборе наиболее сильных аргументов в их пользу и тем самым придания им легитимности, т.е. достижения «надежного согласия» в том, что именно они являются оптимальными, общезначимыми и общепризнанными.

«Это – равновесие, – пишет Ролз, – потому что наши принципы и суждения совпадают, и оно рефлексивно, потому что нам известно, каким принципам отвечают наши суждения, а такжесылки их вывода...»⁵.

Сходство с теорией общественного выбора усиливается и тем, что Ролз также считает необходимыми условиями такого выбора автономность и рациональность индивидов. Первое предполагает, что индивиды независимы друг от друга и не заинтересованы ни в чьих

интересах, кроме своих собственных, а второе – что они способны делать осознанный, разумный выбор. Различие проявляется в мотивации: если для Бьюкенена таким основанием служила максимизация собственной выгоды, то у Ролза в этом качестве выступает стремление осуществить идею общего блага.

Кроме того, аксиоматически снимая проблему влияния информационной асимметрии на выбор, остро стоящую в концепции Бьюкенена, Ролз добавляет к требованиям автономности и рациональности еще одно условие – равенство индивидов в доступе к информации об институциональной среде конституируемого общества. Именно оно уравнивает всех и позволяет делать выбор «честно».

«Принципы справедливости выбираются за занавесом неведения. Это гарантирует, что никто не выиграет и не проиграет при выборе принципов в результате естественных или социальных случайных обстоятельств. Так как все имеют одинаковое положение и никто не способен изобрести принципы для улучшения своих конкретных условий, принципы справедливости становятся результатом честного соглашения или торга»⁵.

Элиминация корыстных мотивов вынуждает индивидов делать выбор, результаты которого имеют всеобщую значимость (публичны) и общее признание (окончательны), универсальны в применении и способны упорядочить конфликтные ситуации, т.е. служить в качестве легитимной основы консенсусных стратегий. В качестве таких принципов, по мнению Ролза, и выступают принципы справедливости.

Сами принципы справедливости в концепции Ролза не равноценны, они выстроены в строгую иерархию:

- на первом месте стоит принцип равных свобод;
- на втором – принцип дифференциации;

– на третьем – принцип равных возможностей.

В случае возникновения противоречий между ними приоритет все же отдается свободе: свобода должна быть максимизирована, ее ограничение может быть оправданно только ради ее лучшей защиты. При этом, в отличие от теоретиков экономической ветви неинституционализма, Ролз утверждает, что в качестве ценности, имеющей нормативное значение для политической деятельности, справедливость (принятое на основе консенсуса «честное равновесие возможностей») важнее эффективности, понимаемой как максимизация выгоды субъекта политической деятельности.

Однако нельзя не отметить, что в данном случае различие не столь принципиально, как может показаться на первый взгляд. Согласно Ролзу, человек в исходной позиции неизбежно выберет общество, в котором наименее преуспевающие окажутся в положении, наилучшем из возможных, именно потому, что это обезопасит его в случае неблагоприятного для него стечения обстоятельств, т.е. если человек сам окажется в уязвимом положении.

Таким образом, каждый выбирающий на деле руководствуется если и не максимизацией своих выгод, то уж наверняка минимизацией потерь.

В концепции Ролза общество, построенное на принципах справедливости, обозначается понятием «хорошо организованное общество», т.е. общество, в котором есть фундаментальное согласие по институциональным основам. Такой консенсус обеспечивает соблюдение принимаемых на основе договора принципов, что и означает реализацию принципов социальной справедливости при решении конкретных проблем. А это, по мнению Ролза, и является подлинной целью политики.

Модель легитимации власти в неинституционализме

Безусловно, в «формально-позитивной» концепции Дж. Бьюкенена и «ценностно-нормативной» теории Дж. Ролза хорошо просматриваются параллели в моделях легитимации власти. Прежде всего обе они носят номиналистический характер, т.е. исходной точкой в них выступает индивид, обладающий определенными интересами и совершающий обмен действиями с другими индивидами или с другими структурами с целью удовлетворения этих интересов.

