



ДЕЛИБЕРАТИВНАЯ ДЕМОКРАТИЯ

Модель Вальденция

Марцин Гервин

ДЕЛИБЕРАТИВНАЯ ДЕМОКРАТИЯ

Модель Вальденция

Содержание

Несколько вступительных слов	2
Помимо всеобщих выборов	2
Основные положения модели	5
Гражданская ассамблея как основной элемент демократии	7
Определение направления развития государства - стратегические ассамблеи	8
Выбор министров	11
Работа правительства	12
Механизмы контроля	14
Организация Гражданской ассамблеи	17
Как воплотить в жизнь делиберативную демократию?	18

Модель логотипа Waldenia: Эвелина Ривилло

Цветные иллюстрации: Ева Хапек

Center for Blue Democracy

bluedemocracy.pl

февраль 2023

Несколько вступительных слов

Цель данного текста - кратко и доступно описать, как делиберативная демократия может работать в полной мере. Для этого необходима конкретная формула, способ организации демократической системы. Такой формулой является модель Вальденция (англ. *Waldenia Model*). Эта модель основывается на Гражданских ассамблеях.

Делиберативная демократия означает, что всеобщих выборов нет как таковых. Тут нам предстоит сделать большой шаг - представить, что демократия может работать без всеобщих выборов и работать правильно. С этого и начнем. Далее представлены основные элементы модели Вальденция, которые обеспечивают ее надлежащую работу, работу ее учреждений и новые решения для старых процедур. Эта модель может быть изложена более подробно. Однако наша цель - показать, что делиберативная демократия возможна, и что модель Вальденция может функционировать на практике.

Зачем вообще рассматривать введение такой модели? Что в принципе может принести делиберативная демократия? Модель Вальденция — это настоящая демократия. Это означает, что люди имеют возможность принимать важные решения по вопросам, которые касаются их жизни, а также постоянно контролировать то, что происходит в стране. Эта модель позволяет принимать продуманные решения с учетом долгосрочной перспективы, которые не отягощены логикой партийного соперничества, что приводит к значительным изменениям в принимаемых решениях. Вальденская модель также подразумевает реальную возможность для общества контролировать работу правительства и при необходимости корректировать его действия. Это поможет улучшить способ функционирования государства и, следовательно, улучшить качество жизни.

Однако начнем по порядку.

Помимо всеобщих выборов

Первые частично свободные выборы в Польше состоялись после Второй мировой войны в июне 1989 года. Я не мог принять участие в них из-за своего возраста. Тем не менее, если бы я мог проголосовать, я бы с удовольствием это сделал. Я ценю значение этих выборов, так как это было открытием пути к демократическим, социальным и экономическим преобразованиям в Польше.

Они являются примером того, что общество может, используя выборы, изменить ход истории и строй своей страны к лучшему. Таких примеров благоприятных перемен с помощью демократических выборов, конечно, больше, причем не только в Европе, но и в Азии, в Северной и Южной Америке.

Огромное преимущество выборов заключается в их универсальном характере, то есть в них могут принять участие все желающие. Люди ощущают в данном случае свою важность. Конечно, могут быть некоторые ограничения, например, по возрасту. Тем не менее, возможность участия в них имеет подавляющее большинство населения. Это, в свою очередь, приводит к тому, что общество уважает и принимает результат выборов, давая при этом согласие, чтобы от их имени, на основе данных результатов, избранной группой людей было принято окончательное решение. Так почему же стоит отойти от всеобщих выборов?

Прежде всего потому, что можно разработать такую демократическую систему, которая будет приносить более качественные результаты и решения, нежели представительная демократия. Есть много тем, при рассмотрении которых нынешняя форма демократии «виснет», например защита климата или биоразнообразия, что раз за разом подтверждают научные отчеты о состоянии планеты. Существует также множество социальных проблем, которые необходимо устранять, например, бедность или отсутствие доступа к образованию. Конечно, в мире есть страны, которые справляются отлично с этими проблемами, у других, в свою очередь, получается немного хуже. Здесь сложно обобщать. Тем не менее, в любой представительной демократии есть элемент, который потенциально токсичен, и этим элементом являются выборы.

Выборы на практике означают конкуренцию за власть, и это приводит к конфликту, который подпитывают разные политические партии, стремясь обыграть своих оппонентов. Этот конфликт усиливается прессой, телевидением, интернетом и распространяется на общество, которое также в нем участвует. Теоретические предпосылки представительной демократии хорошо выглядят на бумаге, однако с ними связаны далеко идущие побочные эффекты, которые, по моему мнению, не очень хорошо влияют на общество. Достаточно посмотреть, как выглядят дебаты в парламенте, как политики разговаривают друг с другом в рамках избирательной кампании, примером которых может служить дискуссия Джо Байдена с Дональдом Трампом в кампании 2020 года. Сильные расколы

в американском обществе связаны, например, с тем, кто за кого голосует. До гармонично функционирующего общества там очень далеко.

