DOI: 10.17976/jpps/2018.06.10

ПРИДЕТ ЛИ ВРЕМЯ “СЛУЧАЙНЫХ ЛЮДЕЙ” ВО ВЛАСТИ?

Т.А. Алексеева, И.Д. Лошкарёв, Д.А. Пареньков

АЛЕКСЕЕВА Татьяна Александровна, доктор философских наук, профессор, зав. кафедрой политической теории, МГИМО МИД России, Москва. Для связи с автором: ataleks@mail.ru; **ЛОШКАРЁВ Иван Дмитриевич,** преподаватель кафедры политической теории, МГИМО МИД России, Москва. Для связи с автором: ivan1loshkariov@gmail.com; **ПАРЕНЬКОВ Даниил Алексеевич,** преподаватель кафедры политической теории, МГИМО МИД России, Москва. Для связи с автором: dparenkov@gmail.com

Алексеева Т.А., Лошкарёв И.Д., Пареньков Д.А. Придет ли время “случайных” людей во власти? – Полис. Политические исследования. 2018. № 6. С. 142-154. https://doi.org/10.17976/jpps/2018.06.10

Статья поступила в редакцию: 20.03.2018. Принята к печати: 03.09.2018

Аннотация. В статье анализируется понятие политической лотереи – не только как способа отбора кандидатов на властные должности, но и как полноценного политического института. Использование лотерей в таком качестве имеет давнюю традицию, уходящую корнями в опыт древнегреческих полисов – прежде всего Афин. В наши дни политические лотереи применяются в ряде государств, в том числе в Ирландии и Германии. В других государствах обсуждаются целесообразность и конкретные формы реализации отбора “случайных” людей в органы, принимающие политические решения. Авторы выделяют несколько подходов к рассматриваемому феномену. Минималисты полагают, что использование политических лотерей и широкие дискуссии между отобранными делегатами могут быть полезными только на локальном уровне и при решении узких вопросов. Инклюзивисты настаивают, что политические лотереи применимы в различных ситуациях и масштаб их применения не следует ограничивать локальным уровнем принятия решений: органы, отобранные с помощью политических лотерей, можно встраивать в систему существующих политических институтов. Наконец, максималисты полагают, что способ отбора позволит сформировать политический режим нового типа, который обеспечит более справедливое представительство интересов граждан. В статье разбираются аргументы и пункты разногласий представителей трех подходов, а также имеющиеся проекты создания “лотерейных” политических институтов. Авторы анализируют причины обращения к практике политических лотерей и, как следствие, определяют преимущества случайного отбора на должности: сокращение коррупционной составляющей в процессе отбора, репрезентативность выборки со статистической точки зрения и снижение значимости традиционных социальных и политических разделительных линий. Авторы приходят к выводу, что политические лотереи имеют и недостатки, среди которых необходимо отметить громоздкость функционирования соответствующих органов и необходимость поиска нового формата сдержек и противовесов.

Ключевые слова: политическая лотерея; политическая справедливость; представительство; мини-общества; лотократия.

В “Лотерее в Вавилоне” Х.Л. Борхеса вся человеческая жизнь, включая и политическое ее измерение, оказалась в руках слепого жребия. Периодическое введение хаоса в миропорядок посредством лотереи установило господство “бесконечной игры случайностей”, способной как вознести на властную вершину, так и смести прочь обладателя несчастливого билета.

Место "священному беспорядку" как элементу институциональной архитектуры политической системы обнаруживается и за пределами литературного воображения.

В античных Афинах жребий был значимым условием функционирования трех из четырех основных институтов управления: около 600 из 700 должностных лиц полиса выбирались случайным образом (за исключением, например, военных лидеров-стратегов); ежегодно в Совет пятисот по 50 граждан выбиралось случайным образом от каждой из 10 территориально-родовых единиц (*фил*); каждый год с помощью жребия 6 000 человек отбиралось в состав народного суда (*дикастерия*), также жребием определялся конкретный состав судей на каждое судебное дело. Лотерея играла важную роль в политической организации и средневековых итальянских городов-государств (Флоренции, Венеции). Причем если в Афинах случай реализовывал в первую очередь религиозную функцию[1] [Сергеев 1999], то во Флорентийской Республике элементы лотереи были призваны решить прикладную политтехнологическую задачу урегулирования конфликтов и поддержания хрупкого баланса сил между ключевыми семьями [Dowlen 2009: 84].

Изучение лотереи не сводится к одной лишь "политической истории и археологии": сама логика постнеклассической научной картины мира дает повод пристальнее взглянуть на роль и место случая (в статистическом смысле – вероятности) в формировании и функционировании политических институтов. Присущие постнеклассической науке индетерминизм, приоритет случайности, относительность пространства и времени подталкивают к отходу от механистической традиции в интерпретации политического. Выход за рамки классической научной картины мира, вокруг которой по-прежнему структурируется доминирующая политическая мысль, позволяет рассмотреть связанные со жребием политические практики в новом ключе, чтобы попробовать найти что-то актуальное в "хорошо забытом старом".

Вопросы случайности и индетерминизма раскрываются устоявшимся набором теорий и подходов – например, байесовской статистикой, синергетикой, адаптированными версиями теории графов и теорией сложных систем. Не будет упрощением утверждать, что к политической практике эти теории напрямую неприложимы – необходимы промежуточные теории и гипотезы, а также разработка не только дескриптивных аспектов проблемы, но и нормативных. Поэтому авторы считают важным предложить на роль подобной нормативной теории среднего звена теорию делиберативной демократии – в тех аспектах, в каких они затрагивают "лотерейные" политические практики. Для полноценного анализа нормативных аспектов проблемы авторы классифицируют различные подходы к феномену "политических лотерей" и рассматривают возможные политические последствия при введении той или иной лотерейной модели.

