

Васильева С.В.
к.ю.н., доцент кафедры конституционного и
муниципального права Государственного университета –
Высшей школы экономики

**Типология демократии: к вопросу о реальном наполнении
системы осуществления гражданами власти и их участия в управлении
делами государства**

Зачем нужна типология демократии? Усложнение общественной практики в целом и управления делами государства в частности требует пересмотра традиционной типологии демократии. Под *демократией* в данном случае понимается ее квинтэссенция – *система власти, при которой последняя осуществляется гражданами или испытывает на себе их влияние*. Система современной демократии неоднородна. Из конституционно-правовой теории и текста Конституции РФ исходят в основном два типа народного правления – непосредственное и представительное, а также связанные с ними политические права и свободы. Между тем в конституционно-правовом пространстве существует масса иных форм участия граждан в осуществлении власти и управлении делами государства. Многие из таких форм существуют на уровне неформальных отношений, т.е. не имеют правового признания и защиты. Например, волонтерство – добровольческая деятельность, общественный мониторинг деятельности органов публичной власти и др.

Критерии, положенные в основу типологии демократии. Один критерий позволяет выделить два или три типа демократии. Однако два или три ее типа не позволяют учесть множество уже существующих форм народного правления. Для полной и цельной типологии необходим не один критерий, а их совокупность. *Первый. Характер участия граждан во власти.* В этом критерии заложен ответ на следующий вопрос. Осуществляется ли власть самостоятельно и собственными силами граждан или они только влияют на принятие публично-властных решений? *Второй. Объект или результат, на который нацелено народное правление.* В этом критерии

заложен ответ на вопрос о том, что является итогом народовластия: принятие публично-властного решения или достижение иного общественно-полезного результата – строительство новых объектов, удовлетворение социальных нужд и т.д.? *Третий. Степень вовлеченности граждан в принятие публично-властного решения и в управление делами государства и характер коммуникации между гражданами и органами.* Этот критерий позволяет оценить качество встроенности граждан в этапы разработки и принятия нормативных правовых актов, дифференцировать инициаторов процедуры принятия решений, установить степень влияния гражданской позиции на власть, выделить средства связи субъектов властеотношений – личный контакт, электронная коммуникация и т.д.

Типами демократии являются сферы проявления гражданской публично-властной активности, общественные отношения в ходе которой характеризуются однородностью. Формы демократии или ее механизмы – конкретные институты (совокупность правовых норм) и практика их реализации, которые характерны для каждого из типов демократии.

Непосредственная демократия. Этот тип демократии характеризуется прямым осуществлением власти гражданами. Результатом непосредственной демократии является публично-властное решение. Ее основные формы – выборы, референдумы, отзывы выборного должностного лица, собрания (сходы) граждан. В случаях непосредственной демократии не совсем корректно говорить о праве на участие в управлении делами государства. Это – прямое осуществление власти, а не участие в ее осуществлении.

Общественное участие. Оно означает решение гражданами дел государства самостоятельно и собственными силами. Общественное участие можно характеризовать как управление для самих себя или самоуправление в рамках участия в общественно-полезной деятельности. Результатом этого типа демократии являются объекты социальной инфраструктуры, конкретные общественные потребности и т.д. Формы общественного участия

– социальная ответственность бизнеса, частно-государственные партнерства, публичный аутсорсинг, социальные заказы, гранты, институты саморегулирования, акты социального нормирования, механизмы участия некоммерческих неправительственных организаций в решении общественно-полезных задач. Общественное участие может быть выведено из права граждан на непосредственное участие в управлении делами государства.

Представительная демократия. Этот тип демократии характеризуется тем, что граждане влияют на публично-властные решения через демократически избираемых должностных лиц – депутатов, президентов, глав исполнительных органов власти. Формы представительной демократии – предложения или наказания кандидатам на выборах, встречи с ними, отчеты об их деятельности, различные механизмы аккумуляции политических партий желаний и потребностей поддерживающего их электората. Представительной демократии созвучно право граждан на участие в управлении делами государства через их представителей.

Демократия соучастия. Этот тип демократии означает включенность граждан в процедуру принятия нормативных правовых актов. В разработке и обсуждении проектов публично-властных решений соучаствуют граждане и органы. Нормативные правовые акты принимаются уполномоченными должностными лицами. Однако участие общественных институтов является обязательным элементом нормотворческой процедуры. Без этого условия публично-властные решения не могут обрести юридическую силу. Формы демократии соучастия – народная правотворческая инициатива, народные обсуждения, публичные слушания, участие граждан и организаций в общественных советах и советах по предпринимательству, привлечение общественности к экспертизе проектов нормативных правовых актов.

Консультативная демократия. Она означает общественное влияние на принятие публично-властных решений путем формирования и выражения мнения граждан по поводу планируемых мер государственной и муниципальной политики, в т.ч. и по поводу проектов нормативных

правовых актов. В этом случае граждане и органы оказываются достаточно обособленными друг от друга¹. Независимо от того, по чьей инициативе – общества или власти – проводятся соответствующие формы консультативной демократии, эти формы, по сути, представляют собой механизмы выявления общественного мнения. В отличие от демократии соучастия гражданская позиция не требует начала нормотворческого процесса и не заявляется непосредственно в ходе заседаний органов, проводимых с участием общественности. К формам консультативной демократии относятся: опросы, конференции граждан, независимая общественная экспертиза, консультативный референдум (если речь идет о необязательном действии принятого на нем решения), публичные слушания (которые не предусмотрены в качестве неременной стадии принятия публично-властного решения).