С другой стороны, у нас есть новая форма демократии, которую представляет собой Гражданскую ассамблею, состоящую из случайно выбранных людей. Состав этой ассамблеи отражает такие выбранные демографические критерии, как пол, возраст, уровень образования или место жительства. Интересным опытом для меня стала помощь при первой Гражданской ассамблее в Боснии, которая прошла в Мостаре. Задача случайно выбранной группы жителей¹ состояла в том, чтобы разработать рекомендации, которые должны были привести к повышению уровня чистоты в городе. Я приехал в Мостар в конце 2019 года с презентацией о создании Гражданской ассамблеи. В некоторых зданиях все еще не было окон, а кое-где на стенах были видны следы от пуль - свидетельство гражданской войны в бывшей Югославии. До этого уже около 10 лет там не было местных выборов, и мэр, пользуясь лазейкой в законодательстве, занимал свой пост все это время. В декабре 2020 года выборы наконец состоялись, и был избран легальный городской совет. Описание этой картины имеет важное значение для понимания того, в какой политической ситуации проходило создание такой группы в 2021 году. В рамках жеребьевки в группу был включен этнический критерий, поэтому в одну группу вошли боснийцы, сербы и хорваты, которые должны были вместе обсуждать вопросы своего города.

Через месяц встреч, которые проходили в дружелюбной атмосфере, гражданская ассамблея Мостара приняла 32 рекомендации. Их поддержало более 90 процентов голосующих (для принятия рекомендаций требуется поддержки не менее 80 процентов участников ассамблеи). В польских городах рекомендации ассамблеи также одобряют не менее 80 процентов присутствующих, а количество рассматриваемых решений исчисляется десятками, и тот факт, что это удается, иногда удивляет даже самих участников ассамблеи.

А теперь представьте, что решение таким образом (при поддержке не менее 80 процентов голосующих) должен был бы принимать парламент в Польше, Великобритании, Германии или США. Это было бы нелегко, не так ли? Иногда даже достижение простого большинства в парламенте является проблемой.

¹ Для удобства чтения такие слова, как «житель», «эксперт» или «министр» используются в мужском роде, тем не менее под ними следует понимать как мужчин, так и женщин, а также людей, которые не идентифицируют себя ни с одним полом.

Как получается, что то, что удается простым гражданам, является такой сложностью для парламентариев? Это связано, среди прочего, с тем, что участники ассамблеи имеют иную мотивацию и полностью независимы в своих мнениях. Они не связаны дисциплиной своей партии, обязательствами перед спонсорами избирательных компаний или размышлениями о своей политической карьере. Эта независимость участников ассамблеи связана со случайным выбором. Иными словами - независимость обеспечивается отсутствием выборов в Гражданскую ассамблею. Это позволяет сосредоточиться на решениях и задаться вопросом, какие из них будут наиболее полезны и как их доработать. У участников не появляется противоречий с собственной точкой зрения.

Несколько десятков лет опыта с различными формами делиберативных процессов, со случайно избранными группами участников, в том числе с Гражданской ассамблеей, показывает, что эта форма демократии работает хорошо, а именно работает так, как и должна работать демократия - обеспечивать дискуссию и принимать осознанные решения. Потенциал Гражданских ассамблей намного больше, чем просто решение отдельных вопросов, возникающих время от времени. Они могут оказаться в основе всей политической системы.

Демократия похожа на операционную систему компьютера, как Windows или MacOS, в зависимости от того, кто каким оборудованием пользуется. Для использования интернета в компьютере, получения электронных писем или печати хотя бы одной страницы текста на принтере, необходима эффективная операционная система. То же самое касается функционирования государства - необходима эффективная система принятия решений, с помощью которой можно будет решать вопросы, касающиеся продовольствия, образования, здравоохранения, сельского хозяйства, экономики или окружающей среды. Более того, речь идет не о демократической системе, которая позволит принимать какие-то решения, а о той, которая позволит людям жить счастливой жизнью. В этом и заключается главная цель модели делиберативной демократии Вальденция.

Основные положения модели

Модель Вальденция была разработана как практическая модель. Она предназначена для принятия хорошо продуманных, качественных решений и обеспечения эффективного управления государством. Однако это не модель

демократии, в которой граждане занимаются всем напрямую. Ибо это и не нужно, и непрактично. Для эффективного управления государством наиболее подходящим вариантом является делегирование задач избранным людям. А для обеспечения его демократического характера необходимо, чтобы с помощью Гражданской ассамблеи общество имело возможность указывать направление развития государства, эффективного контроля деятельности правительства и, при необходимости, принятия практически любого решения, которое связано с функционированием государства.



