

Перспективные формы участия граждан в принятии публично-властных решений

С конца XX столетия за рубежом и в нашей стране наблюдается повышенное внимание к проблемам создания эффективной модели гражданского участия в публичной власти. Вслед за фундаментальной проработкой проблем (теории партиципаторной, делегативной, переговорной демократии и др.) на протяжении последних трех десятилетий теория гражданского участия в политике и правотворческая практика претерпевают существенные изменения. Основным их трендом является возрастание интереса к теории делиберативной демократии, развитой, в частности, в трудах Ю. Хабермаса. Понимание значимости хабермасовских идей, и особенно положений о рациональной коммуникации, возросло настолько, что можно констатировать начало глубинных перемен в аксиологии самой демократии⁴. 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 коммуникация должна отвечать ряду требований, по которым обсуждение общественно значимых вопросов может быть квалифицировано в качестве делиберативного процесса. К таким требованиям можно отнести добровольность, равноправие и тесное взаимодействие участников обсуждения, их диалог,

⁴ Руденко В.Н. Стратегия коммуникативного дискурса в конституционно-правовой защите прав человека // Дискурс-Пи, № 3-4, 2018. С. 140-148.

глубокое проникновение в существо обсуждаемых вопросов, готовность к консенсусу, в том числе с учетом экспертных оценок, их стремление к артикуляции интересов граждан и др.⁵. Новый подход к демократии означает возложение ответственности за происходящие в обществе процессы не только на органы власти, сформированные при прямом или косвенном участии избирателей, но и на самих граждан и институты гражданского общества, взаимодействующие с органами власти на разных уровнях их организации⁶. Показательно, что это подход находит отклик у современных законодателей. В частности, его ярким проявлением является Австралийский акт о правах человека (парламентском контроле) 2011 г.⁷.

В сфере правотворческой деятельности данная тенденция находит выражение в поддержке новых форм демократии участия – так называемых мини-публик, представляющих собой альтернативу традиционным формам, известным в практике конституционализма XX столетия, таким как обсуждения законопроектов гражданами; публичные и общественные слушания, участие представителей гражданского общества в различных совещательных органах, формируемых при органах государственной власти и местного самоуправления и мн. др.

Мы полагаем, что прообразом новых форм участия граждан в осуществлении публичной власти стали суды присяжных (англ. *juries*). Решающую роль при этом сыграли три важных обстоятельства.

⁵ Бусова Н.А. Делиберативная модель демократии и политика интересов // Вopr. Философии, 2002. № 5. С. 44; Руденко В.Н. Формы алеаторной демократии: генезис и развитие // Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН, 2018. Вып. 4. С. 118-119; Тараев А.К. Мини-пабликс как практики делиберативной демократии // Молодой ученый, 2018. № 22. С. 267.

⁶ Кэмпбел Т. Права человека: демократический путь // Правоведение, 2013. № 6. С. 33.

⁷ Australian Human Rights (Parliamentary Scrutiny) Act 2011 URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2011A00186> (дата обращения: 12.02.2021)

Во-первых, суды присяжных, как отмечал еще в середине XIX столетия Алексис де Токвиль, по существу являются не столько судебными органами, сколько политическими институтами. Благодаря суду присяжных граждане обладают реальными рычагами управления обществом. Согласно А. де Токвилю, участие в общественной жизни становится повседневной формой деятельности, а отправление правосудия судебными присутствиями с коллегиями присяжных, особенно при разбирательстве гражданских дел, начинает олицетворять идею справедливости и воплощать «одну из форм суверенной власти народа»⁸. Столетие спустя подобные же идеи были высказаны лордом Дэвлиным, отмечавшим, что коллегии присяжных, участвующие в разбирательстве дел в суде, «являются более чем инструментом правосудия и более чем одним колесом конституции». По существу, «каждое жюри есть маленький парламент»⁹.