Коммуникативная демократия. Этот тип демократии представляет собой разнообразные формы влияния граждан на власть (необязательно на принятие публично-властных решений), которые не вписываются в иные типы осуществления власти и участия в управлении делами государства. Коммуникативная демократия охватывает любые контакты между органами и гражданами, которые позволяют последним высказаться относительно проводимой государством политики, заявить протест, предложить общие направления модернизации. Формы коммуникативной демократии – петиции, гражданские форумы, публичные мероприятия, в т.ч. публичные акции, которые совершаются на практике и не регулируются Законом, лоббизм, встречи представителей бизнеса и общественности с должностными лицами и др. Коммуникативная демократия учитывает и неформальные, но не противоречащие закону, механизмы влияния на принятие публично-властных решений. Например, лоббизм. Последний после его формализации

¹ См.: *Астафичев П.А.* Сущность консультативного участия граждан в муниципальной деятельности / Государство, право, управление – 2007 [Текст]: Материалы VII-й Всероссийской научно-практической конференции. Ч. I и II / Отв. ред. *С.И. Некрасов*; Государственный университет управления. – М.: ГУУ, 2007. С.45.

и официальной встроенности в нормотворческий процесс мог бы «перейти в разряд» демократии соучастия.

Сетевая демократия. Этот тип демократии учитывает возможности интерактивного общения и проведения транзакций в сети Интернет. Сетевая демократия означает осуществление гражданами власти и их участие в управлении делами государства посредством электронных сетей общего пользования. В этом ее главное отличие от всех иных типов демократии. Компьютерные сети дают новые возможности для самоорганизации как общества в целом, так и отдельных социальных групп при отстаивании их интересов. Благодаря компьютерным сетям возникает новое пространство общения людей, которое допускает, как индивидуальное, так и коллективное принятие решений и выражение мнений². Формы сетевой демократии – интернет-форумы (конференции), интернет-опросы, интернет-голосования, организация и деятельность «виртуальных партий», коммуникации общества и граждан и обмен информацией в режиме «он-лайн» государства и др. В настоящее время активно развиваются управление через электронное администрирование, электронное взаимодействие с гражданами, предоставление электронных услуг, порталы органов и территорий. Интерактивное сообщение – это и возможность формирования необходимого позитивного имиджа региона, и возможность изучения и влияния на общественное мнение в электронных формах, и создание механизма формирования активной гражданской позиции, и приобщение населения к участию в развитии различных сфер жизни соответствующей территории.³

Производственная демократия. Она означает влияние трудовых коллективов и администраций предприятий, учреждений и организаций на деятельность органов власти прежде всего через механизмы социального партнерства. Производственная демократия охватывает участие работников в

² См.: Румянцев А. Современное государство и вызовы постиндустриального общества // http://www.law.net.ru/stat_is/2a.htm.

³ См.: Ивойлова О.Ю. Роль электронного правительства в процессе формирования позитивного имиджа региона // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3. С.57

принятии решений на уровне публичных и коммерческих субъектов экономической деятельности и на уровне отраслевых рыночных институтов, способных «откликаться» на консолидированные действия участников соответствующей сферы экономики. Формы производственной демократии – участие работников, работодателей и государства в социальном партнерстве, включение работников в составы советов директоров коммерческих организаций, представительство трудовых коллективов в союзах (ассоциациях) некоммерческих организаций или в саморегулируемых организациях и т.д. В 60-70-е годы XX века в отечественной литературе активно обсуждалось производственное направление участия граждан в управлении делами государства. Отмечалась тенденция вхождения производственных коллективов в ткань государственного управления.⁴ Производственная демократия не перестала интересовать исследователей и в настоящее время. Специалисты отмечают, что завоевания политической демократии не учитывают возможности участия работников и работодателей в принятии публично-значимых решений. Развитие производственной демократии могло бы восполнить ее дефицит и на политическом уровне⁵.

Выводы. 1) Выделение целого ряда типов демократии позволяет охватить все возможные ее формы и механизмы. Типология условна. Она изложена в русле устоявшихся теоретических основ и не противоречит Конституции РФ. Типология демократии позволяет понять реальные масштабы и глубину осуществления гражданам власти и их участие в управлении делами государства на современном этапе, в т.ч. и в России. Дифференциация тех или иных форм и механизмов демократии по типам, разумеется, может корректироваться. Допускается выделение и иных форм и механизмов демократии. 2) Сведение всех возможных форм и механизмов демократии к типам прямого и представительного правления имеет много

⁴ См.: Тихомиров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе. М.: «Юридическая литература», 1968. С. 53.

⁵ См.: Коршунова Т.Ю. Участие работников в управлении организацией // Трудовое право. 2006. № 10. Консультант+. Свечкарева Я.В. Участие работников в управлении предприятиями как одна из форм социального партнерства // Социальное и пенсионное право. 2006. № 3. Консультант+ и др.

недостатков: во-первых, искажает сущность прямой демократии, во-вторых, не дает развитию новых форм участия во власти, которые так и не могут вписаться в этот ряд (лоббизм, интернет-форумы и др.), в-третьих, ведет к абсолютизации народного суверенитета и к введению граждан в заблуждение относительно их реального доступа к власти. Представленная типология демократии позволяет избежать эти недостатки.