Другими словами, основа модели Вальдензия заключается не в том, чтобы общество непосредственно касалось всех деталей государственной политики, так как это слишком широко. В этой модели общество указывает направление, по которому должен плыть корабль, и роль экспертов заключается в том, чтобы он попал в порт. И если общество заметит, что корабль идет не в том направлении, куда ему бы хотелось, у него будет возможность скорректировать курс.

В основе модели лежит также убеждение, что, используя формулу, которую представляет собой Гражданская ассамблея, люди могут принимать разумные и вдумчивые решения, которые будут способствовать улучшению качества жизни в государстве.

Смысл демократии здесь понимается как совместное принятие решений для обеспечения высшего качества жизни в обществе. Учитывая, что принятие рациональных решений является трудоемким процессом, так как нужно ознакомиться с несколькими аспектами данного дела, а современные государства настолько большие, что встречи всех людей, живущих в данном государстве, невозможны, граждане приглашаются к участию в работе Гражданской ассамблеи. Эта случайно выбранная группа людей представляет собой своего рода государство в миниатюре (в небольших государствах возможны и другие решения). Ведущим принципом при организации Гражданской ассамблеи является то, что демократия доступна всем. На практике это означает не только, что каждое совершеннолетнее лицо потенциально может попасть в ассамблею, но и то, что каждый может высказывать свои комментарии, предложения и замечания.

Информационная часть может транслироваться в прямом эфире, чтобы каждый мог с ней ознакомиться, а письменные материалы, которые предлагаются участникам ассамблеи, публикуются на сайте ассамблеи и также доступны для всех. Идея здесь заключается в том, чтобы люди, которые не вошли в состав ассамблеи, также имели возможность участвовать в ее работе.

Есть еще одно предположение, о котором стоит упомянуть, и оно касается самих основ демократии – каждый человек ценен по своей природе, у него есть свое внутреннее достоинство. С этим связано то, что каждый свободен, он может иметь свое представление о жизни и, таким образом, может с другими решать, что происходит в обществе, в котором он живет. Это исходный пункт для демократии.

Гражданская ассамблея как основной элемент демократии

Благодаря опыту организации Гражданских ассамблей и других форм делиберативных процессов, известно, когда они работают лучше всего и что необходимо для того, чтобы ассамблея граждан была успешной. Тема ассамблеи должна быть подобрана так, чтобы в рамках информационной части ее можно было подробно обсудить, проанализировать плюсы и минусы отдельных решений. Участники ассамблеи должны иметь время, чтобы обработать новую информацию, структурировать ее и в результате выделить самое главное. Для этого могут быть полезны дискуссии в небольших группах – важный элемент любой гражданской ассамблеи. Решающее значение имеет хорошая фасилитация (проведение встреч), создание дружественной атмосферы и разработка процесса для поддержания лучших решений. Например, получение рекомендаций экспертов относительно предварительной версии решений.

Также стоит позаботиться о том, чтобы участие в ассамблее было максимально удобным, другими словами, речь идет о том, чтобы обеспечить доступность ассамблеи. Для этого, например, встречи группы проводятся по выходным, чтобы люди, работающие каждый день, могли принять в нем участие. Более короткие встречи можно проводить во второй половине дня в будние дни с помощью Интернета. Кроме того, в связи с участием в ассамблее, все участники дискуссии получают командировочные.

Общая продолжительность ассамблеи не должна быть слишком длинной. Если она должна длиться, например, более года, то для части людей это будет

слишком большим требованием, из-за этого они могут не решиться принять участие в ассамблее. Следовательно, уменьшается потенциальное количество людей, которые могут быть участниками ассамблеи, а это, в свою очередь, влияет на представительность. Думаю, что оптимальный срок работы для одной ассамблеи граждан - до полугода. Это интуитивная оценка, поскольку никаких точных исследований, насколько мне известно, по этому вопросу не проводилось. А значит, интуитивно, ассамблеи, которые работают более года, уже могут быть слишком большой нагрузкой для части участников, даже если их встречи проводятся только один раз в месяц.

Итак, предполагая, что одна ассамблея граждан будет длиться менее года, что можно решить за такой срок, чтобы не оставалось сомнений в продуманности и взвешенности принятых решений? Безусловно, это будет определение направления деятельности в поставленном вопросе. Например, список 10 основных приоритетов, целей для реализации в рамках каденции, которая может длиться 4-5 лет. К тому же стоит принять еще общие правила, чтобы было известно, в какую сторону идти, когда будут приниматься решения по вопросам, которыми ассамблеи не занимались.

