

НАУЧНАЯ СЕССИЯ ОБЩЕГО СОБРАНИЯ ЧЛЕНОВ РАН
“ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ
СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА”

ПЕРСПЕКТИВЫ ДЕМОКРАТИИ
В СОВРЕМЕННОМ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМЕ

© 2020 г. В. Н. Руденко

Институт философии и права УрО РАН, Екатеринбург, Россия

E-mail: rudenkovn@yandex.ru

Поступила в редакцию 22.01.2020 г.

После доработки 22.01.2020 г.

Принята к публикации 29.01.2020 г.

В статье, подготовленной по материалам доклада на научной сессии Общего собрания членов РАН 13 ноября 2019 г., анализируется глубинный конфликт между конституционализмом и демократией, выражающийся в недоверии конституционализма к народовластию. Показан элитарный характер современного представительного демократического правления, ставящий под сомнение ценности демократии. В то же время автор обращает внимание на два основных тренда, определяющих перспективы демократии в современном конституционализме: усилия правительств по обеспечению правовых основ открытости власти; создание и закрепление механизмов эффективного гражданского участия в осуществлении публичной власти на основе рационального коммуникативного дискурса. В этом контексте затрагиваются проблемы демократии в России.

Ключевые слова: демократия, конституционализм, элитарная демократия, открытость власти, гражданское участие, коммуникативный дискурс.

DOI: 10.31857/S0869587320030202

В разные исторические эпохи существовали конституции и свои представления о конституционализме. Зарождение современного конституционализма, а вместе с ним и представлений о современной демократии приходится на период Нового времени. Уже первые конституции, принятые в США, Польше и во Франции, заложили новые фундаментальные принципы и подходы к механизму организации и функционирования власти в государствах, отвергнувших абсолютизм.

Регулирование порядка организации и деятельности органов государственной власти в кон-

ституции предполагало прежде всего существенное ограничение их полномочий через систему разделения, сдержек и противовесов, направленных против произвольного усиления той или иной ветви власти. Всякий закон, принимаемый вопреки конституции, не считался легитимным, при этом организация власти предполагалась такой, чтобы любой гражданин, чьи права и законные интересы нарушены, мог отстаивать свою правоту в независимом и беспристрастном суде.

Первые и последующие конституции были основаны на идее народного суверенитета, поэтому содержали большой демократический потенциал. В недрах конституционного процесса зародился и развился принципиально новый тип демократического правления, суть которого афористично выразил 16-й президент США (1861–1865) Авраам Линкольн: “Демократия – это правление народа, осуществляемое народом и для народа” [1].

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ:
НЕДОВЕРИЕ ДЕМОСУ

В то же время слова Линкольна, ставшие афоризмом, описывали иной тип политической орга-



РУДЕНКО Виктор Николаевич – академик РАН, главный научный сотрудник ИФП УрО РАН.

низации общества, нежели прямую демократию античных Афин или городов-республик итальянского Средневековья, при которой в решении государственных дел должны были участвовать все граждане. В новых исторических условиях на смену абсолютизму пришло представительное правление, базирующееся на выборах и основанное на принципе мажоритарности. За более чем 200-летнюю историю демократическое представительное правление обрело свои атрибуты. Прежде всего это верховенство права, защита прав человека, плюрализм мнений, наличие альтернативных источников информации, многопартийная система, свободные и нефальсифицированные выборы, реализация политики с участием политической оппозиции, разделение властей, наличие независимой судебной власти, открытость власти. Таким образом, конституционализм и демократия стали взаимосвязанными явлениями, без которых немыслима современная культура.