Современная практика политических лотерей

В последнее время в Канаде активно обсуждается вопрос реформирования сената. Как известно, членов канадского сената назначает генерал-губернатор по согласованию с премьер-министром, что вызывает вопросы о полноте соблюдения принципа разделения властей. В конце 2015 г. глава правительства

[1] Считалось, что результаты жребия – это проявление воли богов, так что обращение к жребию со стороны полиса – это в первую очередь общение с высшими силами и очищение общины от заблуждений, присущих человеческой природе.

Канады Дж. Трюдо учредил консультативный совет, который должен отбирать кандидатуры сенаторов, исходя из отсутствия у них членства в политических партиях и наличия профессиональных достижений. По замыслу Дж. Трюдо, учреждение консультативного совета должно способствовать открытости при отборе сенаторов и отсеиванию представителей крайних взглядов. Безусловно, это мера половинчатая: сенаторы по-прежнему назначаются, а верхняя палата в целом по-прежнему не отражает мнения жителей страны.

Предложений по реформе канадского сената предостаточно. Наиболее радикальное решение – упразднение верхней палаты – осуществить сложно, так как Верховный суд Канады установил, что для этого необходимо единогласное одобрение обеих палат общенационального парламента и парламентов всех провинций[2]. Канадские консерваторы предлагают более умеренный вариант – обязать премьер-министра рекомендовать к назначению кандидатов, избранных провинциями (сейчас подобная норма иногда применяется только по отношению к сенаторам от провинции Альберта). В ходе продолжающихся дебатов о реформе сената профессор кафедры политической науки Университета Макгилл А. Абизадех напомнил о еще одной альтернативе: "До недавнего времени демократию ассоциировали в первую очередь с лотереей, а не с выборами. Именно так отбирались кандидаты на должности там, где зародилась демократия, – в древних Афинах. Путем случайного отбора граждан, желающих служить обществу"[3].

Помимо отсылок к авторитету античной демократии, сторонники применения лотереи (жеребьевки) как механизма отбора на политические должности ссылаются на опыт двух канадских провинций, которые уже созывали ассамблеи граждан, отобранных случайным образом. В 2003 г. в провинции Британская Колумбия и в 2005 г. в провинции Онтарио были созваны ассамблеи граждан, разработавшие предложения по избирательной реформе. В данные органы были случайным образом отобраны лица, внесенные в списки избирателей по провинции и затем согласившиеся на работу в ассамблее за фиксированное вознаграждение. Хотя предложения данных лотерейных органов не были приняты, некоторые исследователи полагают, что опыт таких ассамблей можно применить и на общегосударственном уровне [Lang 2007; MacDonald 2005; Smith 2009].

Это далеко не единственный пример использования "присяжных" в законодательных, а не в судебных целях[4]. В 2012-2014 гг. в Ирландии работал Конституционный конвент, которому было поручено разработать предложения по конституционной реформе. По существовавшим нормам правительство страны должно было дать формальный ответ на предложения Конвента, но прислушиваться к ним было не обязано. В итоге правительство дало формальный ответ на шесть из девяти предложений Конвента, а два предложения даже были вынесены на общенациональный референдум. 66 из 100 членов этого законосовещательного органа были отобраны случай-

[2] *In the Matter of a Reference by the Governor in Council Concerning Reform of the Senate, As Set Out in Order in Council P.C. 2013-70, Dated February 1, 2013.* URL: https://www.canlii.org/en/ca/scc/doc/2014/2014scc32/2014scc32.html (accessed 29.09.2018).

[3] *Opinion: Let's Replace Canada's Senate With a Randomly Selected Citizen Assembly*. URL: http://montrealgazette.com/opinion/columnists/opinion-lets-replace-canadas-senate-with-a-randomly-selected-citizen-assembly (accessed 29.09.2018).

[4] Помимо перечисленных, география использования "политических лотерей" охватывает Данию, Великобританию, Австралию, США (на уровне штатов и частных инициатив) и даже Китай.

ным образом [Courant 2017: 2-3]. Несмотря на относительно низкую результативность Конвента, в 2016 г. Ирландия повторила этот опыт: была учреждена Ассамблея граждан, которая получила ограниченное право законодательной инициативы. Интересно, что 99 из 100 членов Ассамблеи были отобраны случайным образом, как и еще 99 резервных членов. Отбор запасных членов Ассамблеи оказался ненапрасным: от работы в Ассамблее отказалось 24 человека (некоторые уже после начала заседаний)[5].

На локальном уровне случайно отобранные представители действовали и в Германии, где данную идею в 1970-е годы обосновал профессор социологии П. Денель. По его мнению, "ячейки планирования" (нем. *Planungszelle*), или "собрания горожан" (нем. *Bürgergutachten*), можно использовать для разработки предложений по усовершенствованию работы муниципальных служб. В 1995-1996 гг. эта идея была впервые опробована в Ганновере: почти 300 горожан отобрали для обсуждения предложений по работе транспорта в городе. "Собрание горожан" разделили на 16 рабочих групп, в которых проходило обсуждение узкой проблематики (тарифы на проезд, доступность транспорта для лиц с ограниченными возможностями). После нескольких мозговых штурмов и обсуждений с экспертами "собрание горожан" подготовило 200-страничный том с предложениями по усовершенствованию работы транспортной системы Ганновера[6]. С тех пор подобные мероприятия в Германии не редкость. Только в 2017 г. "ячейки планирования" собирались для обсуждения вопросов развития городской агломерации в Мюнхене и Бохольте, а проблем климата – в Брауншвейге[7].

