

## ДЕЛИБЕРТИВНЫЕ МИНИ-ПУБЛИКИ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

**В. Н. Руденко**

Екатеринбург, Институт философии и права Уральского отделения РАН

**Аннотация.** В статье анализируются формы участия граждан в принятии публично-властных решений. Автор обращается к теории делиберативной демократии и связанному с ней концепту рациональной коммуникации. Он исследует потенциал форм гражданского участия в осуществлении публичной власти, основанных на институте жребия (различные формы мини-публик). Показано, что моделирование данных форм тесно связано с эволюцией суда присяжных и, в частности, с внедрением идеала справедливого поперечного среза общества в целях формирования их состава в США. Представлены новейшие формы мини-публик. Рассматриваются преимущества и недостатки данных форм, опыт их практической реализации. Формулируется вывод о том, что мини-публики в значительной мере обеспечивают рациональную коммуникацию между гражданским обществом и государством, органами местного самоуправления. С развитием данных форм он связывает перспективы демократии.

**Ключевые слова:** делиберативная демократия, рациональная коммуникация, мини-публики, ячейки планирования, жюри граждан, консенсусные конференции, ассамблеи граждан, парламент граждан, идеал справедливого поперечного среза общества

## DELIBERATIVE MINI-PUBLICS IN THE EXERCISE OF PUBLIC POWER

**Viktor N. Rudenko**

Ekaterinburg, Institute of Philosophy and Law,  
Ural Branch of the Russian Academy of Sciences

**Abstract.** The report analyzes forms of citizen participation in public decision-making. The author turns to the theory of deliberative democracy

and associated concept of rational communication. He analyzes the potential forms of citizen participation in the implementation of public power based on the institution of draft (variety forms of mini-publics). The report shows that the modeling of these forms is closely connected with the evolution of juries and, in particular, with the establishment of cross-sectional ideal in order to form their panel in the United States. The newest forms of mini-publics are considered. The author analyzes advantages and disadvantages of these forms, and experience of their practical implementation. He concludes that the mini-publics to a large extent ensure rational communication between civil society and the state, as well as local self-government authorities. He connects the prospects of democracy with the development of these forms.

**Key words:** deliberative democracy, rational communication, mini-publics, planning cells, citizens' juries, consensus conferences, deliberative polls, citizen's assemblies, citizens' parliament, cross-sectional ideal

На протяжении последних трех десятилетий теория гражданского участия в политике и правотворческая практика претерпевают существенные изменения. Основным их трендом является возрастание интереса к философским учениям и, в частности, к теории делиберативной демократии, развитой в трудах Дж. Ролза, Ю. Хабермаса и др. Понимание значимости хабермасовских идей, особенно положений о рациональной коммуникации, возросло настолько, что можно констатировать начало глубинных перемен в аксиологии самой демократии. Как сущностный атрибут демократии рассматривается рациональный коммуникативный дискурс и соответственно в качестве перспективной формы участия в осуществлении публичной власти все чаще выступает коммуникация, а не голосование. При этом она должна отвечать ряду требований, по которым обсуждение общественно значимых вопросов может быть квалифицировано в качестве делиберативного процесса. К ним можно отнести добровольность, равноправие и конструктивный диалог участников обсуждения, глубокое понимание существа обсуждаемых вопросов, готовность к консенсусу, в том числе с учетом экспертных оценок и показаний свидетелей, их стремление к артикуляции интересов граждан.

В современном конституционализме данная тенденция находит выражение в поддержке новых форм демократии — так называемых

мини-публик, прообразом которых стали суды присяжных (Juries). Решающую роль при этом сыграло стремление федерального законодателя США выработать механизм формирования коллегий присяжных, обеспечивающий справедливое и беспристрастное судебное разбирательство. Актом об отборе присяжных и исполнении ими обязанностей от 1968 г. (The United States Jury Selection and Service Act of 1968, or “Jury Act,” 28 U.S.C. § 1861) в федеральных судах США была введена новая система отбора присяжных, в основу которой положен идеал справедливого поперечного среза общества. К разбирательству дел в судах, таким образом, стали привлекаться представители различных рас, религий, полов и этнических групп, представленных в районах юрисдикции этих судов. С 1975 г. Верховным судом США эта система была распространена на суды штатов. Суд постановил, что гарантией беспристрастного разбирательства должен служить состав коллегий присяжных — своего рода микрокосм локального сообщества [3, с. 99].

