

Власова К.Б. Реализация концепции суверенной демократии в политико-правовом развитии Российской Федерации на современном этапе
М., Юридический факультет МГУ, НОЦ КИМС, 2009 г.

1. Основная идея и принципы концепции суверенной демократии

Идея «суверенной демократии» начала обсуждаться как в научных, так и в государственных кругах не так давно. Она преподносится как концепция, то есть замысел, который действительно является общим и выражает своеобразные принципы, обоснование и теоретическое развитие которых еще далеко не завершены. При этом существует позиция, что такая концепция становится постепенно «действующей доктриной, которая реально консолидирует правящую элиту и правящую партию»¹. Современный этап конституционного развития России характеризуется тем, что он подчинен общемировым закономерностям. Это подтверждается необходимостью совершенствования конституционно-правовых основ политической, экономической и социальной сфер жизни общества, формированием механизмов согласования интересов различных социальных групп, повышением эффективности управления в направлении демократизации.

На данном этапе существуют явные противоречия и различия в восприятии термина «суверенная демократия» во всех слоях общества. Этот термин вызывает много критики. Это связано с явной недоработанностью названной концепции. При этом нельзя умалять социальную значимость решения вопроса о перспективах развития России, которая и дает возможность дальнейшего обсуждения вопроса. На данный момент суверенную демократию можно определить как образ политической жизни общества, при котором органы государственной власти выбираются и направляются российским народом.

Зафиксировать момент рождения исследуемого термина достаточно сложно. Есть мнения, что такой термин родился в Тайване, а на международной арене он появился в 2004 г. в Университете Ольстер (Дерри). Председатель Комиссии Евросоюза «Европа и мир» на тот момент Р.Проди в своей речи сказал, в том числе следующее: «Кант вероятно бы поразился, увидав то, что мы создали в Европейском Союзе - форму наднациональной демократии в виде Союза суверенных государств, входящих в него в качестве членов. В некоторых отношениях наш Союз есть воплощение сущности кантовской федерации суверенных демократий»².

В нашей стране активное демократическое развитие началось только в 90-х годах. В качестве идеологического сопровождения этих процессов были выдвинуты сначала концепция управляемой демократии, а затем концепция суверенной демократии, претендующие на теоретическое обоснование особенностей пути нашей страны к демократии и праву.

В основе концепции «управляемой демократии» лежит идея необходимости укрепления государственной власти за счет уменьшения степени свободы гражданского общества, которое, по версии идеологов данного подхода, не готово к правовой свободе и стремится подменить ее антиправовым произволом.

Государство, ограничивая свободу граждан по своему произвольному усмотрению и в своих интересах, пыталось быть надсмотрщиком, который бы насильно пытался вызвать к себе доверие и уважение. При этом идея управляемой демократии просуществовала недолго. Недолговечность вызвана ее неконкурентоспособностью на мировой арене,

¹ Орлов Д. Суверенная Демократия. От идеи – к доктрине. М. 2007. С.3

² Лебедев В.А., Киреев В.В. Суверенная демократия или суверенитет демократии? // Конституционное и муниципальное право. 2007. N 5. С.1

гденепринято открыто высказывать недемократические идеи. А также после сложного перехода от идеологического и тоталитарного государства, на современном этапе важно поддерживать идею правового демократического государства с эффективно функционирующей системой разделения властей, с самостоятельным парламентом, который ищет правовые решения путем справедливого согласования различных социальных интересов, с исполнительной властью, действующей строго в рамках правового законодательства, с независимым судом.

Ведь ясно, что приказная управляемость принципиально отличается отправовой, при которой, в конечном итоге, общество управляет властью, формируя ее с учетом своих потребностей и воздействуя на проводимую ею политику.

На смену идеи сильного государства в середине двухтысячных годов приходит концепция суверенной демократии.

В ноябре 2006 г. Владислав Сурков опубликовал статью, суммирующую его собственные размышления на тему «суверенной демократии», а также ключевые аргументы «за» и «против» этой идеи. Его ключевой тезис – «суверенная демократия» есть универсальная форма политического устройства нации в условиях глобализации. Россия не изобретает эту форму в виде особого пути, а лишь адаптирует ее к собственной специфике. И тогда, утверждает Сурков, «допустимо определить суверенную демократию как прообраз политической жизни общества, при котором власти, их органы и действия выбираются, формируются и направляются исключительно российской нацией во всем ее многообразии и целостности ради достижения материального благосостояния, свободы и справедливости всеми гражданами, социальными группами и народами, ее образующими»³.