Во-вторых, опыт работы судов присяжных свидетельствует о том, что небольшие по своему составу коллегии граждан, сформированные на основе случайной выборки, в состоянии выносить обоснованные публично-правовые решения. Несмотря на то, что в адрес граждан – членов судов присяжных многими специалистами по уголовному и гражданскому процессу высказываются упреки в некомпетентности, законодатели в большинстве стран общего права, а особенно в США, оценивают суды присяжных как важнейшее достояние конституционализма¹⁰.

В-третьих, в 70-е гг. прошлого столетия федеральный законодатель США и законодатели штатов стали обращаться

⁸Токвиль А. Демократия в Америке : Пер. с франц / Предисл. Гарольда Дж. Ласки. М.: Прогресс, 1992. С. 211-212.

⁹Devlin, Patrick. Trial by Jury. London: Stevens & Sons Limited, 1956. P. 164.

¹⁰Landsman S. The Civil Jury in America // Law and Contemporary Problems, 1999. Vol. 62, № 2. P. 285-304.

самое пристальное внимание на порядок формирования коллегий присяжных. Актом об отборе присяжных и исполнении ими обязанностей от 1968 г.¹¹ в федеральных судах США была введена новая система формирования состава больших и малых жюри. В основу ее был положен идеал справедливого поперечного среза общества в районе юрисдикции суда. К разбирательству дел в судах, таким образом, стали привлекаться представители различных рас, религий, полов, этнических групп. С 1975 г. Верховным судом США идеал поперечного среза общества был распространен на суды штатов. Суд постановил, что гарантией беспристрастного судебного разбирательства служит состав коллегий присяжных, являющийся микрокосмом соответствующего локального сообщества¹².

Описанные шаги федерального законодателя США в значительной мере совпали с появлением и развитием теоретических идей о механизмах участия граждан в осуществлении публичной власти. Важнейшей из них является идея «внимательной публики» (англ. *attentive public*), выдвинутая в 1950 г. Габриелем Алмондом (*Gabriel Almond*). Она стала исходным посылом известных разработок Роберта Даля (*Robert A. Dahl*), в которых обосновывается возможность эффективного гражданского участия через «мини-народ» («*mini-populus*). «Эффективность процесса постепенного приближения к демократии, – отмечает Р. Даль, – не требует того, чтобы каждый гражданин был информирован и политически активен по поводу любой

¹¹ The United States Jury Selection and Service Act of 1968, or “Jury Act,” 28 U.S.C. § 1861-1878 URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/28/part-V/chapter-121> (дата обращения 12.02.2021)

¹² Abramsson, J. Jury Selection and the Cross-Sectional Ideal (From We, The Jury: The Jury System and the Ideal of Democracy. With a New Preface. Cambridge, MA; London : Harvard University Press, 2000. 308 p. P. 99 URL: <http://law2.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/juryseminar/crosssectional.html> (Дата обращения: 12.02.2021).

важной проблемы. ...Взамен этого потребуется наличие критической массы хорошо информированных граждан, достаточно большой и активной для того, чтобы контролировать политический процесс»¹³. Тем самым, 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 в своем составе поперечное сечение общества¹⁴.

Высказанные теоретические идеи и гипотезы нашли свое практическое воплощение в ряде мини-публик, получивших развитие на рубеже XX–XXI столетий. Их организация и деятельность основана на следующих принципах:

1. Работа мини-публик обеспечивается независимыми неправительственными организациями, которые осуществляют отбор участников обсуждения, снабжают их необходимой справочной информацией, привлекают экспертов-докладчиков и представителей групп интересов для всестороннего информирования, изыскивают источники финансирования проектов. Организаторы проекта стремятся создать все условия для глубокого и свободного от внешнего влияния обсуждения проблем.

2. Финансируются проекты спонсорами – отдельными гражданами либо некоммерческими организациями, корпорациями, правительственными агентствами, органами власти, медиа-холдингами или совместно теми и другими.

¹³ Даль Р. Демократия и ее критики. М.: РОССПЭН, 2003. С. 516.

¹⁴ Shablinskii, A. On Mini-Publics in Deliberative Democracies: Inefficient Instrument or Arendt's "Oasis of Freedom"? // Russian Sociological Review, 2018. Vol. 1, № 4. P. 103-116; Deliberative Mini-Publics. Involving Citizens in the Democratic Process / Edited by Grönlund, K., Bächtiger, A., Setälä, M. ECPR Press, 2014. 272 p.