Описанные шаги совпали с появлением и развитием философских идей о механизмах участия граждан в осуществлении публичной власти. Важнейшая из них — идея «внимательной публики» (attentive public), выдвинутая в 1950 г. Габриелем Алмондом. Она стала исходным посылом известных разработок Роберта Даля, в которых обосновывается возможность эффективного гражданского участия через «мини-народ» (mini-populus). Американский политолог одним из первых заложил основы современных представлений о делиберативных мини-публиках (deliberative mini-publics) — компетентных и информированных группах граждан, участвующих в процессе принятия публично-властных решений, как правило, формируемых по жребию и отражающих поперечное сечение общества.

Отмеченные теоретические наработки нашли практическое применение в экспериментах по созданию делиберативных мини-публик, начатых в 1970-х гг. почти одновременно в США и Германии. В 1972 г. германский профессор социологии Питер Динель предложил так называемые ячейки планирования (die Planungszelle) в составе 20–25 граждан для решения проблем взаимодействия между обществом и властью. В 1974 г. Джефферсон-центр (Jefferson

Center), основанный Недом Кросби в штате Миннесота, провел первые эксперименты по организации небольших по численности жюри граждан (Citizen's Juries) в составе 16–23 человек для обсуждения острых социальных проблем. Эксперименты Динеля и Кросби послужили основой для выработки иных форм мини-публик, таких как немногочисленные (10–15 человек) консенсусные конференции, а в последнее десятилетие — более укрупненные (от 50 до 950 человек) и представительные коллегии: ассамблеи граждан (Citizens' Assemblies), парламенты граждан (Citizens' Parliaments) и национальные ассамблеи (National Assemblies) [6]. Их организация и деятельность основаны на следующих принципах:

- работа мини-публик обеспечивается независимыми неправительственными организациями;

- проекты финансируются отдельными гражданами либо некоммерческими организациями, корпорациями, правительственными агентствами, органами власти, медиахолдингами или совместно теми и другими;

- состав мини-публик формируется из числа добровольцев на основе жеребьевки, но мини-публики должны служить микрокосмом большого гражданского коллектива, от имени которого организуется обсуждение;

- каждый проект уникален, в его рамках обсуждаются один или несколько вопросов, после чего коллегия граждан распускается;

- обсуждение проблем в рамках одного проекта осуществляется в виде диалога и длится, как правило, несколько дней в зависимости от сложности обсуждаемых вопросов;

- граждане, участвующие в обсуждении, не получают за свой труд денежное вознаграждение;

- цель каждого проекта заключается во всестороннем, содержательном обсуждении публично значимого вопроса для доведения до органов власти компетентного мнения граждан.

В Австралии, Аргентине, Бельгии, Бразилии, Великобритании, Германии, Дании, Ирландии, Исландии, Республике Корея, США и других странах органы власти с участием мини-публик накопили богатый опыт принятия публично-властных решений. Взаимодействуя с властью, граждане рассматривают и принимают

рекомендательные решения по разнообразным и сложным общественно значимым вопросам. Ячейки планирования, например, обсуждали проблемы «телефона будущего», анализировали варианты энергетической политики в Германии, направления потребительской политики. Жюри граждан участвовало в выработке стратегии развития экономики, оценивали влияние сельского хозяйства на качество воды, обсуждали эвтаназию, налогообложение имущества, строительство жилья для малоимущих. Они также занимались охраной здоровья населения, благополучием местных сообществ, формированием бюджета, молодежной политикой. Впечатляет опыт работы ассамблей и парламента граждан в Австралии. Так, в 2009 г. парламент граждан, сформированный по инициативе австралийского парламента из 150 человек, обсудил проблемы совершенствования демократии в стране и подготовил соответствующий доклад с рекомендациями. В 2017 г. ассамблея граждан (так называемое «ядерное жюри») в составе сначала 50, а затем 350 человек, созданная правительством штата Южная Австралия, обсудила вопрос о целесообразности строительства высокотехнологичного хранилища отработанного ядерного топлива. Важнейшие стороны жизни общества рассматривались с участием мини-публик в Ирландии и Исландии. В Ирландии в 2016–2017 гг. ассамблея граждан, инициированная парламентом, рассмотрела целесообразность отмены статьи Конституции, запрещающей аборт. И совсем беспрецедентный случай: в 2011 г. в Исландии сформированная парламентом национальная ассамблея, состоящая из 950 отобранных по жребию граждан, выработала ключевые положения новой Конституции страны.