Вместе с тем конституционализм и демократия изначально не только не совпадают, но в ряде случаев конфликтуют друг с другом. Так, почти все современные государства имеют собственные конституции, но не все из них носят демократический характер. По разным оценкам, в мире насчитывается примерно 70 демократических стран. Российская Федерация, обладая более чем 200-летним опытом участия в конституционном процессе, не входит в число демократий. Как правило, нашу страну не причисляют к демократическим ввиду несоответствия её политической системы принципу верховенства права, чрезмерной подконтрольности СМИ государству, констатации фактов серьёзного нарушения прав человека, отсутствия политической оппозиции и независимого правосудия. Поэтому наличие конституции, даже закрепляющей основы демократического строя, само по себе не гарантирует гармонии конституционализма и демократии. Кроме того, конституции, в том числе демократических государств, не всегда конкретизируют порядок принятия публично-властных решений, вследствие чего решения большинства электората на практике оказываются итогом волеизъявления меньшинства, а при множестве альтернатив, по которым голосуют граждане, при агрегировании голосов возможны парадоксальные результаты [2].

Принципиальная особенность современного конституционализма — его элитизм, выражающийся в настороженном отношении к господству демоса. С момента принятия первых конституций и до настоящего времени, вопреки оценке сути демократии Авраамом Линкольном, конституционализм скептически оценивает возможности народа. Принцип народного суверенитета в нём воспринимается, скорее, в качестве важнейшей юридической фикции, которая успешно позволя-

ет легитимировать решения народных представителей. На эту особенность народного представительства обращают внимание современные зарубежные исследователи. Например, французский юрист и политолог Макс Гунель показал, что представительное правление, сформировавшееся в странах Европы и Америки после Французской революции, было выработано не только с целью замены сословных представительских учреждений монархических режимов, но и для удержания народных масс на периферии политической системы [3, с. 89–97]. Поэтому опосредованное правление народа через представителей достаточно редко дополняется такими институтами, как референдум, народная законодательная инициатива, отзыв депутатов и выборных должностных лиц. Даже в случае закрепления в конституции реализовать эти институты чрезвычайно трудно. В силу того обстоятельства, что граждане подвержены кампаниям политических партий и зачастую принимают решения с окраской ксенофобии либо под влиянием вековых обычаев и традиций, “в конституционализме присутствует известное элитное сознание”, подчеркивает известный венгерский специалист по проблемам современного конституционализма Андреаш Шайо [4, с. 75].

Это обусловило определённый успех концепции элитарной демократии, обычно ассоциируемой с именем известного австрийского и американского экономиста и социолога Йозефа Шумпетера и получившей развитие в трудах американского политолога Аренда Лейпхарта и других учёных. Согласно её положениям, демократия есть ответственное правление элит, придерживающихся конституционных принципов и правил. Роль граждан при этом состоит в выборе между элитами. Решения большинства электората, принимаемые путём голосования на выборах, в пользу той или иной элиты, за которой стоят группы интересов, служат основной формой гражданского участия в политике и освобождают граждан от необходимости постоянного содействия в реализации публично-правовых проблем. Отмечу, что обозначенный концепт долгое время казался вполне обоснованным. Примером может служить вестминстерская система парламентской демократии в Великобритании, а также организация системы государственной власти в США на федеральном уровне. Если предположить, что элиты придерживаются основных принципов демократии, то её институты функционируют достаточно успешно и без активного участия граждан в делах государства.

Однако к концу XX — началу XXI столетия стало очевидно, что элитное сознание, свойственное конституционализму, имеет свои издержки. Исследователи в разных странах мира отмечают достаточно опасные тенденции развития системы