Однако речь идет не о том, чтобы одна ассамблея составляла список приоритетов для всех сфер государственной политики. Это было бы слишком много. Поэтому лучше разделить это на более мелкие части и организовать параллельно 12-15 ассамблей, каждая из которых будет заниматься определенной областью, например, сельским хозяйством, образованием, культурой, экономикой, социальной политикой или окружающей средой. И каждая из этих ассамблей, которую можно назвать "стратегическая ассамблея", поскольку ее задача - разработать предложения для государственной политики - составит перечень приоритетов для конкретной области.

Кто будет заниматься реализацией этих приоритетов? Лицо, которое будет избрано и принято стратегической ассамблеей после определения приоритетов в данной области. Это лицо будет назначено на должность министра.

Определение направления развития государства - стратегические ассамблеи

Ситуация, в которой принципы государственной политики будут решаться самими гражданами, с помощью Гражданских ассамблей, означает совершенно

иной мир, отличающийся от прежнего. Почему? Поскольку участники ассамблеи думают о долгосрочном плане, они не ограничены следующей избирательной кампанией, привлечением средств на нее или результатами опросов. Они могут свободно задаться вопросом, что будет лучше для них, для их семей или для общества в целом. Однако каждый с точки зрения своих перспектив, а это значит, что не каждый может задуматься о более широком понимании общего блага. Впрочем, даже если все будут думать исключительно о том, что выгодно им, то в результате все равно будет принято решение с точки зрения перспективы общего блага, поскольку участники ассамблеи - это государство в миниатюре (с учетом принятых демографических критериев в его составе). Вот почему главное при принятии решений в рамках ассамблеи - быть в гармонии с собой.

Также известно, что хорошо проведенная ассамблея позволяет запускать коллективную мудрость или, другими словами, коллективный интеллект. Как это работает? Например, если один человек чего-то не замечает, то это делает другой и передает остальным участникам группы. Таким образом, уровень знаний и понимания данной темы увеличивается во всей группе. В одном зале находятся люди с разным жизненным опытом, разного возраста, имеющие разные знания и ценности. И каждый из них независим. Как подтверждают результаты исследований, более разнообразная группа с большей вероятностью принимает правильные решения, чем однородная. А разнообразие участников обеспечивается с самого начала посредством таких критериев, как пол, возраст, уровень образования, проживание в городе или деревне и других, которые считаются актуальными в данном государстве (например, язык или этническая группа).

Стратегическая ассамблея, занимающаяся той или иной тематической областью, должна быть достаточно большой - она может насчитывать 120-200 человек. Ее масштаб должен восприниматься обществом как надежный, и позволять при необходимости создавать подгруппы, которые будут более детально обсуждать возникающие в процессе вопросы. Глядя с этой перспективы, получается, что чем больше ассамблея, тем лучше. Это увеличивает стоимость их организации, однако все же весь этот процесс должен стоить меньше, чем проведение всеобщих выборов.

Организация нескольких ассамблей одновременно является в некотором роде сложным организационным вызовом, однако, если их формула хорошо разработана, подготовить их работу будет относительно легко. Каждая ассамблея

имеет свою координационную группу, которая отвечает за ее проведение, а ее работу контролируют группы мониторинга (одна проверяет соответствие со стандартами, а вторая наблюдает за составлением программы в информационной части). Ключом к успеху является хорошая подготовка процесса и организационной структуры.

Встречи ассамблеи могут проводиться один раз в несколько недель стационарно, а в перерыве между ними в формате онлайн. Такая часовая онлайн-встреча в будний день – это большое упрощение для общенациональной ассамблеи и позволяет разнообразить ее программу. Она подходит, например, для консультаций с экспертами в рамках неформальной беседы (так называемый "ланч с экспертами").

Основополагающее значение имеет хорошая подготовка информационной части. Список ключевых вопросов для обсуждения в данной тематической области стоит подготовить заранее. Конечно, участники ассамблеи могут сами добавлять в него элементы, однако это большое преимущество, если уже в самом начале они получают "вклад" по существу. Такой перечень вопросов может быть составлен в рамках семинаров с участием экспертов и сторон, связанных с данной темой, в том числе неправительственных организаций и научных учреждений. Возможность отправки предложений, замечаний и комментариев должна быть у каждого, чтобы ассамблея была открытой. Таким образом, этап подготовки может начаться даже за год до первой встречи в рамках ассамблеи.

Стратегические ассамблеи могут начать работу в январе и продлиться до конца июня. К этому времени должен завершиться первый этап их работы, то есть выработка приоритетов деятельности и общих принципов. После этого у участников ассамблеи есть два месяца отпуска перед следующим этапом, о котором пойдет речь.