Через год с небольшим в «Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ», появляется тема, вскоре обозначенная термином, введенным Р.Проди. Россия стала позиционироваться как суверенная страна, способная самостоятельно определять для себя и сроки, и условия движения по пути демократизации и модернизации.

Главная тема в концепции – тема соединения демократии с суверенитетом. В феврале 2006 г., выступая перед активом партии Единая Россия, Сурков заявил: «Россия, на мой взгляд, станет суверенной демократией. То есть выйдет на путь устойчивого развития. Будет экономически процветающей, политически стабильной, высококультурной. Будет иметь доступ к рычагам влияния на мировую политику. Будет свободной нацией, совместно с другими свободными нациями формирующей справедливый миропорядок». Речь, опубликованная на Интернет-сайте Единой России, была озаглавлена с помощью ключевого тезиса, сформулированного Сурковым: «суверенитет – политический синоним».

Надо отметить, что идентификация России как «суверенной демократии» раз и навсегда закрывает вопрос о «множественности» суверенитетов в федеративном государстве. Парад суверенитетов уж никогда не будет повторен. Введением данного термина в общее пользование провозглашает стратегию качественного обновления страны как суверенной демократии.

Термин «суверенная демократия» сегодня трактуется учеными-юристами неоднозначно. Существуют ученые определяющие «суверенную демократию» как образ политической жизни общества, при котором власти, их органы и действия выбираются, формируются и направляются исключительно российской нацией во всем ее многообразии и целостности ради достижения материального благосостояния, свободы и

³ Лебедев В.А., Киреев В.В. Суверенная демократия или суверенитет демократии?//Конституционное и муниципальное право. 2007. N 5. С.2

справедливости всеми гражданами, социальными группами и народами, ее образующими.⁴

Под термином «суверенная демократия» понимают в основном политико-правовой режим, то есть способ осуществления народной и государственной власти, выраженный в соответствующих правовых документах. Термин «суверенная демократия» характеризует политическую систему в целом как с внутренней, так и с внешней точек зрения. Понятие определяет внутренний характер демократии как способа политического устройства общества

При этом «суверенная демократия» встретила серьезную критику и со стороны различных политических сил, как правых, так и левых. Для населения этот термин до сих пор остается непонятным. Многие даже не знают о существовании такой идеи. На западе считают, что Россия просто придумала какой-то новый термин, который ни на что не влияет и главное не означает установление той самой демократии.

Наряду с проводимыми правовыми реформами особенно важно формирование идеи о развитии Российской Федерации как свободного, демократического государства. Важно оформить все эти идеи в некую теорию, которая обязательно должна быть реализована на практике.

Рассуждение о суверенной демократии в России подтверждается положениями Конституции, согласно которым: во-первых, «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ»; во-вторых, «никто не может присваивать власть в Российской Федерации». Данная концепция подразумевает под собой развитие гражданского общества, надежного государства, конкурентоспособной экономики и эффективного механизма влияния на мировые события.

В свете рассуждений о суверенитете Российской Федерации затрагивается также проблема конкурентоспособности нашего государства на мировой арене. Общие ценности свободы, справедливости и материального благополучия должны не только декларироваться в рамках концепции, но и закрепляться в нормативных актах разного уровня, а также обеспечиваться на практике. Этого требуют международные стандарты. Ведь, как преподносится в заинтересованных политических кругах, суверенная демократии - это не цель, а средство реализации национальной идеи.

Сегодня в политических заявлениях выражена общая стратегическая цель - превращение России в страну, имеющую развитое гражданское общество и устойчивую демократию, конкурентоспособную рыночную экономику, современные, хорошо оснащенные и мобильные Вооруженные силы. Достижение этой цели связывается с решением национальных задач, к которым относится развитие экономики, политической системы, социальной и духовной сфер. Естественно, что такие задачи конкретизируются применительно к существующей обстановке и находят воплощение в деятельности российского государства. Одной из основных задач для нашего государства является обеспечение возможности для России самостоятельно и свободно определять для себя условия, формы и направления развития с учетом ее исторических, экономических, геополитических, социальных и ментальных особенностей.

Необходимо отметить, что вопрос о национальной идее стоит достаточно остро. Такая национальная идея должна объединить граждан, поднять общую правовую культуру. Следует признать, что идея суверенной демократии пока выражена в самом общем виде и пока не может быть конкретно обозначена, поэтому не может претендовать на звание национальной идеи. Причем весьма велик соблазн использования идеологического потенциала концепции суверенной демократии с единственной целью - для манипуляции общественным сознанием. Поэтому так важно тщательно

⁴Лебедев В. А., Киреев В. В. К вопросу о понятии суверенной демократии // Вестник ЧелГУ. Серия: Право. 2007. № 2. С. 27.