власти и управления даже в государствах с традиционно высоким уровнем развития демократии. Показательна книга американского политолога и публициста Кристофера Леша “Восстание элит и предательство демократии”, в которой показано, что централизованная государственная бюрократия в США перестала признавать обоюдные обязанности между немногими избранными и массой. Она изъела себя из общей жизни, переориентировалась на частный сектор и исключила из центра своего внимания публичные услуги [5, с. 39, 40]. Руководствуясь тем, что демократия означает только либеральные установления, элита взяла за правило обходиться без любых значимых форм гражданского участия в политике. В итоге общество столкнулось с двойственностью норм и правил: одних — для элиты, других — для граждан, что предполагает гражданство двух сортов и неприемлемо для демократии. Аналогично характеризуется состояние демократии в работе британского социолога Коллина Крауча “Пост-демократия”. Учёным показано слияние правящих элит с бизнес-корпорациями и забвение ими публично-правовых проблем, в связи с чем наблюдается процесс отмирания концепции государственных услуг. Данные выводы находят подтверждение и в исследовании партийных систем стран развитой демократии, проведённом ирландским профессором сравнительной политологии Питером Майром: политические партии всё больше уклоняются от гражданского общества и становятся элементом системы государственного управления, а не выразителями интересов различных слоёв общества. В свою очередь, граждане сторонятся партий, в результате чего в системе государственного механизма партии “управляют пустотой” [6, с. 125–136].

Отмеченные негативные процессы не могли не внести диссонанс в функционирование целостной системы институтов демократии. Впервые, встал вопрос о фактической демократичности политических систем стран развитой демократии. На это в числе первых обратил внимание один из основоположников либерализма Фридрих фон Хайек. По его словам, сказанным в начале 1970-х годов, понятие демократии стало своего рода фетишем, за которым нет определённого содержания [7, с. 262, 263]. Исследования последних лет, упомянутые в статье, не только не опровергли, но и усугубили данные выводы. Во-вторых, произошедшая элитизация демократических обществ стала существенной помехой для решения назревших проблем по защите окружающей среды, охране здоровья населения, борьбе с бедностью, социальному обеспечению граждан, использованию генно-модифицированных продуктов и новейших биотехнологий, размещению опасных производств. В последние годы к обозначенным трудностям добавился миграционный

кризис, остро обнаживший вопросы безопасности граждан и одновременно нарушения прав человека со стороны государства — его вмешательства в частную жизнь, попытки установить контроль над телефонными разговорами, электронной перепиской и т.д. В большинстве западноевропейских стран задумались над тем, что важнее: права человека или безопасность? В современных обществах появилась реальная угроза демократической государственности. Превентивное государство (preventive state), стремящееся реагировать на возникающие вызовы путём тотального контроля над частной жизнью, в перспективе грозило перерасти в государство-надзирателя (supervisory state), что противоречит основам демократического устройства и современным представлениям о правах человека [8, 17–20].

Проблемы, о которых шла речь, проявили два важных недостатка демократии в современном конституционализме: ограниченное внимание вопросам открытости власти и отсутствие эффективных способов взаимодействия власти и общества.

ОТКРЫТОСТЬ ВЛАСТИ — ПРЕДПОСЫЛКА РАЗВИТИЯ ДЕМОКРАТИИ И КОНСТИТУЦИОННАЯ ЦЕННОСТЬ

Элитизация власти означает не что иное, как её закрытость для общества и, соответственно, неподконтрольность гражданскому обществу. До настоящего времени актуальным остаётся афоризм выдающегося итальянского политического теоретика Данило Дзоло: “Открытость власти — невыполненное обещание демократии” [9, с. 189]. Как показал Дзоло, отстранённость граждан от процесса законодательного регулирования отношений по вопросам формирования и исполнения бюджета, финансовых и налоговых отношений, сферы взаимодействия власти и средств массовой информации создаёт предпосылки возникновения “невидимой” системы государственного управления экономикой и массовыми коммуникациями. Её наличие позволяет утверждать о функционировании незаметной для общества “второй власти”, допускающей манипулирование информацией, негласное финансирование политических партий и коррупцию [там же, с. 190].