3. Выбор граждан для участия в обсуждении проекта осуществляется из числа добровольцев на основе жеребьевки. Мини-публики должны служить микрокосмом всего большого гражданского коллектива, от имени которого организуется обсуждение.

4. Каждый проект уникален во избежание профессионализации граждан, участвующих в обсуждениях. Один состав граждан отбирается для обсуждения одного или нескольких вопросов в рамках только одного проекта.

5. Обсуждение проблем в рамках одного проекта длится непродолжительно, как правило, от трех до шести дней, в зависимости от сферы обсуждаемых общественных отношений и сложности проблем. В процессе обсуждения граждане участвуют в режиме диалога.

6. Граждане, участвующие в обсуждении, не получают за свой труд денежное вознаграждение. В то же время, как и в судах присяжных, для них предусмотрены небольшие компенсации за проезд, проживание, питание, освобождение от основной работы и др.

7. Цель каждого проекта заключается во всестороннем, информированном обсуждении публично значимого вопроса с тем, чтобы предоставить возможность органам власти и высшим должностным лицам, принимающим публично-властные решения, знать, что на самом деле об этом думают люди, когда у них есть возможность изучить обсуждаемый вопрос.

Процесс развития малых делиберативных мини-публик на практике берет свое начало почти одновременно в США и в Германии в 1970-е годы. В 1972 году германским профессором социологии Питером Динелем (*Peter C. Dienel*) были предложены так называемые ячейки планирования (англ. Planning Cells; нем. die Planungszelle) для решения проблем взаимодействия между обществом и властью. В

1974 г. созданным Недом Кросби (*Ned Crosby*) в штате Миннесота Джефферсон-центром (*The Jefferson Center for New Democratic Processes*) были проведены первые эксперименты по организации небольших по своей численности групп граждан (*Citizens Panels*). Моделью для них послужили суды присяжных, главным образом большие жюри (*Grand Juries*). Эти группы стали известны как жюри граждан (*Citizen's Juries*)¹⁵. Впоследствии появились и другие разновидности мини-публик, такие как консенсусные конференции (*Consensus Conferences*) и др.

Сведения об основных формах немногочисленных по своему составу мини-публик представлены ниже в Таблице 1¹⁶.

¹⁵ Crosby, N., Kelly, J.M., Schaefer, P. *Citizens Panels: A New Approach to Citizen Participation* // *Public Administration Review*, 1986. Vol. 46. № 2. P. 170.

¹⁶ При составлении таблиц 1 и 2 частично использованы материалы: Escobar, O., Elstub, S. *Forms of Mini-publics: An introduction to deliberative innovations in democratic practice*. 2017. 13 p. *newDEMOCRACY*. URL: https://www.newdemocracy.com.au/docs/researchnotes/2017_May/nDF_RN_20170508_FormsOfMiniPublics.pdf (Дата обращения: 12.02.2021); *Deliberative Mini-Publics. Involving Citizens in the Democratic Process* / Edited by Grönlund, K., Bächtiger, A., Setälä, M. ECPR Press, 2014. 272 p.; *Citizens Jury Literature Review. Our Voice Citizens Jury Realistic medicine. L: Shared Future*, 2017. 24 p.