Теории Бьюкенена и Ролза отличаются общим аксиоматическим допущением – признанием субъектов политической деятельности рациональными, а их действий – стратегическими.

Проблема конституционного выбора в обоих случаях решается путем «общественного договора», заключаемого на основе единогласия, и это является основой легитимности принятых «правил игры», которые должны служить фундаментом социального консенсуса, который становится главным легитимизирующим основанием.

Выбор политических институтов связывается с реализацией принципов социальной справедливости; только у Бьюкенена справедливость прямо отождествляется с эффективностью, а у Рол-

за оказывается лишь косвенно связана с последней.

Таким образом, если у Ролза справедливость является непосредственно конституирующей нормой, то у Бьюкенена – глубинной основой легитимности конституции политики.

Итак, в результате рассмотрения концепций Дж. Бьюкенена и Дж. Ролза как ведущих представителей неинституционализма можно сделать следующие выводы.

1. Основой легитимности власти выступает социальный консенсус, достигаемый в результате «общественного договора» о базовых институтах, конституирующих социум.

2. Данные институты при сохранении черт формальной нормативности связаны с ценностным регулированием политики, идеалами справедливости и общего блага.

3. Совокупность данных институтов составляет «конституцию политики», которая определяет рамки легитимности при выстраивании стратегий политических действий отдельных субъектов. Основанием вступления в договорные отношения является рационально просчитываемая польза от кооперации и принципы справедливости как основная нормативная ценность в политике.

Рассмотренные теории служат ярким примером актуализации проблем, связанных с плюрализмом нормативной регуляции в современном обществе. Важно подчеркнуть, что этот плюрализм проявляется не только на уровне формальных требований, но и ценностно-содержательных предписаний – институциональное конструирование, которое выступает в качестве основы выработки консенсусных стратегий как основы легитимации политической власти, соотносится в них не только с формальными предписаниями, но и с такими категориями, как «благо» и «справедливость».

Легитимизация власти на институциональной основе связана с расширением «нормативного арсенала», традиционно применяемого в политико-правовых исследованиях⁶. В набор институциональных параметров политологи стали включать все действующие нормы (в том числе и ценности), независимо от того, были они или не были зафиксированы, приняты государством в ходе формальной процедуры или же

являются результатом договора, заключенного автономными субъектами на основе идеалов справедливости и общего блага.

Примечания

- ¹ Gallie W.B. Essentially Contested Concepts // Philosophy and the Historical Understanding. N.Y., 1968.
- ² Бьюкенен Дж. Конституция экономической политики // Вопросы экономики. 1994. № 6; Бьюкенен Дж. Границы свободы: Между анархией и Левиафаном. М., 1997. Т. 1.
- ³ Бьюкенен Дж. Конституция экономической политики // Вопросы экономики. 1994. № 6. С. 105, 107, 108, 109, 110, 111.
- ⁴ Алексеева Т.А. Современные политические теории. М., 2000; Кузьмина А.В. Нравственные аспекты либеральной концепции справедливого общества и морально-политическая философия Дж.Роулса. М., 1998; Сваровская Е.Б., Целищев В.В. Структура «теории справедливости» Дж. Ролза и ее место в политической философии // Гуманитарные науки в Сибири. Сер. Философия и социология. Новосибирск, 1996. № 1.
- ⁵ Ролз Дж. Теория справедливости. Новосибирск, 1995. С. 121, 33, 26, 127–231 (англ. изд.: Rawls J.B. A Theory of Justice. Cambridge. Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press. 1971).
- ⁶ Политическая наука: новые направления. М., 1999; Патрушев С.В. Институционализм в политической науке: этапы, течения, идеи, проблемы // Зарубежная политология в XX столетии. М., 2001; Бойцова О.Ю. Власть нормы и норма власти: о специфике нормативного подхода в западной политической науке XX в. М., 2004.

Подписка на 2012 г.

**на журнал «Обозреватель – Observer»
в каталоге «Газеты и журналы»
агентства «РОСПЕЧАТЬ»:**

47653 — на полугодие

36789 — на год