Таким образом, предложение сформировать канадский сенат из "случайных" людей опирается на некоторый эмпирический опыт в ряде современных государств.

Масштаб использования – в названии

Общая идея случайного отбора властвующих достаточно проста. Сложности могут возникнуть с коллективными органами управления: какое количество индивидов необходимо отбирать, отбирать ли всех по жребию или часть членов такого органа определить иным образом, оставить ли на рассмотрение такого органа некий узкий вопрос или предоставить самому органу решать, чем заняться. В общем, практическая реализация "политических лотерей" вызывает ожесточенные дискуссии – в частности, по поводу разумного масштаба их использования [Dowlen 2009; Stone 2011; Guerrero 2014]. Это особенно заметно по тому, как исследователи называют описываемый феномен – предлагаем выделить как минимум три подхода.

Первый подход – минималистский – восходит к работам Р. Даля, рассматривавшего "демократическое участие по жребию" (англ. *participation by a lot*). Согласно Р. Далю, для совершенствования демократических режимов можно создавать консультативные органы, в которые необходимо отбирать случайным образом, но этот метод отбора ни в коем случае не должен касаться

[5] *Leahy P. Who Exactly Are the Citizens in the Citizens' Assembly?* URL: https://www.irishtimes.com/news/politics/who-exactly-are-the-citizens-in-the-citizens-assembly-1.3059708 (accessed 29.09.2018).

[6] *Planungszelle: Bürgergutachten ÖPNV Hannover.* URL: http://www.beteiligungskompass.org/article/show/818 (accessed 29.09.2018).

[7] Aktuelle Citizens' Juries. – *Planungszellen*. URL: https://citizensjury.wordpress.com/2017/11/03/aktuelle-citizens-juries-planungszellen/ (accessed 29.09.2018).

представителей законодательной и исполнительной власти. Даль воспринимал эти консультативные органы как уменьшенную копию общества и стремился укрепить с их помощью делиберативную составляющую существующих режимов [Dahl 1970: 122-125]. В подобном ключе рассуждал и ученик Даля, профессор Стэнфордского университета Дж. Фишкин, предлагавший проводить регулярные "делиберативные опросы" [Fishkin 1992: 197-200]. В настоящее время представители такого подхода чаще используют термины "мини-общества" и "небольшие делиберативные общественные собрания" (англ. *deliberate mini-publics*)[8], что по смыслу совпадает с немецкими "собраниями горожан" и "ячейками планирования" [Ryan, Smith 2014]. Ограниченность использования "мини-обществ" представители данного подхода обосновывают небольшим объемом эмпирического материала, нарушением свободы случайно отобранных лиц при их назначении на государственные должности (появление ответственности за решение, встраивание в существующие формальные и неформальные институты) [Goodin, Dryzek 2006: 221-232]. Другими недостатками "мини-обществ" считаются неспособность работать на общегосударственном (нелокальном) уровне, невысокая эффективность в случае широко поставленных задач. Более того, на уровне гипотезы предполагается, что легитимность органов со случайно отобранными представителями будет ниже по сравнению с представительскими институтами, поскольку метод отбора отсекает многие неформальные связи, повышающие политическую активность граждан [Руденко 2007; Curato, Böker 2016: 174-176]. Есть и противоположная точка зрения: канадский психолог К. О'Догерти отмечает, что и цель данных консультативных институтов другая – не получение власти, а обеспечение социальной связности. Иными словами, участники подобных собраний должны "выговориться" и согласиться друг с другом хотя бы частично, чтобы снять напряженность по поводу политических проблем [O'Doherty 2017: 134-137].

Второй подход можно условно назвать инклюзивистским, поскольку главный тезис его сторонников заключается в активном использовании различных методов отбора в органы власти – в том числе "политических лотерей". В большинстве случаев представители данного подхода используют термин "жеребьевка" или "отбор по жребию" (англ. *sortition*), а также собственно "лотерея" (англ. *lottery, lot*).

В. Пьер-Этьенн и А. Веррет-Хамелин отмечают, что неправильно применять случайный отбор должностных лиц только в консультативных органах (на микроуровне), как это нередко предлагают минималисты: в условиях глобализации уровни принятия решений размываются и переплетаются, так что само разделение на "важное" и "второстепенное" отходит в прошлое [Pierre-Etienne, Verret-Hamelin 2017]. Распространенным тезисом о возрастающей роли глобализации в данном случае опровергается аргументация о локальном использовании "политических лотерей".

Представители инклюзивистского подхода не согласны и с тем, что применение лотерей делегитимизирует кого-либо, отобранного с их помощью на конкретную должность. П. Стоун отмечает, что существующие представительные институты во многом основаны на идее пропорционального представительства:

[8] Некоторые авторы трактуют данное понятие более широко, включая в него любые консультативные собрания граждан – публичные слушания, американские кокусы, консенсусные конференции, регулярные открытые встречи граждан. Главная идея "мини-обществ" не столько в методе отбора участников, а в том, чтобы собрать тех граждан, которые как-то затронуты обсуждаемой проблемой и с высокой долей вероятности могут сформулировать свою позицию.

каждой группе отведена некая квота, которая меняется по мере определения новых групп и изменения размеров уже устоявшихся. Но в подобной системе группы выявляются по лимитированному количеству критериев, в то время как политическая лотерея не имеет таких ограничений. Более того, применение политических лотерей подчиняется закону больших чисел: вероятность репрезентативной выборки растет при увеличении числа отбираемых. В рамках теории рационального выбора такое соображение должно обеспечивать большую легитимность, нежели представительство от ограниченного числа групп [Stone 2011: 134-136]. Если же легитимность базируется на нерациональных основаниях, то ее изменение в условиях лотереи предугадать невозможно: не исключено, что удача (победа в лотерейном отборе) может послужить только росту общественной поддержки отобранного случайным образом властителя.