С практической стороны необходимо учитывать, что две или более ассамблеи могут повторяться в обсуждаемых вопросах из-за схожести тем. Поэтому должен быть подготовлен специальный механизм для урегулирования таких ситуаций. Также может оказаться, что некоторые вопросы настолько сложны, что их не получится решить до конца июня. Тогда ассамблея должна иметь возможность переноса обсуждений данной темы на ассамблеи граждан, организованные в следующем году.

Стратегическая ассамблея практически не имеет ограничений в определении приоритетов действий на следующий срок. Тем не менее, они должны соответствовать основным ценностям, которые включены в Конституцию конкретного государства.

Выбор министров

Второй этап работы стратегической ассамблеи начинается, согласно предложенному здесь графику, после отпуска. Именно стратегические ассамблеи выбирают министров, так как его участники обозначили задачи для реализации и хорошо представляют себе, кто будет соответствовать их внедрению. Этот этап должен проходить при поддержке специалистов по подбору персонала, которые вместе с фасилитаторами организуют весь процесс рекрутинга.

Подбор министра должен быть открытым и можно предположить, что желающих будет много. Для удобства предварительный отбор среди кандидатов может провести команда по набору персонала, чтобы в результате представить группе пять человек на выбор. Конечно, ассамблея должна иметь возможность пригласить на собеседование любого человека, который подал заявку, помимо рекомендованной пятерки. Этот предварительный отбор является лишь защитой на тот случай, если желающих будет слишком много.

В идеале министр является не только отличным специалистом в своей области, но и хорошим менеджером, потому что его роль также заключается в управлении всем министерством со всеми его департаментами и офисами. Его в этом могут поддержать специалисты по управлению.

В этой формуле кандидаты сразу после объявления о приеме будут знать, что от них ожидается, чтобы проверить, близки ли им цели и смогут ли они их реализовать. Например, если кто-то является сторонником промышленного сельского хозяйства с использованием большого количества химических веществ, а группа в качестве приоритета будет указывать на развитие органического сельского хозяйства, небольших семейных ферм и кооперативов, то такое лицо будет знать, что эта задача не для него, так как она противоречит его взглядам. В свою очередь, участники ассамблеи должны будут проверить, действительно ли лица, которые заявляют о готовности выполнять задачи, указанные стратегическими ассамблеями, способны это сделать.

Мне очень интересно, как бы выглядели такие собеседования? Что бы спрашивали участники ассамблеи? Например, должна ли эта часть транслироваться в прямом эфире? По моей оценке - нет. Идея состоит в том, чтобы кандидаты чувствовали себя свободно, как, впрочем, и участники ассамблеи. Если кто-то хочет задать вопрос, они не должны задумываться, как это будет представлено на телевидении или в Интернете. Кандидатам также должны быть предоставлены условия для честных ответов, они должны чувствовать себя свободно. Поэтому я бы сделал упор на комфорт ведения беседы. Объективность этого процесса может обеспечить участие наблюдателей на ассамблеях, а участники дискуссии могут представить свое обоснование выбора. И на этом завершился бы второй этап работ стратегической ассамблеи.



Работа правительства

Когда все министры уже избраны, правительство может приступить к выполнению возложенных на него задач. Несомненно, для этого будет полезна координация его действий, поскольку некоторые цели могут потребовать сотрудничества нескольких министерств, поэтому будет необходимо создание межсекторальных групп. Для согласования всего этого стоит назначить координатора действий правительства. Однако это не роль премьер-министра, а скорее фасилитатора.

Кто, в свою очередь, будет заниматься международными контактами? Это роль министра иностранных дел. А оборона? Министр обороны государства, конечно, тоже должен быть избран. В зависимости от государства список отдельных министерств может быть несколько иным. Некоторые области могут быть объединены, а другие разделены. Например, энергетика может быть частью министерства окружающей среды или может быть отдельным министерством. Может быть отдельное министерство по устойчивому развитию или его вообще может не быть. Все это связано со спецификой того или иного государства, это вопрос индивидуального урегулирования.

Вопрос, который может быть потенциально болезненным, — это распределение расходов из бюджета, так как каждый из министров захочет тянуть в свою сторону. Это поле для работы координатора работы правительства, роль которого заключается в том, чтобы провести переговоры и семинары по проектам, чтобы согласовать потребности. При необходимости может быть создан механизм в виде специальной ассамблеи граждан, которая бы решала спорные вопросы, касающиеся бюджетных расходов. Тем не менее, как правило, это роль министров и координатора работы правительства, чтобы выработать решение, которое будет удовлетворять всех.