Таблица 1

Формы малых делиберативных мини-публик и их характеристики

Наименование мини-публики	Количество член-ский состав	Параметры выбо-рки для формиро-вания состава	Процессуальные стадии рассмотрения публично значимых вопросов	Субъекты инициа-тивы созыва мини-публики	Опыт реализа-ции	Обсуждае-мые пуб-лично значимые вопросы
Жюри граж-дан (Citi-zen's Juries), в т.ч. моло-дежные (Young Citizen's Juries, Youth Citizen's Ju-ries) ¹⁷ .	16-23 чел.	Пол, возраст, образо-вание, геогра-фическая локали-зация, раса, партий-ная при-надлежно-сть	1. Ознакомление с проблемой, заслу-шивание свидетелей и экспертов. 2. Обсуждение проблемы, вынесе-ние вердикта. 3. Подготовка итогового доклада, проведение пресс-конференции.	Органы власти, государ-ственные и уни-ципаль-ные органы, органи-зации	36 проек-тов в США (1972-2010 гг.), множе-ство проектов в Ав-стралии и Вели-кобрита-нии	Стратегия развития экономики, влияние сельского хозяйства на качество воды, во-просы эвтанизии, налоогооб-ложение имущества, строи-тельство жилья для мало-имущих; проблемы охраны здоровья населения, благополу-чие мест-ных сообществ, вопросы формиро-вания бюдже-та, молодежная политика и др.

¹⁷ О молодежных жюри граждан см.: Carson, L., Sargent, C., Blackadder, J. Consult you community. A guide to running a youth jury. Sydney, 2004. 79 p. URL: <http://www.activedemocracy.net/parrayouth/docs/youth-juries-handbook.pdf> (Дата обращения: 12.02.2021).

Ячейки планирования (Planning Cells) ¹⁸	20-25 чел.	Лица, чьи интересы проблема затрагивает напрямую и лица, интересы которых затрагиваются косвенно, пол, возраст и др.	1. Пленарная сессия для углубленного ознакомления с проблемой (просмотр фильмов, прослушивание лекций, ознакомление с письменными материалами, разъяснение определения вариантов решений и критериев оценок. 2. Разделение на 4-5 групп, в каждой из которых проводится анкетный опрос и всестороннее обсуждение проблем, обсуждение и выработка рекомендаций, выбор одной важнейшей рекомендации. 3. Вторая пленарная сессия с обсуждением с помощью медиатора рекомендаций групп и их ранжирование. 4. Разделение на 4-5 групп на основе ротации. Анкетный опрос и анализ проблем с учетом их обсуждения на первой пленарной сессии. 5. Заключительная пленарная сессия с подготовкой итогового доклада.	Органы власти, государственные и муниципальные органы, организации	170 проектов в Германии в 1971-2010 гг., отдельные проекты в Австрии, Испании, США	«Телефон будущего», варианты энергетической политики, планы развития городских микрорайонов, тестирование новых продуктов, потребительская политика и мн. др.
--	------------	--	---	--	--	---

¹⁸ Подробнее см.: Dienel, Peter C. Planning Cells: The German Experience // Participation Beyond the Ballot Box. European Case Studies in State-Citizen Political Dialogue / Ed. by Usman Khan. L.: UCL Press, 1999. P. 81-93; Renn, O., Webber, T., Rakel, H., Dienel, P. & Johnson, B. Public participation in decision making: A three-step procedure // Policy Sciences, 1993. № 26. P. 189-214.

Кон-сенсус-ные конфе-ренции (Con-sensus Confer-ences)	10-25 чел.	Разные демогра-фические группы	1. Освоение матери-алов, заслушивание экспертов и пред-ставителей групп интересов. 2. Заслушивание экспертов и подго-товка итогового доклада.	Датский совет по техноло-гиям, парла-менты	Австра-лия, Ар-гентина, Велико-британия, Дания, Израиль, Канада, Новая Зеландия, США, Южная Корея, Япония	Вопросы развития науки и техники
---	------------	--------------------------------	--	--	---	----------------------------------

Можно констатировать успех предложенной Питером Динелем и Недом Кросби модели «маленького парламента», создаваемого по жребию без института выборов. В то же время органы власти не всегда склонны доверять маленьким гражданским ассамблеям и соответственно расширять практику обращения к ним. Как свидетельствует практика последних лет, заказчики того или иного проекта гражданской ассамблеи нередко желают знать мнение и рекомендации более репрезентативной группы граждан. В этой связи с конца 1980-х гг. и по настоящее время наблюдается некоторое изменение подходов к организации их работы и к выработке укрупненных модификаций мини-публик.