Хотя аргументы минималистов можно поставить под сомнение, это не значит, что "политические лотереи" нужно использовать в масштабе всей сферы политического. Один из главных теоретиков данного подхода О. Доулен отмечает, что лотерея – это не способ управления, а способ отбора, и значит, ситуации неправильного применения лотерей вполне возможны. Как способ отбора лотерея внерациональна, что накладывает определенные ограничения: иногда необходимо в институциональный дизайн добавлять соответствующие элементы, которые уравновешивают внерациональность, добавляют субъективизм или, наоборот, рациональность (пусть и ограниченную). Такими инструментами может быть введение регулярной ротации и неравновесных лотерей, т.е. лотерей, которые обеспечивают распределение по квотам для отдельных меньшинств [Dowlen 2009: 225-227].

Главная идея инклюзивистского подхода – не следует использовать только один из видов институционального дизайна, необходимо их комбинировать для получения максимальной отдачи. Сочетание политических лотерей с общепринятыми политическими институтами может выразиться в лотерейном отборе одной из палат парламента в бикамеральных политических системах [Pierre-Etienne, Verret-Hamelin 2017], в создании отдельной ("народной") ветви власти как еще одного элемента механизма сдержек и противовесов [Leib 2004; McCormick 2006], в комбинировании с референдумами для принятия важных решений [Carson, Hartz-Karp 2005] или в решении отдельных существенных вопросов – например, при "партисипаторном бюджетировании" [Smith 2009: 33-39].

Наконец, последний подход – максималистский – позиционирует политические лотереи как новый тип политического режима. Поэтому сторонники данного подхода предпочитают обозначать случайный отбор во властные органы с помощью "режимных" терминов – в частности, "демархия", "лотократия", "алеаторная демократия", "рандомократия" [Buchstein 2010; Burnheim 1985; Guerrero 2014; MacDonald 2005]. В то же время максималистское видение "политических лотерей" отличается наименьшей проработкой – во многом из-за отсутствия практического воплощения (во всяком случае, на сегодняшний день).

Один из первых проектов, разработанных в максималистской логике, – это "демархия" австралийского профессора Дж. Бернхейма. Хотя его книга была опубликована в 1985 г., пристальное внимание к ней возникло относительно недавно[9]. Бернхейм предложил упразднить бюрократический аппарат и передать исполнительную власть в руки отраслевых коллективных органов, члены которых

[9] Долгое время австралийские политические философы заслуженно имели репутацию марксистов, что оборачивалось невниманием к их работам в условиях холодной войны.

отбираются случайным образом. Разногласия по сферам ведения между отраслевыми органами не исключены, поэтому необходимы также законодательные органы, которые будут разграничивать сферу компетенции исполнительных органов власти, но не смогут участвовать в принятии решений [Burnheim 1985: 121-142].

Обратную логику рассуждений предлагает исследователь из Университета Пенсильвании А. Гурреро, который описал гипотетическую систему законодательных органов по узким политико-правовым проблемам (англ. *single-issue legislatures*): каждый из таких органов должен формироваться путем случайного отбора. Один из частых упреков в отношении случайного отбора заключается в том, что "случайные" люди вряд ли смогут прийти к оптимальному решению – в силу отсутствия необходимых опыта и знаний. Поэтому А. Гурреро предлагает дополнить "лотократию" еще и "экспертократией" – отбором экспертов, которые введут законодателей в курс дела, сформулируют для них суть решаемой проблемы. Чтобы уравновесить давление экспертного знания, Гурреро также намечает проведение интенсивных консультаций законодателей друг с другом и с обычными гражданами [Guerrero 2014: 154-162].

Очевидно, что представители максималистского подхода не в полной мере отдают себе отчет в том, какое количество текущих и долгосрочных задач приходится решать органам государственной власти, а также не до конца прорабатывают проблематику затрат на содержание органов власти в "лотерейных" политических режимах. Более того, хотя данный подход наиболее последователен в вопросе внедрения случайного выбора в качестве процедуры рекрутирования органов власти, его сторонникам приходится признать, что "лотерейные" институты нуждаются в сдержках и противовесах не меньше, если даже не больше, чем привычные институты управления.

В ЗАЩИТУ ЖРЕБИЯ

Почему случайный отбор в органы власти может быть лучше назначения или избрания? Сам этот вопрос с точки зрения здравого смысла может показаться глубоко ошибочным. Тем не менее, если отталкиваться от критики господствующих механизмов принятия политических решений, он может иметь право на существование.

Первое измерение неэффективности современных политических институтов, прежде всего выборных, связано с недостатком обратной связи между гражданами и избранными ими представителями[10]. В теории, если некоторая группа людей (объединенная в избирательный округ, административную единицу) полагает, что некий результат может быть в ее интересах, то избранный представитель должен добиваться этого результата. Если представитель не добивается данного результата, то это влечет за собой публичное осуждение, протесты, проигрыш на выборах – различные формы ответственности за невыполнение воли избирателей. Однако на практике обратная связь далеко не такая линейная: нередко избиратели не имеют сформированного интереса, его формируют общественные организации, СМИ и, в конечном счете, сами представители. Также избиратели в теории должны быть способны отслеживать деятельность своих представителей, разбираться в основных политических проблемах и знать возможные пути их решения. Исследование Дж. Хакера и П. Пирсона, посвященное соотношению

[10] Назначаемым, кооптируемым, отбираемым в результате конкурса (испытания) должностным лицам нижеописанные проблемы присущи в еще большей степени – от них обратная связь практически не требуется.