проанализировать все элементы механизма суверенной демократии, особенности их взаимодействия, пока не сформируется видение гарантий, препятствующих установлению авторитаризма, не сложится российская концепция социального государства и гражданского общества, а потом все это не будет воплощено в реальных действиях государственной власти и общественной практике.

На данном этапе важнее всего разъяснить сущности и необходимости реализации концепции суверенной демократии.

При этом ясно, что суверенитет" и "демократия" как сложные политико-правовые категории не могут быть исследованы абсолютно во всех взаимосвязях и содержательных характеристиках. В связи с этим обсуждаемая концепция не может быть общедоступна сама по себе.

В науке наряду с государственным суверенитетом выделяются ещё и такие понятия, как национальный суверенитет и народный суверенитет. Народный суверенитет определяется как полновластие народа, в том числе наличие у него социально-экономических и политических средств для реального участия в управлении делами общества и государства. Нетрудно заметить, что наиболее ярко взаимосвязь суверенитета и демократии выражает понятие "народный суверенитет". Согласно статье 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Поэтому суверенитет государства представляет собой выраженный особыми политико-правовыми средствами суверенитет народа. Именно с позиций взаимосвязи понятий государственный суверенитет" и "народный суверенитет" следует рассматривать понятие -"демократия".

Термин "демократия" является более сложным и многосторонним. Демократия характеризуется и как форма общественной власти, государства, основывающаяся на признании народа источником власти, его права участвовать в решении государственных дел в сочетании с широким кругом гражданских прав и свобод, как политический строй, основанный на признании принципов народовластия, свободы и равноправия граждан. Идеи демократии основываются, прежде всего, на идеалах свободы и независимости каждой личности, признании ее права выражать и отстаивать собственный интерес политическими средствами. Однако российскому правовому сознанию чужды идеалы индивидуализма. Традиционно присущие правовому сознанию идеи общинности, служения государству предопределяют то, что проблема конфликта личных интересов, равно как и проблема конфликта интересов различных социальных групп, склонна разрешаться не путем борьбы за политическую власть, а посредством апеллирования к власти существующей. При этом предполагается, что конфликт будет разрешен не в пользу того, на чьей стороне сила, а того, на чьей стороне справедливость.

Изначально, будучи нацеленным на аполитичность, общественное сознание не приемлет идеи демократии в том виде, в котором они традиционно трактуются в западной философской и правовой литературе. В этом плане весьма справедливым является указание на то, что единственным правящим классом в России на протяжении достаточно длительного исторического периода остается бюрократия⁵.

С демократией в российском сознании связывается надежда на справедливость, данная идея рассматривается как один из ведущих принципов, как идеал государственно-властных отношений. Эти принципиальные положения позволяют определить суверенную демократию как политико-правовой режим реализации полновластия народа в независимой от всякой другой власти деятельности государства для обеспечения высокой динамики роста благосостояния граждан, развития свободы личности, свободы предпринимательства и институтов гражданского общества.

Успех реализации концепции суверенной демократии зависит от степени политической солидарности государства и общества, от полноты выражения народных

⁵Ясин Е. Приживется ли демократия в России. М., 2006. С. 156.

интересов в деятельности государственных институтов и является своеобразным индикатором наличия подлинной демократии. Механизм обеспечения такой солидарности и является механизмом осуществления демократии.

Речь идет о некоем консенсусе различных политических сил, органов публичной власти, так как в обществе представлены различные мнения о фактическом содержании народного суверенитета, особенностях российской демократии и правомерности смыслового и содержательного соединения указанных категорий.

Необходимо отметить, что сама концепция суверенной демократии должна быть реализована на нескольких уровнях, а именно в политической, экономической и социальной сферах. То есть быть выражена в нормах законодательства. В дискуссиях о суверенной демократии уже была отмечена взаимосвязь концепции с экономическим развитием страны и подразумевает построение конкурентоспособной экономики и эффективной социальной политики. Сложность заключается в том, что российская экономическая модель также не сформирована до конца.

Также нельзя не отметить негативное государственно-бюрократическое воздействие на экономико-политические процессы. Государство во многих сферах установило административные барьеры, а также собственную монополию, что явно противоречит идее суверенной демократии.

Концепция суверенной демократии как раз предполагает поиск новых правовых форм воздействия государства на экономические отношения. При этом для реализации всех принципов и идей концепции необходимо доверие всех граждан государству, его восприятие как социального и стабильного. С позиций суверенной демократии возможны изменения так называемой «экономической Конституции», а именно закрепление в основном законе целей развития экономики страны и роли государства в управлении экономикой; особой социально-экономической значимости природных ресурсов и принципов управления государственной собственностью. Государство должно регулировать экономические отношения, но не должно мешать их развитию.