Формы укрупненных гражданских ассамблей были предложены в 1988 г. учеником Неда Кросби профессором Джеймсом Фишкиным (*James S. Fishkin*)¹⁹. Сегодня они широко известны как делиберативные опросы (*Deliberative Polls*). В данном случае для участия в обсуждении по жребию отбирается достаточно большая группа граждан в составе 150-500 человек. При работе с гражданами организаторы опроса следуют методологии «углубленного общественного

¹⁹ Fishkin, J.S. When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation. New York: Oxford University Press, 2009. 256p.

мнения» с тем, чтобы установить точку зрения опрашиваемых, хорошо осведомленных по обсуждаемым вопросам²⁰. Проект делиберативного опроса предполагает первичное изучение мнения граждан, отправку им необходимой информации, организацию совместного обсуждения вопросов в составе небольших групп, встречи с экспертами на пленарных заседаниях, процедуры повторного изучения мнения после обсуждений и др. Целью реализации проекта является агрегированное общественное мнение, а не итоговый доклад. Результаты опроса широко освещаются в средствах массовой информации. Делиберативные опросы нашли применение более чем в 10 странах мира, включая Китай. Отработанная методология нашла применение для создания укрупненных мини-публик, сопоставимых с современными парламентами.

Сведения об основных укрупненных формах мини-публик представлены в Таблице 2.

²⁰ Докторов Б. Методология и практика опросов обогащенного общественного мнения // Социальная реальность, 2007. № 10. С. 81-94.

Формы укрупненных делиберативных мини-публик и их характеристики

Наименование мини-публики	Количественный состав	Параметры выборки для формирования состава	Процессуальные стадии рассмотрения публично значимых вопросов	Субъекты инициативы созыва мини-публики	Опыт реализации	Обсуждаемые публично значимые вопросы
Ассамблеи граждан (Citizens' Assemblies)	50-350 чел.	Пол, возраст, географическая локализация, социальная принадлежность, представительство о избирательных округов и др.	1. Углубленное ознакомление с проблемой. 2. Публичные слушания с участием 4-16 членов ассамблеи по месту их жительства. 3. Совместное пленарное заседание и подготовка итогового доклада. Либо: 1. Углубленное ознакомление с проблемой, обсуждения вопросов за «круглым столом», пленарные сессии.	Парламенты, главы государств, парламенты или высшие должностные лица субъектов федеративных государств	Канада (пров. Британская Колумбия, Онтарио), Ирландия, Нидерланды	Проекты избирательной реформы; поправки к Конституции (Ирландия, 2017 г. ²¹), половое воспитание подростков, уход за пожилыми людьми, приоритеты социальной политики

²¹ Ассамблея граждан, работавшая в 2016-2017 гг. рассмотрела вопрос о целесообразности отмены 8-й поправки к Конституции Ирландии, вводившей запрет на аборт. Предложение ассамблеи граждан об отмене поправки было вынесено на референдум. 15 мая 2018 года граждане проголосовали за это предложение. Ассамблея продемонстрировала, что труднейшие вопросы, которые не могут быть решены самим правительством и под его ответственность десятилетиями, вполне разрешимы путем принятия политических решений на основе справедливого и разумного обсуждения среди граждан. По мнению экспертов, опыт ассамблеи граждан Ирландии является моделью для всей Европы (См.: Humphreys, J. Why Ireland's citizens' assembly is a model for Europe // The Irish Times, 2016. Nov. 27 URL: <https://www.irishtimes.com/culture/why-ireland-s-citizens-assembly-is-a-model-for-europe-1.2876808> (Дата обращения: 12.02.2021)

Ядерные жюри (Nuclear Citizen's Juries) ²²	50-500 чел.	Пол, возраст, гео-графическая локализация, противники и сторонники обсуждаемых проектов, представители коренных народов	1. Работа подготовительного «ядерного жюри» в составе 50 чел., включающая опрос свидетелей, заслушивание экспертов, дискуссии. 2. Работа второго «ядерного жюри» в составе 350 чел., в том числе части присяжных из состава подготовительного «ядерного жюри». Заслушивание экспертов, свидетелей, специалистов, пленарные сессии, подготовка итогового доклада. Либо: изучение вопросов и дебаты	Высшие должностные лица, правительства субъектов федерации	Австралия, 2016 г. (штат Южная Австралия), Южная Корея, 2017 г.	Целесообразность строительства высокотехнологичного хранилища отработанного ядерного топлива, возможность возобновления и строительства АЭС ²³ .
---	-------------	---	---	--	---	---

²² Так называемые «ядерные жюри» - особая разновидность ассамблей граждан, решающих вопросы, связанные с развитием атомной энергетики, хранением отработанного ядерного топлива.