В Российской Федерации также наметилась трансформация представлений о формах гражданского участия в публичной власти. В формате жюри граждан у нас иногда реализуются проекты «инициативного» или «партиципаторного» бюджетирования, то есть рассматриваются направления расходования выделенных частей муниципальных бюджетов (пока в размере приблизительно 2 % бюджета). В рамках проектов сами граждане определяют приоритеты расходов. Как правило, это обустройство детских площадок, мест захоронений, создание библиотек, строительство водопроводов [1].

Обращает на себя внимание тот факт, что органы власти, инициирующие созыв мини-публик, ставят во главу угла принцип доверия гражданам. Не случайно многие рекомендации граждан легли в основу принятых властями решений. В частности, правительство штата Южная Австралия на основании вердикта «ядерного жюри» остановило дорогостоящий проект по строительству хранилища отходов ядерного производства, несмотря на сильнейшее давление энергетических компаний и производителей ядерного топлива. Руководство Республики Кореи, напротив, заручившись в 2017 г. вердиктом граждан, возобновило строительство и эксплуатацию АЭС. В свою очередь, парламент Ирландии, следуя рекомендации граждан, вынес на референдум вопрос об отмене 8-й статьи Конституции страны. В 2018 г. по итогам всеобщего голосования было принято решение, отменяющее запрет на аборт. Правительство страны опасалось самостоятельно принимать его в течение десятилетий.

За последние годы обозначилась очевидная тенденция: мини-публики постепенно становятся квазипарламентами — подобием парламентских ассамблей. От последних их отличает неприятие института выборов как ведущего способа формирования представительных органов и замена его жребием [7]. Преимущество таких гражданских ассамблей состоит в относительной независимости от органов власти, для которых они вырабатывают свои рекомендации, и электората, как правило, подверженного влиянию политических партий и групп интересов. Так как обсуждение назревших проблем всегда ведется группой непривилегированных граждан, отобранных по жребию, работа мини-публик открывает перспективы восстановления доверия к институтам демократии. Это особенно актуально в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19: в ситуации кризиса доверия к власти опыт обсуждения гражданами проблем охраны здоровья может оказаться весьма востребованным, в частности, для принятия решений о сборе и использовании персональных данных пациентов, переболевших COVID-19 [4].

В то же время описанное функционирование форм мини-публик не может служить обоснованием для непрекращающихся усилий по выработке демократических институтов, заменяющих

выборные и иные органы власти [2, 5]. При всем многообразии очевидна ограниченность круга вопросов, которые эти ассамблеи могут решать. В частности, имеются препятствия для реализации межрегиональных проблем, урегулирования межнациональных, этноконфессиональных отношений и разного рода конфликтов. Представляется, что мини-публики в перспективе будут выполнять роль достаточно эффективных и разумно организованных собраний граждан, обеспечивающих компетентное участие избирателей в решении сложных публично-правовых вопросов. Но и в дальнейшем они останутся субсидиарными формами существующих систем представительства.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. М. : М-во финансов Рос. Федерации, 2020.
2. *Рейбрук Д.* Против выборов. М. : Ад МаргинемПресс, 2018.
3. *Abramsson J.* We, the jury: the jury system and the ideal of democracy: with a new preface. Cambridge, MA ; L. : Harvard University Press, 2000.
4. Why the Public Need a Say in How Patient Data are Used for Covid-19 Responses / M. Aitken, S. Cunningham-Burley, A. Darlington et al. // International Journal of Population Data Science. 2020. 5(2). URL: <https://www.ijpds.org/> (date of access: 15.11.2020).
5. *Burnheim J.* Is Democracy Possible? The Alternative to Electoral Politics. L. : Polity Press, 1985.
6. *Escobar O., Elstub S.* Forms of Mini-publics: An introduction to deliberative innovations in democratic practice // newDEMOCRACY. 2017. URL: [https://www.newdemocracy.com.au/docs/researchnotes/2017\\_May/nDF\\_RN\\_20170508\\_FormsOfMiniPublics.pdf](https://www.newdemocracy.com.au/docs/researchnotes/2017_May/nDF_RN_20170508_FormsOfMiniPublics.pdf) (date of access: 15.11.2020).
7. *Gastil J., Wright E. O.* and others. Legislature by Lot. Transformative Designs for Deliberative Governance. Published by Verso, 2019.