В этой модели демократии новый закон формируют министры, издавая распоряжения. Почему таким образом? Существует теоретическая возможность создания постоянного парламента со случайным составом граждан, который одобрил бы новые законы, хотя, по моему мнению, это было бы не очень практично. В течение года законопроектов могут быть десятки, и, если каждый будет иметь крупную информационную часть, может быть утеряна суть проблемы. Это одна из тех вещей, которые уже известны, исходя из опыта работы с уже состоявшимися гражданскими ассамблеями. Ассамблея граждан отлично справится со своей задачей, если у нее будет конкретный вопрос для решения, для этого будет подготовлена информационная часть и будет достаточно времени для ее обсуждения. Поэтому засыпать постоянный парламент десятками законопроектов — не очень хорошая идея. Конечно, можно предположить, что такой гражданский парламент будет очень большим, например, он мог бы насчитывать несколько сотен человек, и тогда отдельными законопроектами будут заниматься тематические комиссии, как это происходит сегодня в парламентах. Тогда эти комиссии были бы незначительными по количеству членов, что снизит их представительность, а законопроектов для рассмотрения и утверждения еще могло бы быть достаточно много.

Надзор за деятельностью министров, особенно в вопросах формирования закона, необходим. Это бесспорно. Итак, как к этому подойти? Основным механизмом, обеспечивающим правильное выполнение задач министрами, является прозрачность их действий. Например, все проекты постановлений могут быть опубликованы и отправлены участникам ассамблеи заблаговременно, а принятие любых изменений в законе может потребовать организации общественных консультаций в форме семинаров с участием заинтересованных

сторон и экспертов. Поэтому я бы сделал ставку, в первую очередь, на прозрачную процедуру создания закона.

При необходимости у министров должна быть возможность принимать срочные меры после сокращенных социальных консультаций. Однако это следует делать в чрезвычайных ситуациях, таких, как стихийные бедствия, а также в соответствии с четкой процедурой.

Здесь также актуальны ежегодные доклады о выполнении приоритетных задач отдельными министрами. Они могут быть отправлены по электронной почте не только участникам дискуссии, но и всем гражданам страны. Ибо именно общество в целом заинтересовано в деятельности правительства. Официальные адреса электронной почты, на которые может быть отправлена информация от министров, имеют, например, все граждане Эстонии. Это облегчит обществу осуществление контрольной функции.

А если возникнут проблемы, которые стратегическая ассамблея не решила? Что делать в этом случае? Тогда министр обязан руководствоваться общими принципами и ценностями, указанными ассамблеей. Например: зубры вышли на поля зимой, что привело к ущербу фермеров. Стратегическая ассамблея в области окружающей среды не занималась проблемой зубров, однако указывала на общий принцип заботы о природе, сохранении мест обитания и биоразнообразии. Это указывает министру направление действий – по крайней мере, в моей интерпретации, – что в данной ситуации предпочтительнее финансовая компенсация фермерам, чем отстрел животных, поскольку рекомендовалась забота о них, а не ликвидация.

Таким образом, министр публикует на сайте министерства проект постановления о возмещении ущерба, причиненного зубрами, и сообщает о размере и способе выплаты фермерам из соответствующего региона. Участие также должно принимать научное сообщество. Министр готовит отчет о процессе создания нового постановления и передает в специальный надзорный орган – Совет по стандартам и процедурам. Только если со стороны Совета нет возражений, министр может подписать постановление и выплатить компенсацию.

Механизмы контроля

А что, если министр решит пойти на отстрел зубров? Здесь начинают работать механизмы контроля. Есть несколько вариантов реакции, и в игру может войти еще одно учреждение из модели Вальденция, а именно Гражданский Сенат.

В состав Гражданского Сената входят 250–500 бывших участников ассамблей, выбранных случайным образом из числа желающих, с учетом основных демографических критериев. Состав Сената может меняться таким образом, чтобы, например, каждые полтора года проводилась бы дополнительная жеребьевка 1/3 его части. Получается большая группа. Это связано с тем, что Сенат должен иметь возможность создания тематических комиссий для всех областей, которыми занимались стратегические ассамблеи, и эти комитеты должны быть относительно многочисленные (по несколько десятков человек каждая, для обеспечения, соответственно, большего разнообразия). Однако Сенат сам не решает непосредственно вопросов, связанных с политикой государства, так как вдаваться в подробности того или иного дела было бы для него чересчур сложно. Он, напротив, имеет возможность инициировать создание по выбранным им вопросам и таким образом выполняет контрольную функцию.

Итого, в ситуации с предложением об отстреле зубров сенатская комиссия по природопользованию может в рамках „мягкого варианта” попросить министра дать разъяснения. Она может сделать это по собственной инициативе или по просьбе, которая была отправлена ей любым заинтересованным лицом. Ходатайство в комиссию может подать любой желающий. В ходе встречи с сенатской комиссией министр объясняет, что популяция зубров, по его мнению, чрезмерно увеличилась, что наносит большой ущерб посевам и приносит убытки, поэтому отстрел – самое простое решение. К тому же это принесет поступления в бюджет в связи с необходимостью получения разрешений на охоту иностранным охотникам.