²³ Ядерное жюри, работавшее в штате Южная Австралия в 2016 году, стало беспрецедентным примером доверия к гражданским ассамблеям со стороны общества и власти. Жюри заблокировало проект строительства высокотехнологичного хранилища отработанного ядерного топлива общей стоимостью 600 млн. долларов, не смотря на сильнейшее давление со стороны ядерного лобби. Ядерное жюри в составе 471 присяжного, работавшее в 2017 году по инициативе президента Му Чже Ин в Южной Корее, одобрило возобновление строительства и эксплуатации АЭС.

Парламент граждан	150 чел.	Представительство федеральных избирательных округов, пол, возраст, культурные различия,	Сочетание процессуальных стадий, характерных для ячеек планирования, жюри граждан и ассамблей граждан. Разделение граждан на группы для раздельного обсуждения проблемы и их последующее объединение для совместных пленарных сессий. Подготовка итогового доклада.	Парламент	Австралия. 2009 г.	Проблемы совершенствования демократии ²⁴
Национальная ассамблея (National Assembly)	950 чел.	Представительство разных демографических групп на основе Национального регистра	Однодневная пленарная сессия	Парламент	Исландия	Разработка ключевых положений новой Конституции страны для Конституционной ассамблеи ²⁵

²⁴ Первый австралийский Парламент граждан был проведен 6-9 февраля 2009 г. в помещении здания Палаты представителей страны в Канберре. По окончании дебатов гражданами были выработаны рекомендации, изложенные в итоговом докладе. (См.: Citizens' Parliament. Final Report. Old Parliament House, Canberra, 6–9 February 2009. 18 p. URL: http://citizensparliament.org.au/wp-content/uploads/2015/02/Citizens-Parliament_final_FINAL-report-10-Feb.pdf (Дата обращения: 12.02.2021).

²⁵ В 2011 году по рекомендации гражданской Национальной ассамблеи Конституционной ассамблеей, состоявшей из 25 специалистов, избранных на всеобщих выборах, был подготовлен проект новой Конституции страны. Проект был одобрен большинством голосов граждан на референдуме в октябре 2012 года, но он не стал Основным законом после победы на парламентских выборах оппозиции (*Gylfason, Thorvaldur*. Iceland's Citizen Constitution: the Window Remains Wide Open. Apr. 6. 2016. URL: <https://verfassungsblog.de/icelands-citizen-constitution-the-window-remains-wide-open/> (дата обращения: 12.02.2021).

Происходящие в мире процессы свидетельствуют о возрастании интереса правительств к делиберативному участию граждан в осуществлении публичной власти и, прежде всего, к формам мини-публик. Эти формы постепенно становятся квази-парламентами – подобием парламентских ассамблей. Их основное отличие от последних заключается в неприятии института выборов как ведущего способа формирования представительных органов и замена его жребием. Преимущество таких гражданских ассамблей состоит в их относительной независимости от органов власти, для которых они вырабатывают свои рекомендации, а также в независимости от электората, подверженного, как правило, влиянию различных политических партий и групп интересов. Это означает, что участники делиберативного процесса работают, руководствуясь интересами общего блага. Отбор по жребию, кроме того, более справедлив: он предоставляет каждому желающему принять участие в процессе выработки публично значимого решения. Отобранным по жребию избирателям формы мини-публик позволяют пройти школу гражданственности в ходе совместной работы с другими гражданами. Поскольку же делиберативный процесс означает компетентное и информированное участие, граждане получают шанс проявить свои творческие способности, трудясь над выработкой собственных предложений. Способы формирования мини-публик, основанные на идеале справедливого поперечного среза общества, вселяют надежду, что эти органы могут рассматриваться как трансляторы мнений и интересов граждан, связующее звено общества и власти. Важным преимуществом мини-публик является и тот факт, что они применимы практически на всех уровнях организации власти. Так как во всех случаях обсуждение вопросов ведется группой непривилегированных граждан, отобранных по

жребию, работа мини-публик восстанавливает доверие к институтам демократии.