Закрытость власти влечёт издержки современного демократического правления. В периоды спокойного развития общества граждане не склонны доверять органам государственной власти, полагаясь на самих себя. Опросы общественного мнения показывают традиционно низкий уровень доверия органам государственной власти, средствам массовой информации и общественным организациям в странах развитой демократии — Великобритании, Германии, США, Франции и Японии [10, с. 38, 40, 41]. В случаях

кризисных ситуаций, когда власти вынуждены принимать непопулярные решения, они пытаются возложить публичную ответственность на членов парламентов и правительств. В демократических обществах это выражается в пикетированиях зданий, в которых размещаются органы власти, проведении митингов против повестки дня пленарных заседаний парламентов, а в крайних случаях — в захватах зданий и помещений парламентов и правительств. Однако до конца XX столетия сложившаяся ситуация не вызвала особого беспокойства политиков и теоретиков права. Но в начале XXI в. проблема открытости власти всё чаще обсуждается в научной литературе и на общественных форумах.

Это связано с неоднозначными тенденциями развития властных отношений в современном мире, где повсеместно происходит усложнение всех сфер жизни общества, что влечёт профессионализацию деятельности органов государственной власти, в том числе исполнительной, парламентов и судов. Но, возникает определённый парадокс: такие демократические институты, как парламент, всё более нуждаются в специалистах — учёных, экспертах, советниках. Основная же масса граждан отстранена от участия в парламентской деятельности, что противоречит основному принципу демократии, согласно которому в принятии публично-властных решений могут участвовать все. В своём предельном воплощении данный парадокс означает, что демократические институты трансформируются в институты меритократические, построенные на принципе принятия решений наиболее компетентными, “заслуженными” или “лучшими” слоями общества [5]. Но утопичность меритократических идей известна со времён Платона и итальянского Возрождения. В связи с этим растёт понимание значимости связей органов власти всех уровней с гражданским обществом и его институтами, осознание ущербности осуществления публичной власти без гражданского контроля и взаимодействия с институтами гражданского общества. Общемировым трендом становятся идеи “открытого государства”, “открытого правительства”, “открытого региона”, “открытого парламента”. С начала XXI столетия идея открытости власти всё очевиднее воспринимается как важнейшая предпосылка развития демократии. В течение последнего десятилетия во многих странах мира, включая Россию, предпринимаются шаги по её нормативному закреплению на уровне национальных правовых систем. Открытость власти постепенно начинает восприниматься как важнейшая ценность современного конституционализма. Можно предположить, что эта фундаментальная идея в ближайшее время в явном виде будет закреплена в новейших конституциях. Свидетельство тому — ряд статей нереализованного проекта Конституции

Европейского Союза [11], специально посвящённых открытому принятию публично-властных решений (ст. I—46), информированию общества и постоянному диалогу с представительными объединениями и гражданским обществом (ст. I—47), прозрачному функционированию институтов, органов, учреждений и агентств Союза (ст. I—50).

Идея открытости власти в современном конституционализме получила развитие и на доктринальном уровне. Большой вклад в разработку и совершенствование основных параметров такой доктрины внесли неправительственные организации, экспертные сообщества и правительства демократических стран. В частности, ими осуществляется выработка доктрины открытого парламента — научной теории организации и деятельности законодательной (представительной) власти, основанной на идеях информированности гражданского общества о парламентской деятельности и участия граждан в формировании этой власти. В наиболее рафинированном виде данная доктрина представлена в Декларации парламентской открытости, поддержанной в июле 2012 г. на конференции парламентских организаций более 50 странами мира [12]. Её ключевые положения направлены на развитие и закрепление в конституционном законодательстве стран современного мира норм, обеспечивающих распространение культуры открытости, прозрачность информации, лёгкую доступность информации о деятельности органов власти и её анализ, электронный доступ к информационным источникам. Сейчас работа общественности и правительств с целью обеспечения открытости власти включает и иные направления, в том числе выработку правовых механизмов функционирования электронного правительства и электронного участия граждан в осуществлении публичной власти. Можно отметить ряд успехов Российской Федерации в этой области. Так, в 2018 г. Россия заняла 32 место среди 193 стран в индексе развития электронного правительства (E-Government Development Index), поддерживаемом Департаментом экономического и социального развития ООН [13, с. 89].