Допустим, комиссия придерживается другого мнения, а министр не уступает, объясняя это заботой о государственном бюджете. У комиссии есть два варианта действий: она может проголосовать в Гражданском Сенате с просьбой инициировать создание детальной ассамблеи, которая рассмотрит вопрос о возмещении убытков, причиненных зубрами, и принять окончательное решение. Или прийти к выводу, что министр не очень понял направление, которое дала стратегическая ассамблея и каковы ценности общества. В связи с этим

принимается решение открыть голосование Гражданского Сената по заявлению на организацию ассамблеи об отзыве министра с должности.

В свою очередь, стратегическая ассамблея имеет возможность прямого отзыва министра. Именно она выбрала его министром, знает, какие ценности она обозначила и о чем именно шла речь в принятых приоритетах действий. И, если министр не оправдывает ожиданий участников ассамблеи, то они могут иметь возможность отозвать его, используя свое специальное право.

Может показаться, что министры имеют очень большую власть, поскольку они могут создавать законы, издавая распоряжения. Однако подписание постановления требует, во-первых, соблюдения процедур прозрачности и участия общества в формировании закона. Во-вторых, существуют сильные механизмы обеспечения безопасности, начиная с требования от министра объяснения, до возможности инициировать создание стратегической ассамблеи по данной теме, включая вопрос об освобождении министра с должности. Это позволяет контролировать работу министров и реагировать в случае необходимости.

Однако это еще не все. Не только стратегические ассамблеи должны иметь возможность инициировать создание детальной ассамблеи. Ее должны иметь и "обычные" граждане, собрав достаточное количество подписей. Также обществу должна быть предоставлена возможность инициировать создание ассамблеи отзыва. Тогда контрольная функция лежит не только на стороне Гражданского Сената, но и всего общества.

Ключевыми элементами эффективно работающих Гражданских ассамблей являются правильно подобранные стандарты и процедуры, которые касаются их функционирования. Здесь необходим орган, который будет заниматься их созданием и решением вопросов, связанных с интерпретацией. Стандарты – это, например, случайный выбор участников дискуссии, репрезентативность группы с точки зрения демографических критериев, обеспечение участия всех заинтересованных сторон, возможность приглашать экспертов в качестве участников дискуссии и многое другое. В свою очередь, процедуры – это конкретные положения в регламенте группы, которые касаются, например, задач экспертов в информационной части или способа отчетности наблюдателей.

Принятие стандартов и процедур для групп граждан является обязанностью Совета по стандартам и процедурам. Его название, конечно, может быть другим, более всеобъемлющим, здесь речь идет о том, чтобы сделать его роль понятной.

Совет — это постоянный экспертный орган, который предполагает избрание в него примерно 5-7 человек. Задача Совета - следить за правильным ходом процесса принятия нового закона министрами. Это должно быть целое учреждение с достаточно большим количеством персонала, который будет заниматься подробными деталями. Именно в Совет можно будет подавать возражения или оповещения о возможных нарушениях процедур, что может привести к приостановке вступления в силу новых законов.

Кто будет выбирать членов этого Совета? Гражданский Сенат. Кроме текущей контрольной функции его задачей будет также выбор людей на ключевые должности в государстве – судей Конституционного Суда, судей Верховного Суда, членов Совета по стандартам и процедурам, а также Директора Координационного центра ассамблей граждан, о которых речь пойдет ниже. Следовательно, его многочисленный состав (несколько сотен человек) также имеет значение.

Организация Гражданской ассамблеи

Организация каждой ассамблеи требует проведения жеребьевок, приглашения экспертов, составления плана заседаний делиберативной части, в рамках которой разрабатываются решения группы; назначения фасилитаторов для проведения обсуждения и ряда других вещей. Этим занимаются координаторы ассамблей. Таким образом, необходимо учреждение, которое будет заниматься их выбором, предоставлять обучение и поддержку, если это необходимо, а также разрабатывать новые решения (исследования и разработки). Это роль Координационного центра Гражданской ассамблеи. Это "сердце" хорошо функционирующей совещательной демократии или, другими словами, хотя, возможно, немного менее поэтично, ее двигатель.

Постоянный контроль за работой как отдельных Гражданских ассамблей, так и стратегических и детальных, обеспечивают группы мониторинга. Каждая ассамблея должна иметь специализированные группы мониторинга. Их задача - следить за соблюдением стандартов и процедур, которые, в случае более серьезного нарушения, могут быть сообщены в Совет по стандартам и процедурам, который может отозвать координаторов соответствующей группы. Кроме того, возможность отзыва координаторов ассамблеи должны иметь и сами участники дискуссии (такой вариант должен применяться и к отмене фасилитаторов).