В то же время, проведенное выше описание функционирования форм мини-публик не может служить обоснованием для не прекращающихся усилий с целью выработки институтов, заменяющих выборные и иные органы власти²⁶. При всем многообразии обсуждаемых мини-публиками вопросов общественной жизни очевидна ограниченность комплекса проблем, которые эти ассамблеи могут решать. В частности, имеются препятствия для решения межрегиональных вопросов, проблем межнациональных и этноконфессиональных отношений, для урегулирования разного рода конфликтов. В формате работы гражданских ассамблей практически невозможна организация непрерывного законодательного процесса. Помимо того, гражданские ассамблеи не подотчетны ни избирателям, ни органам власти, для которых они вырабатывают свои предложения. Налицо и косвенная зависимость мини-публик от самих органов власти: без их заказа самоорганизация граждан во многом теряет свою значимость, так как выработанные рекомендации не имеют конкретного адресата. Поскольку же работа мини-публик зависит от заказов, намечается очевидный крен в сторону их коммодификации: гражданские ассамблеи становятся значимым товаром на рынке²⁷. Данный факт, в свою очередь, влечет манипуляции

²⁶ Brian, Martin. Demarchy: A Democratic Alternative to Electoral Politics // Kick It Over, No. 30, Fall 1992, pp. 11-13 [p. 13] URL: <https://www.bmartin.cc/pubs/92kio/92kio.pdf> (дата обращения: 12.02.2021); Burnheim, John. 1985. Is Democracy Possible? The Alternative to Electoral Politics. London: Polity Press, 205 p.; Рейбрук, Давид Ван. Против выборов. М.: Ад Маргинем Пресс, 2018. 200 с.; Gastil, John, Wright, Erik Olin with contributions by Abizadeh, Arash and others. Legislature by Lot. Transformative Designs for Deliberative Governance. Published by Verso, 2019. 448 p.

²⁷ Hadjimichael, M., Lyne Elizabeth Delaney, A.E. Forming perceptions and the limits to public participation on ocean commons: evidence from a citizens jury workshop // International Journal of the Commons, 2017. Vol. 11, No. 1, pp. 200-219.

с гражданскими ассамблеями со стороны их организаторов²⁸. Нельзя идеализировать и возможности формирования выборочной совокупности граждан на основе современных методик. Идеал справедливого поперечного сечения общества всегда остается недостижим. В этом свете думается, что о грядущем политическом порядке без выборов и парламентов при всей их привлекательности и убедительности пополняют копилку примеров «демократического экстремизма»²⁹. Гражданские ассамблеи в перспективе будут выполнять роль достаточно эффективных и разумно организованных собраний граждан, обеспечивающих компетентное участие избирателей в решении сложных публично-правовых вопросов. Но они являются и будут дополнительными формами существующих систем представительства.

В этом плане накопленный опыт организации и деятельности мини-публик может оказаться весьма полезным для Российской Федерации. До настоящего времени в нашей стране практика обсуждений публично-значимых вопросов с применением различных форм делиберативных мини-публик достаточно ограничена. В то же время в научной среде с недавнего времени обсуждаются перспективы использования, в частности жюри граждан, в политической жизни России³⁰. Следует обратить особое внимание и на перспективы гражданского участия в форме мини-публик в бюджетном процессе. На протяжении последних лет в субъектах Российской Федерации и в расположенных в них муниципальных образованиях в рамках проекта Ми-

²⁸ Clark, R. 2016. South Australian 'citizens' jury' rejects nuclear dump // Green Left Weekly, Adelaide. November 11

²⁹ Lucardie, P. 2016. Democratic Extremism in Theory and Practice: All Power to the People. Routledge, 2016. 196 p.