социальных групп и проводимой экономической политики в США, показало, что средний класс – одна из крупнейших групп американского общества – был оттеснен от управления представителями граждан с более высоким достатком. Это сказалось непосредственно на налоговой политике и правовом регулировании деятельности корпораций: из-за того, что интересы среднего класса в значительной степени не учитывались, началось сокращение его численности. И такой результат во многом стал возможен из-за электорального поведения самого среднего класса [Hacker, Pierson 2011].

Более того, формы ответственности за невыполнение воли избирателей могут размываться за счет агрессивных избирательных кампаний, связей кандидата-"нарушителя" с крупным бизнесом, особенностей партийных систем (например, двухпартийной), переделывания границ избирательных округов [Tormey 2015]. Еще один важный феномен в современных политических реалиях можно назвать "политическим поглощением" (по аналогии с корпоративным), в результате которого избранный представитель уже после выборов меняет свою позицию по вопросу в обмен на личные блага. Этот феномен нельзя преодолеть проведением новых выборов, поскольку "политические поглощения" могут случиться с несколькими представителями, избранными от одного и того же округа подряд, – при наличии соответствующих ресурсов у заинтересованных сторон [Guerrero 2014: 136-140]. Таким образом, избранные представители далеко не всегда действуют в интересах своих избирателей, и далеко не всегда наступает политическая ответственность за это.

Второе измерение неэффективности связано со степенью справедливости принимаемых решений. Дж. Фишкин отмечал, что справедливость можно оценить, если определиться с ответами на три непростых вопроса: что есть благо (деньги, престиж, удовлетворение базовых потребностей), как его нужно распределять и кому предоставляются позиции в иерархии распределения. Кроме того, определение справедливости (блага) подразумевает нередко и обозначение границ допустимого вреда, причиняемого в интересах получения блага [Fishkin 1992: 5-20]. Очевидно, что при несовершенной обратной связи благо определяется со значительным искажением (о чем нас активно предупреждал Ж. Бодрийяр), его распределение крайне неравномерно, а иерархия распределения формируется непрозрачно. В таких условиях не срабатывают институты разделения властей и горизонтального сдерживания – формируются относительно устойчивые политические меньшинства.

Проблема заключается не в самих меньшинствах – их образование неизбежно. Проблема в устойчивости меньшинств, в невосприимчивости социальной структуры к переменам, поскольку такого рода устойчивость в долгосрочной перспективе ведет к росту конфликтности и к неустойчивости политических режимов [Гарр 2005; Лебедева и др. 2016; Morrill et al. 2003]. Еще Джеймс Мэдисон писал: "Желание иметь различные точки зрения на религию, правительство и множество других проблем [...]; приверженность различным лидерам, честолюбиво конкурирующим между собой за превосходство и власть над другими, или к другим личностям, чьи достоинства представляли интерес для порывов человеческой души, разделили, в свою очередь, людей на партии [...] сделали их более расположенными к взаимному раздражению и угнетению, чем к сотрудничеству во имя общего блага" [Princeton Readings... 1996: 339].

Возможные инструменты повышения эффективности институтов представительства ограничены и по большому счету сводятся к четырем способам:

– ослабление значения должностей (в том числе выборных) путем дробления функций институтов, их дублирования и локализации: в теории предполагается, что при слишком большом числе лиц, принимающих решения, влияние партийных систем, крупного бизнеса и СМИ будет не столь критичным, а значит, увеличится возможность наступления ответственности за неисполнение воли граждан;

– усиление конкуренции между кандидатами на должности (проведение публичных дебатов, ограничение сроков пребывания в должности, верхние ограничения по имущественному цензу, регулирование финансовых показателей избирательных кампаний);

– усиление обратной ответственности – ответственности граждан (введение обязанности голосовать, принудительное образование в сфере политического);

– изменение правил игры (замена избрания, назначения или отбора по конкурсу на нечто новое).

Именно последний путь предлагают сторонники случайного отбора кандидатов на должности в органах власти. Аргументы их таковы. Во-первых, большинство оставшихся мер по улучшению существующих режимов связаны с ограничением свободы, а значит, создают основу для новых типов злоупотреблений. Во-вторых, многие современные политические проблемы достаточно сложны, пути их решения можно определить только в ходе полноценной общественной дискуссии (англ. *deliberation*), т.е. с участием тех меньшинств, которые отсекаются от обсуждения существующим институциональным дизайном. Получается замкнутый круг: чтобы спасти нынешние режимы, надо сделать то, на что они бы никогда не пошли. В-третьих, предложенные меры (кроме последней) никак не меняют ключевой недостаток любой системы принятия решений – асимметричность информации, ее неравномерное распределение. Иными словами, избиратели могут так и не узнать критически важные новости, равно как и те, кто назначает на определенные должности. Более того, иногда граждане не подозревают, что их представитель на государственной должности действует в их долгосрочных интересах – ведь для осознания этого должно пройти немало времени [Guerrero 2014: 136-140, 149-153].

Почему в качестве новых правил игры следует принять политическую лотерею? Во-первых, наиболее простые виды лотереи носят фундаментально эгалитарный характер: шанс занять некую должность есть у каждого. Иными словами, восстанавливается та часть общественной справедливости, которая связана с иерархией распределения благ. Во-вторых, случайный отбор кандидатов в законодательные и законосовещательные органы позволяет создать мини-модель сообщества граждан, которая будет отражать статистическую (а не политическую) структуру общества. Таким путем можно развить полноценную дискуссию по существующим проблемам – с участием всех меньшинств. В свою очередь это приводит к более детальному определению, что есть благо и как его распределять. Иными словами, этот довод отсылает к убеждению многих теоретиков демократии и "делиберативного поворота", что полноценное обсуждение снижает неравномерность распределения информации. В-третьих, подбор претендентов на должности случайным образом делает результат абсолютно непредсказуемым для заинтересованных лиц, что во многом исключает коррупционную составляющую (кроме, пожалуй, "политических поглощений") [Кравченко, Охотский 2018]. Ряд авторов полагает "период неизвестности" (англ. *blind break*) едва ли не главным преимуществом

лотерейного отбора [Dowlen 2009; Stone 2016]. В-четвертых, регулярное проведение политических жеребьевок может способствовать политической стабильности: представители любых меньшинств будут иметь возможность попасть в органы власти, станут выстраивать свое поведение в соответствии с этим ожиданием [Buchstein, 2010: 437-438; Stone 2016: 340].