Эти механизмы отмены могут никогда не использоваться, так как на практике может быть достаточно замечания от группы мониторинга или Совета по стандартам и процедурам. Тем не менее они должны существовать как защита. По тому же принципу, в настоящее время, организуя Гражданские ассамблеи, мы используем формулу экспертного арбитража на тот случай, если координационная группа и группа мониторинга не могут прийти к соглашению. Однако до сих пор такой арбитраж не проводился ни разу. Хотя само его существование полезно, так как возможность его запуска иногда влияет на принимаемые решения.

Директор Координационного центра Гражданской ассамблеи— это человек, который задает тон тому, как они проводятся, и отвечает за подбор подходящих людей. Многое зависит от такого человека, и поэтому он избирается Гражданским Сенатом, в который входят люди, которые имеют опыт участия и знают, на что обратить внимание. Это также обеспечивает контроль общества над тем, какой тон задается гражданским организациям, какая у них атмосфера и характер.

Как воплотить в жизнь делиберативную демократию?

Полноценная делиберативная демократия может быть введена в принципе в любом государстве, которое решится на это и захочет попробовать, как это будет работать на практике. Обязательным условием здесь является способная проектная и организационная команда, которая будет знать, как это сделать. Разумеется, для полного введения делиберативной демократии необходимо будет изменить закон и разработать новую Конституцию (или, по крайней мере, несколько ее новых глав), чтобы были включены все новые организации, необходимые для бесперебойной работы Вальденской модели или другой формулы делиберативной демократии.

В большинстве государств мира, в которых сейчас функционирует парламентская демократия, основные принципы работы государства заложены именно в Конституции. Там же описывается способ внесения в нее изменений. Например, в Польше законопроект о внесении изменений в Конституцию может подать не менее 1/5 от установленного законом числа депутатов, Сенат или президент. Решение о принятии изменений в Конституцию принимает Сейм большинством (не менее 2/3) голосов при наличии не менее половины уставного числа депутатов и Сенат абсолютным большинством голосов при наличии не менее половины уставного числа сенаторов. Так выглядит процедура.

Отдельный вопрос, однако, заключается в том, есть ли в польском парламенте большинство, которое необходимо для принятия таких изменений. В целом, однако, правовая возможность перехода к делиберативной демократии есть. Для того чтобы это могло произойти, необходимо прежде всего желание такого изменения со стороны общества. Ибо если такое желание со стороны общества есть, то оно может проголосовать на выборах за того, кто заявит о желании внедрить делиберативную демократию. Для чего-то эти выборы еще могут пригодиться.

Местами, где введение совещательной демократии может быть желательным, являются государства, в которых завершился вооруженный конфликт, например, гражданская война, или совершенно новые государства, которые формируются после окончания конфликта. Модель Вальденция устраняет соперничество за власть, которая имеет место в случае выборов в парламент. В этом случае власть остается в руках общества, которое выбирает лица, входящие в состав правительства, однако это делается с помощью стратегических ассамблей. Таким образом, нет „борьбы за власть” в форме избирательных кампаний, а участие в принятии решений всех социальных групп обеспечивается соответствующими демографическими критериями. Это, в свою очередь, создает благоприятные условия для перехода в сторону мирно функционирующего государства.

Не всем такая перемена может понравиться, ибо исчезает возможность захвата власти политическими группировками, что у части политиков может вызвать сопротивление. Видение будущего, в котором нельзя выиграть выборы, потому что их просто нет, не для всех может быть особенно привлекательным. Поэтому можно предположить, что не все будут довольны. Тем не менее подавляющее большинство населения может подтвердить изменения в Конституции на референдуме.

Модель, описанная здесь, относится к национальному уровню, однако также возможно введение совещательной демократии на одном из уровней государства, например, на региональном уровне, особенно в тех случаях, когда данный уровень администрации еще не сформирован. Однако нет никаких сомнений в том, что весь потенциал делиберативной демократии — это национальный уровень, и решение направлено на развитие всего государства. К нему можно добавить региональный и местный уровень.

Еще раз взглянув на преимущества, которые может принести переход на полноценную делиберативную демократию, я считаю, что улучшение принимаемых решений и урегулирований приведут к улучшению качества жизни, а также к большей гармонии в обществе благодаря тому, что не будет избирательного соперничества.

В мире сегодня около двухсот государств. Когда-нибудь в каком-нибудь из них общество может счесть целесообразным ввести демократию в полной мере. Я буду держать за них скрещенные пальцы.