³⁰ Чернов Г.Ю. Жюри граждан: теория, технологические особенности, перспективы использования в политическом пространстве России // Научный ежегодник Центра анализа и прогнозирования, 2018. № 1.С. 216-221.

нистерства финансов России «Бюджет для граждан» стали реализовываться практики, предусматривающие участие граждан в бюджетных решениях. Эти практики предполагают самостоятельное принятие гражданами решений о направлениях расходования выделенной части бюджета субъекта Федерации или муниципального образования (пока в размере 1-3 процентов общих расходов). Они получили наименование инициативного или партисипативного бюджетирования. В 2019 году в 69 регионах граждане участвовали в 249 проектах разного уровня³¹, в рамках которых ими решались вопросы о выделении средств на благоустройство территорий, на развитие центров дополнительного образования, строительство детских площадок, обустройство кладбищ, ремонт водопроводов и мн. др. До этого на начало 2018 года в стране было реализовано порядка подобных 5000 проектов³². Одним из способов формирования состава групп граждан, участвующих в обсуждении и принятии решений о направлениях расходования бюджетных средств, является отбор по жребию. Подобного рода способ зафиксирован, в частности в Санкт-Петербурге и Ленинградской области. Так, в Санкт-Петербурге с 2016 года практика инициативного бюджетирования «Твой бюджет» нацелена на генерацию гражданами идей, проработку и окончательный выбор проектов членами выбираемых по жребию так называемых бюджетных комиссий граждан. Опробованная первоначально в двух районах, она оказалась перспективной и сегодня охватыва-

³¹ Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. М.: Мин-во финансов Рос. Федерации, 2020. С. 7.

³² Инициативное бюджетирование. Российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения / И.Е. Шульга, В.В. Вагин, Г.Н. Хачатрян, А.С. Сухова, Л.А. Шилов, Н.В. Гаврилова, Н.А. Шаповалова – М.: «Алекс», 2017 - 124 с.

ет десять районов³³. Аналогичный проект с 2013 года реализуется в городе Сосновом Бору Ленинградской области. Как отмечается в докладе Министерства финансов России, «методология практики Соснового Бора подразумевает обсуждение и выбор проектов членами инициативной комиссии, состав которой формируется через жеребьевки из числа горожан, подавших заявку на участие. Все проекты, одобренные отраслевыми отделами администрации и набравшие наибольшее количество баллов в рамках бюджета проекта (до 20,0 млн рублей), считаются победителями и направляются на бюджетную комиссию, где эти расходы утверждаются в проекте бюджета на следующий финансовый год и плановый период»³⁴.

Практики инициативного бюджетирования в ближайшей перспективе должны охватить все субъекты Российской Федерации и, особенно, стать привлекательными для муниципальных образований. Их внедрение подкреплено соответствующими нормами законов. Так, с 1 января 2021 года вступили в силу изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в Бюджетный кодекс Российской Федерации, посвященные инициативным проектам³⁵. Следует, однако, отметить, что в практиках инициативного бюджетирования

³³ Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. М.: Мин-во финансов Рос. Федерации, 2020. С. 39.

³⁴ Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. М.: Мин-во финансов Рос. Федерации, 2018. С. 42.

³⁵ Федеральный закон от 20 июля 2020 года № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2020, N 30, ст. 4762; Федеральный закон от 20 июля 2020 года «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2020, N 30, ст. 4762.

формирование состава комиссий граждан до настоящего времени жеребьевка применяется, скорее, как исключение, а не как правило. Учитывая, что органы общественного представительства, сформированные иными способами, имеют множество недостатков³⁶, можно рекомендовать органом государственной власти и местного самоуправления изучить опыт функционирования мини-публик, подкрепленный практикой Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Освоение этого опыта будет способствовать делу общественного согласия в России.

³⁶ См. об этом: Руденко В. Консультативные общественные советы в системе делиберативной демократии // Сравнительное конституционное обозрение, 2007. С. 119-120.