Таким образом, случайный отбор предстает как альтернатива проведению выборов (или назначению), потенциально способная повысить политическую стабильность, снизить уровень политической коррупции и размыть разделительные линии в обществе.

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Обсуждение проблематики политических лотерей подразумевает осмысление фундаментальной проблемы политической философии – соотношения политического участия и справедливости в ее распределительном смысле. В современной политической науке участие понимается в инструменталистском ключе – как рациональное отстаивание своих интересов в конкурентной социальной среде (вне зависимости от политического режима): необходимо повлиять на кого-то, чтобы получить желаемое. Столь же общим местом стала констатация, что сейчас политическое участие минимизируется – отмечается рост абсентеизма, бессознательной идейно-политической поляризации и увлечения популизмом. Значит, политическое участие реализуется не в соответствии с принципами справедливости.

В условиях нарушения механизмов обратной связи политическое участие не может быть реализовано в форме представительных институтов, прямого назначения или кооптации заинтересованных лиц. Альтернатив, по большому счету, две – совершенствовать существующие институты или попробовать нечто новое (забытое старое). Выбор в пользу политических лотерей может быть обусловлен следующим соображением: если у каждого есть шанс попасть в органы власти, то меняется само понимание политического участия, которое рассматривается не только как удовлетворение потребностей, но и как форма подтверждения гражданской идентичности и политической социализации. Случайный отбор как механизм рекрутирования хотя бы в некоторых органах власти в распределительном смысле справедлив.

Открытым остается вопрос, решения какого уровня могут принимать органы со “случайным” принципом отбора, и насколько рациональными и справедливыми они будут. Строго говоря, справедливость в отборе и представительстве далеко не обязательно влечет за собой справедливость решений. Поэтому наиболее перспективные направления исследований и практики политических лотерей, видимо, связаны с выстраиванием сложного институционального дизайна, сочетающего различные принципы отбора, многоуровневые и горизонтальные связи. Наконец, применение данных практик, видимо, в большей степени характерно для законодательных и консультативных, а не исполнительных органов власти, что оставляет открытым вопрос, насколько велико может быть реальное влияние “лотерейных” институтов на процесс принятия решений.

Гарр Т.Р. 2005. *Почему люди бунтуют*. СПб.: Питер. 461 с.

Кравченко С.А., Охотский Е.В. 2018. Международное сотрудничество в сфере противодействия глоболокальной коррупции. – *Полис. Политические исследования*. № 1. С. 116-128. https://doi.org/10.17976/jpps/2018.01.08

Лебедева М.М., Харкевич М.В., Зиновьева Е.С., Копосова Е.Н. 2016. Архаизация государства: роль современных информационных технологий. – *Полис. Политические исследования*. № 6. С. 22-36. https://doi.org/10.17976/jpps/2016.06.03

Руденко В.Н. 2007. Консультативные общественные советы в системе делиберативной демократии. – *Сравнительное конституционное обозрение*. № 4. С. 116-124.

Сергеев В.М. 1999. *Демократия как переговорный процесс*. М.: Московский общественный научный фонд. 146 с.

Buchstein H. 2010. Reviving Randomness for Political Rationality: Elements of a Theory of Aleatory Democracy. – *Constellations*. Vol. 17. No. 3. P. 435-454. https://doi.org/10.1111/j.1467-8675.2010.00604.x

Burnheim J. 1985. Is *Democracy Possible?* Berkeley: University of California Press. 164 p.

Carson L., Hartz-Karp J. 2005. Adapting and Combining Deliberative Designs: Juries, Polls, and Forums. – *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*. Ed. by J. Gastil, P. Levine. San Francisco: Jossey-Bass. P. 120-138.

Courant D. 2009. *Thinking Sortition. Modes of Selection, Deliberative Frameworks and Democratic Principles*. URL: https://www.unil.ch/iephi/files/live/sites/iephi/files/publications/TSP/Cahiers_IEPHI_68_Courant%20(2017).pdf (accessed 28.09.2018).

Curato N., Böker M. 2016. Linking Mini-Publics to the Deliberative System: a Research Agenda. – *Policy Sciences*. Vol. 49. No. 2. P. 173-190. https://doi.org/10.1007/s11077-015-9238-5

Dahl R.A. 1970. *After the Revolution? Authority in a Good Society*. New Haven-London: Yale University Press. 146 p.

Dowlen O. 2009. *The Political Potential of Sortition. A Study of the Random Selection of Citizens for Public Office*. Exeter-Charlotesville: Imprint Academic. 263 p.

Fishkin J.S. 1992. The *Dialogue of Justice. Toward a Self-Reflective Society*. New Haven: Yale University Press. 243 p.