ЭФФЕКТИВНОЕ ГРАЖДАНСКОЕ УЧАСТИЕ: СТРАТЕГИЯ КОММУНИКАТИВНОГО ДИСКУРСА

Открытость власти предполагает не только доступность сведений о механизмах властных отношений, но и эффективное гражданское участие в осуществлении публичной власти. Поэтому с конца XX столетия в современном мире наблюдается повышенное внимание к созданию оптимальной модели гражданского участия в принятии публично-властных решений. Теория гражданского участия в политике и правотворческая

практика претерпевают существенные изменения. Основной их тренд – возрастание интереса к концепции делиберативной демократии, развитой, в частности, в трудах немецкого философа и социолога Юргена Хабермаса. 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 всё 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 учётом экспертных оценок и показаний свидетелей, их стремление к артикуляции интересов граждан. 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 [14]. Показательно, что этот подход находит отклик у современных законодателей. Его ярким проявлением стал Австралийский акт о правах человека (парламентском контроле) – *Australian Human Rights (Parliamentary Scrutiny) Act*, принятый в 2011 г.

В современном конституционализме данная тенденция находит выражение в поддержке новых форм демократии – так называемых мини-публик, представляющих собой альтернативу традиционным и недостаточно эффективным формам, известным в практике конституционализма XX столетия как обсуждение законопроектов гражданами, публичные и общественные слушания, участие представителей гражданского общества в совещательных органах.

Прообразом новых форм участия граждан в осуществлении публичной власти стали суды присяжных (*juries*). Решающую роль при этом сыграли три важных обстоятельства.

Во-первых, суды присяжных, как отмечал в середине XIX в. Алексис де Токвиль, в повседневной деятельности начинают олицетворять идею справедливости и воплощать “одну из форм суверенной власти народа” [15, с. 211, 212]. Столетие спустя подобные идеи были высказаны лордом Дэвлиным, отмечавшим, что коллегии присяж-

ных “являются более чем инструментом правосудия и более чем одним колесом конституции”. По существу, “каждое жюри есть маленький парламент” [16, с. 164].

Во-вторых, опыт работы судов присяжных свидетельствует о том, что небольшие по составу коллегии граждан, сформированные на основе случайной выборки, в состоянии выносить обоснованные публично-правовые решения. Несмотря на постоянную критику и упреки в некомпетентности, законодатели в большинстве стран общего права, а особенно в США, оценивают суды присяжных как важнейшее достояние конституционализма [17].

В-третьих, в 1970-е годы федеральный законодатель США и законодатели штатов стали обращать пристальное внимание на порядок формирования коллегий присяжных. 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 ввели новую систему отбора присяжных, в основу которой была положен идеал справедливого поперечного среза общества. К разбирательству дел в судах, таким образом, стали привлекаться представители различных рас, религий, полов и этнических групп. С 1975 г. Верховным судом США идеал справедливого поперечного среза общества был распространён на суды штатов. Суд постановил, что гарантией беспристрастного разбирательства должен служить состав коллегий присяжных – своего рода микрокосм локального сообщества [18, с. 99].

Описанные шаги федерального законодателя США в значительной мере совпали с появлением и развитием теоретических 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-people*). “Эффективность процесса постепенного приближения к демократии, – отмечал Роберт Даль, – не требует того, чтобы каждый гражданин был информирован и политически активен по поводу любой важной проблемы. ...Взамен этого потребуются наличие критической массы хорошо информированных граждан, достаточно большой и активной для того, чтобы контролировать политический процесс” [19, с. 516]. 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, форми-

руемых по жребию и отражающих поперечное сечение общества.