Goodin R.E., Dryzek J.S. 2006. Deliberative Impacts: the Macro-Political Uptake of Mini-Publics. – *Politics & Society*. Vol. 34. No. 2. P. 219-244. https://doi.org/10.1177/0032329206288152

Guerrero A.A. 2014. Against Elections: the Lottocratic Alternative. – *Philosophy and Public Affairs*. Vol. 42. No. 2. P. 135-178. https://doi.org/10.1111/papa.12029

Hacker J.S., Pierson P. 2011. *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer – and Turned Its Back on the Middle Class*. New York: Simon and Schuster. 368 p.

Lang A. 2007. But is It for Real? The British Columbia Citizens' Assembly as a Model of State-Sponsored Citizen Empowerment. – *Politics & Society*. Vol. 35. No. 1. P. 35-70. https://doi.org/10.1177/0032329206297147

Leib E.J. 2004. *Deliberative Democracy in America: a Proposal for a Popular Branch of Government*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press. 168 p.

McCormick J.P. 2006. Contain the Wealthy and Patrol the Magistrates: Restoring Elite Accountability to Popular Government. – *American Political Science Review*. Vol. 100. No. 2. P. 147-163. https://doi.org/10.1017/S0003055406062071

MacDonald J. 2005. *Randomocracy: a Citizen's Guide to Electoral Reform in British Columbia*. Victoria: FCG Publications. 112 p.

Morrill C., Zald M., Rao H. 2003. Covert Political Conflict in Organizations: Challenges from Below. – *Annual Review of Sociology*. No. 29. P. 391-415. https://doi.org/10.1146/annurev.soc.29.010202.095927

O'Doherty K.C. 2017. Deliberative Public Opinion. Development of a Social Construct. – *History of the Human Sciences*. Vol. 30. No. 4. P. 124-145. https://doi.org/10.1177/0952695117722718

Pierre-Etienne V., Verret-Hamelin A. 2017. A Randomly Selected Chamber: Promises and Challenges. – *Journal of Public Deliberation*. Vol. 13. No. 1. Art. 5. URL: https://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1507&context=jpd (accessed 16.09.2018).

Princeton Readings in Political Thought. Essential Texts Since Plato. 1996. Ed. by M. Cohen, M. Fermon. Princeton: Princeton University Press. 784 p.

Ryan M., Smith G. 2014. Defining mini-publics. – *Deliberative mini-Publics. Involving Citizens in the Democratic Process*. Ed. by K. Grönlund, A. Bächtiger, M. Setälä. Colchester: ECPR Press. P. 9-26.

Smith G. 2009. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press. 232 p. https://doi.org/10.1017/CBO9780511609848

Stone P. 2016. Sortition, Voting, and Democratic Equality. – *Critical Review of International Social and Political Philosophy*. Vol. 19. No. 3. P. 339-356. https://doi.org/10.1080/13698230.2016.1144858

Stone P. 2011. *The Luck of the Draw: the Role of Lotteries in Decision Making*. New York: Oxford University Press. 208 p. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199756100.001.0001

Tormey S. 2015. *The End of Representative Politics*. Cambridge: Polity Press. 200 p.

DOI: 10.17976/jpps/2018.06.10

IS IT TIME FOR LOTTERY-BASED AUTHORITIES?

T.A. Alekseeva[1], I.D. Loshkariov[1], D.A. Parenkov[1]

[1]Moscow State Institute of International Relations (University), MFA of Russia. Moscow, Russia

ALEKSEEVA Tatiana Aleksandrovna, Dr. Sci. (Philos.), Professor, Head of Political Theory Department, MGIMO University. Email: ataleks@mail.ru; **LOSHKARIOV Ivan Dmitrievich**, Lecturer, Political Theory Department, MGIMO University. Email: kixlo@rambler.ru; **PARENKOV Daniil Alekseevich**, Lecturer, Political Theory Department, MGIMO University. Email: dparenkov@gmail.com

Alekseeva T.A., Loshkariov I.D., Parenkov D.A. Is It Time for Lottery-Based Authorities? – Polis. Political Studies. 2018. No. 6. P. 142-154. (In Russ.) https://doi.org/10.17976/jpps/2018.06.10

Received: 20.03.2018. Accepted: 03.09.2018

Abstract. The article analyzes the concept of political lottery as a way of selecting candidates for power positions as well as a full-fledged political institution. The use of lotteries in this capacity has a long tradition, it can be traced back to the historical experience of ancient Greek policies, namely, Athens. Currently, there is a discussion about the scope of possible use of political lotteries due to deformation of feedback mechanisms between government institutions and society at large. Political lotteries have already been put into practice in a number of countries, including Ireland and Germany. In other states, there is a discussion of the appropriateness and specific forms of implementing the selection of "random" people in the decision-making bodies. The authors enumerate several approaches to the given phenomenon. The minimalists believe that the use of political lotteries and implementation of deliberate discussions between selected delegates can be useful only at the local level within narrow-issue framework. Inclusivists insist that political lotteries are applicable in different situations and the scope of their application should not be limited to the local level of decision-making. From this point of view, the randomly selected bodies can be included into the system of already existing political institutions. Finally, the maximalists believe that the selection method will create a new type of political regime that can ensure a more equitable representation of citizens' interests. The article explores the main arguments and points of disagreement among representatives of the three approaches as well as existing projects for creating "lottery-based" political institutions. The authors analyze the main reasons for applying to the practice of political lotteries and, as a consequence, determine the main advantages of random selection for political positions. Among these advantages are the reduction of the corruption component in the selection process, a statistical representative sample as a result of the process and the decreasing importance of traditional social and political dividing lines. The authors come to the conclusion that political lotteries also have shortcomings such as the awkwardness of the functioning of the lottery-based bodies and the need to search for a new format of checks and balances.

Keywords: political lottery; political justice; representation; mini-publics; lotocracy.