Отмеченные теоретические наработки нашли практическое применение в экспериментах по созданию делиберативных мини-публик, начатых в 1970-х годах 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, провёл первые эксперименты по организации небольших по численности жюри граждан в составе 16–23 человек для обсуждения острых социальных проблем. Практические 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 укрупнённые (от 50 до 950 человек) и представительные коллегии: ассамблеи граждан (*Citizens' Assemblies*), парламенты граждан (*Citizens' Parliaments*) и национальные ассамблеи (*National Assemblies*) [20–23]. Их организация и деятельность основана на следующих принципах:

- 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;
- проекты финансируются спонсорами – отдельными гражданами либо некоммерческими организациями, корпорациями, правительственными агентствами, органами власти, медиа-холдингами или совместно теми и другими;
- выбор граждан для участия в обсуждении проекта осуществляется из числа добровольцев на основе жеребьёвки; мини-публики должны служить микрокосмом большого гражданского коллектива, от имени которого организуется обсуждение;
- 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, после чего распускается;
- обсуждение проблем в рамках одного проекта длится, как правило, от трёх до шести дней в зависимости от сферы обсуждаемых общественных

отношений и сложности проблем и идёт в режиме диалога;

- 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;
- цель каждого проекта заключается во всестороннем, содержательном обсуждении публично значимого вопроса с тем, чтобы лица, принимающие решения, знали, что на этот счёт думают люди, когда у них появляется возможность изучить проблему.

В Австралии, Аргентине, Бразилии, Великобритании, Германии, Дании, Ирландии, Исландии, США, Южной Корее 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, планы развития микрорайонов в больших городах, направления потребительской политики, решали, как тестировать новые продукты. Жюри граждан участвовало в выработке стратегии развития экономики, оценивало влияние сельского хозяйства на качество воды, обсуждало 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 реализуются проекты “инициативного” или “партисипаторного” бюджетирования, то есть рассматриваются направления расходования выделенных частей муниципальных бюджетов (пока в размере приблизительно 2% бюджета). К началу 2018 г. в стране было реализовано около 5000 подобных проектов, в рамках которых сами граждане определяли приоритеты расходов. Как правило, это обустройство детских площадок, мест захоронений, создание библиотек, строительство водопроводов [22].

Обращает на себя внимание тот факт, что органы власти, инициирующие созыв мини-публик, ставят во главу угла принцип доверия гражданам. Неслучайно 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. 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 аборты. 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. 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. Это означает, что участники делиберативного процесса работают, руководствуясь интересами общего блага, а не изолированных от общества элит и связанных с ними групп. Кроме того, участие в работе мини-публик — хорошая школа гражданственности. Способы формирования, основанные на идеале справедливого поперечного среза общества, позволяют рассматривать их как трансляторы мнений и интересов граждан, связующее звено общества и власти. Важное преимущество мини-публик — применимость практически на всех уровнях организации власти. Так как обсуждение назревших проблем всегда ведётся группой непривилегированных граждан, отобранных по жребию, работа мини-публик открывает пер-

спективы восстановления доверия к институтам демократии и в определённой мере делает понятным процитированный афоризм Авраама Линкольна о сути демократического правления.

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 [24, 25]. При всём 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. В формате работы гражданских ассамблей практически невозможна организация непрерывного законодательного процесса. Помимо этого, они не подотчётны ни избирателям, ни органам власти, для которых вырабатывают 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 работа мини-публик зависит от заказов, намечается очевидный крен в сторону их коммодификации: гражданские ассамблеи становятся значимым товаром на рынке [26].

Представляется, что проекты о грядущем демократическом порядке без выборов и парламентов при всей их привлекательности и убедительности пополняют копилку примеров “демократического экстремизма” [27, с. 117–134]. 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 и сейчас, и в дальнейшем они будут субсидиарными формами существующих систем представительства.

* * *

Происходящие в мире процессы свидетельствуют о возрастании интереса правительств и общественности к поиску перспектив развития демократии и преодолению кризисных явлений, свойственных представительному правлению. Основные тренды на этом пути в современном конституционализме, как следует из тезисов статьи, определяют усилия по созданию и закреплению конституционных механизмов открытости власти и взаимосвязанного процесса выработки эффективных форм гражданского участия в осуществлении публичной власти. Что касается Российской Федерации, то её политическая система не игнорирует отмеченные тенденции, хотя и со-

храняет свою авторитарность. Наличие законодательных норм, гарантирующих открытость власти и компетентное гражданское участие, а также опыт внедрения новых демократических институтов на разных уровнях организации власти в стране вселяют надежду на то, что эти элементы демократии будут развиваться и окажут существенное влияние на будущую политическую систему России.