References

Buchstein H. Reviving Randomness for Political Rationality: Elements of a Theory of Aleatory Democracy. – *Constellations*. 2010. Vol. 17. No. 3. P. 435-454. https://doi.org/10.1111/j.1467-8675.2010.00604.x

Burnheim J. *Is Democracy Possible?* Berkeley: University of California Press. 1985. 164 p.

Carson L., Hartz-Karp J. Adapting and Combining Deliberative Designs: Juries, Polls, and Forums. – *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*. Ed. by J. Gastil, P. Levine. San Francisco: Jossey-Bass. 2005. P. 120-138.

Courant D. *Thinking Sortition. Modes of Selection, Deliberative Frameworks and Democratic Principles*. 2009. URL: https://www.unil.ch/iephi/files/live/sites/iephi/files/publications/TSP/Cahiers_IEPHI_68_Courant%20(2017).pdf (accessed 28.09.2018).

Curato N., Böker M. Linking Mini-Publics to the Deliberative System: a Research Agenda. – *Policy Sciences*. 2016. Vol. 49. No. 2. P. 173-190. https://doi.org/10.1007/s11077-015-9238-5

Dahl R.A. *After the Revolution? Authority in a Good Society*. New Haven-London: Yale University Press. 1970. 146 p.

Dowlen O. *The Political Potential of Sortition. A Study of the Random Selection of Citizens for Public Office*. Exeter-Charlotesville: Imprint Academic. 2009. 263 p.

Fishkin J.S. The *Dialogue of Justice. Toward a Self-Reflective Society*. New Haven: Yale University Press. 1992. 243 p.

Garr T.R. *Pochemu ljudi buntujut* [Why the Men Rebel]. St. Petersburg: Piter. 2005. 461 p. (In Russ.)

Goodin R.E., Dryzek J.S. Deliberative Impacts: the Macro-Political Uptake of Mini-Publics. – *Politics & Society*. 2006. Vol. 34. No. 2. P. 219-244. https://doi.org/10.1177/0032329206288152

Guerrero A.A. Against Elections: the Lottocratic Alternative. – *Philosophy and Public Affairs*. 2014. Vol. 42. No. 2. P. 135-178. https://doi.org/10.1111/papa.12029

Hacker J.S., Pierson P. *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer – and Turned Its Back on the Middle Class*. New York: Simon and Schuster. 2011. 368 p.

Kravchenko S.A., Okhotsky Ye.V. International Cooperation in the Field of Combating Glocalized Corruption. – *Polis. Political Studies*. 2018. No. 1. P. 116-128. (In Russ.) https://doi.org/10.17976/jpps/2018.01.08

Lang A. But is It for Real? The British Columbia Citizens' Assembly as a Model of State-Sponsored Citizen Empowerment. – *Politics & Society*. 2007. Vol. 35. No. 1. P. 35-70. https://doi.org/10.1177/0032329206297147

Lebedeva M.M., Kharkevich M.V., Zinovieva E.S., Koposova E.N. State Archaization: the Role of Information Technologies. – *Polis. Political Studies*. 2016. No. 6. P. 22-36. (In Russ.) https://doi.org/10.17976/jpps/2016.06.03

Leib E.J. *Deliberative Democracy in America: a Proposal for a Popular Branch of Government*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press. 2004. 168 p.

MacDonald J. *Randomocracy: a Citizen's Guide to Electoral Reform in British Columbia*. Victoria: FCG Publications. 2005. 112 p.

McCormick J.P. Contain the Wealthy and Patrol the Magistrates: Restoring Elite Accountability to Popular Government. – *American Political Science Review*. 2006. Vol. 100. No. 2. P. 147-163. https://doi.org/10.1017/S0003055406062071

Morrill C., Zald M., Rao H. Covert Political Conflict in Organizations: Challenges from Below. – *Annual Review of Sociology*. 2003. No. 29. P. 391-415. https://doi.org/10.1146/annurev.soc.29.010202.095927

O'Doherty K.C. Deliberative Public Opinion. Development of a Social Construct. – *History of the Human Sciences*. 2017. Vol. 30. No. 4. P. 124-145. https://doi.org/10.1177/0952695117722718

Pierre-Etienne V., Verret-Hamelin A. A Randomly Selected Chamber: Promises and Challenges. – *Journal of Public Deliberation*. 2017. Vol. 13. No. 1. Art. 5. URL: https://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1507&context=jpd (accessed 16.09.2018).

Princeton Readings in Political Thought. Essential Texts Since Plato. Ed. by M. Cohen, M. Fermon. Princeton: Princeton University Press. 1996. 784 p.

Rudenko V.N. Consultative Public Councils in Deliberative Democracy System. – *Comparative Constitutional Review*. 2007. No. 4. P. 116-124. (In Russ.)

Ryan M., Smith G. Defining Mini-Publics. – *Deliberative Mini-Publics. Involving Citizens in the Democratic Process*. Ed. by K. Grönlund, A. Bächtiger, M. Setälä. Colchester: ECPR Press. 2014. P. 9-26.

Sergeev V.M. *Demokratija kak peregovornyj process* [Democracy as Negotiation Process]. Moscow: Moscow Public Scientific Fund. 1999. 146 p. (In Russ.)

Smith G. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press. 2009. 232 p. https://doi.org/10.1017/CBO9780511609848

Stone P. Sortition, Voting, and Democratic Equality. – *Critical Review of International Social and Political Philosophy*. 2016. Vol. 19. No. 3. P. 339-356. https://doi.org/10.1080/13698230.2016.1144858

Stone P. *The Luck of the Draw: the Role of Lotteries in Decision Making*. New York: Oxford University Press. 2011. 208 p. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199756100.001.0001

Tormey S. *The End of Representative Politics*. Cambridge: Polity Press. 2015. 200 p.