ЛИТЕРАТУРА

1. Abraham Lincoln. The Gettysburg Address. November 19, 1863. <http://www.abrahamlincolnonline.org/lincoln/speeches/gettysburg.htm>
2. Лейн Я.-Э. Демократия и конституционализм // Полис. Политические исследования. 1998. № 6. С. 32–49.
3. Гунель М. Введение в публичное право. Институты. Основы. Источники. М.: Интратэк-Р, 1995.
4. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М.: Юрист, 2001.
5. Лэш К. Восстание элит и предательство демократии / Пер. Дж. Смити, К. Голубович. М.: Логос; Прогресс. 2010.
6. Майр П. Управляя пустотой. Размывание западной демократии. М.: Изд-во Института Гайдара, 2019.
7. Хайек Ф.А. фон. Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политик / Пер. Б. Пинскера, А. Кустарева. М.: ИРИСЭН, 2006.
8. Баум Г. Спасти права граждан. Свобода или опасность: полемические заметки. М.: Сектор; Фонд Фридриха Науманна, 2015.
9. Дзолу Д. Демократия и сложность: реалистический подход. М.: Изд-во Высшей школы экономики, 2010.
10. 2019 Edelman Trust Barometer. Global Report. Edelman Trust Barometer. Annual Global Study: Edelman, 2019. https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2019-02/2019_Edelman_Trust_Barometer_Global_Report.pdf (дата обращения 20.01.2020).
11. Treaty establishing a Constitution for Europe // Official Journal of the European Union on 16 December 2004 (C series, № 310).
12. Declaration of Parliamentary Openness. July 31, 2012. <https://www.openingparliament.org/declaration/> (дата обращения 08.11.2019)
13. United Nations e-Government Survey 2018. N.Y., 2018.
14. Кэмпбелл Т. Права человека: демократический путь // Правоведение. 2013. № 6. С. 17–34.
15. Токвиль А. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992.
16. Devlin P. Trial by Jury. London: Stevens & Sons Limited, 1956.
17. Landsman S. The Civil Jury in America // Law and Contemporary Problems. 1999. V. 62. № 2. P. 285–287.
18. Abramsson J. We, the jury: the jury system and the ideal of democracy: with a new preface. Cambridge, MA; London: Harvard University Press, 2000.
19. Даль Р. Демократия и её критики / Под ред. М.В. Ильина. М.: РОССПЭН, 2003.
20. Escobar O., Elstob S. Forms of Mini-publics: An introduction to deliberative innovations in democratic practice // newDEMOCRACY. 2017. https://www.newdemocracy.com.au/docs/research-notes/2017_May/nDF_RN_20170508_FormsOfMiniPublics.pdf (дата обращения 21.10.2019).
21. Руденко В.Н. Формы алеаторной демократии: генезис и развитие // Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН. 2018. Т. 18. Вып. 4. С. 97–125.
22. Шульга И.Е., Вагин В.В., Хачатрян Г.Н. и др. Инициативное бюджетирование. Российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения. М.: Алекс, 2017.
23. *Deliberative Mini-Publics*. Involving Citizens in the Democratic Process / Edited by K. Grönlund, A. Bächtiger, M. Setälä. Colchester, UK: ECPR Press, 2014.
24. Burnheim J. Is Democracy Possible? The Alternative to Electoral Politics. London: Polity Press, 1985.
25. Рейбрук Д. Против выборов. М.: Ад Маргинем Пресс, 2018.
26. Hadjimichael M., 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. V. 11. № 1. P. 200–219.
27. Lucardie P. Democratic Extremism in Theory and Practice: All Power to the People. London; N.Y.: Taylor & Francis Group, 2016.