Еще более активно обсуждаемая концепция проявляется в политической сфере. Тем более в Конституции РФ в достаточной мере отражены основы политической системы. Поэтому общий анализ перспектив суверенной демократии в рамках существующей политической системы возможен без выхода за пределы содержания собственно конституционных норм.

Необходимо отметить, что конституционные нормы, определяющие политическую систему общества, обладают признаками системности и сложной структурой, проявляющейся в их многообразных взаимосвязях. Важным принципом должен быть принцип разделения компетенции между разными органами публичной власти и четкое закрепление их полномочий. В рамках концепции суверенной демократии все субъекты политической системы должны иметь свой особый статус и определенные права. Причем как органы государственной власти и органы местного самоуправления, различные общественные объединения, в особенности политические партии.

Как уже говорилось ранее, концепция суверенной демократии неразрывно связана с необходимостью установления национальной идеи и дискуссиями об идеологии. Причем наличие недостатков в нашем государстве не исключает его идеологической обязанности по формированию уважительного отношения как к самому государству, так и к другим социальным институтам, выражающим интересы общества⁶. Если идеология управляемой демократии ориентирована, прежде всего, на "внутреннее потребление", то основная задача идеи "суверенной демократии" - продемонстрировать Западу свою озабоченность по поводу "навязывания" России западных (т.е. правовых, либерально-демократических) ценностей. Согласно такому подходу выдвигаемая Западом (а точнее - интегрирующейся Европой) в качестве универсальной общечеловеческой ценности идеология приоритета

⁶Лебедев В.А., Киреев В.В. Правовые принципы суверенной демократии// Конституционное и муниципальное право. 2007. N 19. С.4

естественных прав человека и демократии как гаранта этих прав несет в себе опасность для суверенитета национальных государств. По мнению Г. Павловского, именно Россия, нации которой "отказано в европейской идентичности"⁷, оказывается особенно уязвимой в ситуации, когда "ценности, устанавливаемые экспертным путем, затем продвигаются военной силой"⁸. В идеологической деятельности должны быть широко задействованы общественные структуры. Необходимо, чтобы эти структуры действовали именно в системе идеологического механизма правовой идеологии и транслировали именно ее содержание. Долю таких союзников правовой идеологии необходимо увеличивать, применяя их в государственной идеологической деятельности более интенсивно, так как они часто в большей степени способствуют достижению целей правового воспитания.

Некоторые эксперты говорят о необходимой независимости российской демократии от западных стандартов, в этом, по их мнению, и должен будет проявляться суверенитет Российской Федерации. Но все-таки при увеличении идей глобализации такие мнения не совсем обоснованы. Идеи нашего государства все-таки должны корреспондироваться с западными. При этом просто должны учитываться особенности нашего государства и общества. Термин суверенная демократия лишь начинает плотно входить в жизнь Российского государства. История России, ее современное геополитическое положение в мире свидетельствуют о возможном самостоятельном развитии в этом направлении, и никакие попытки вмешательства во внутренние дела государства извне, особенно во время выборов, не должны помешать укреплению здания российской государственности.

Чтобы добиваться ценностей правового государства, которые провозглашены в Конституции, не следует замыкаться в потенциале сугубо суверенной демократии и отстаивании уникальности пути развития.

В настоящее время в Конституции закрепляется запрет на провозглашение какой-либо идеологии. Тем не менее, важно, чтобы в государстве существовали какие-либо идеологические начала, которые могут касаться уникальности пути России в рамках суверенной демократии. Под ними также могут подразумеваться взаимное уважение и взаимные обязанности государства и общества. То есть идеалы правового государства, а также антикоррупционная политика государства.

Следует обратить внимание на то, что принципы суверенной демократии до сих пор не сформулированы окончательно, есть лишь приблизительные варианты таких принципов.

Лебедев В.А. и Киреев В.В. в своей статье «Правовые принципы суверенной демократии»⁹ сформулировали следующие принципы данного понятия:

- 1) верховенство Конституции и использование ее потенциала;
- 2) обеспечение единства законодательной системы и приоритет федеральных законов над законами субъектов Федерации;
- 3) добровольное и неукоснительное исполнение законов;
- 4) развитие начал справедливости в нормативных правовых актах;
- 5) определение системы правовых приоритетов;
- 6) правовая конкурентоспособность общества и государства.

Нельзя не отметить расплывчатость всех перечисленных принципов, которые не добавляют четкости в осознание самого термина. Если кратко расшифровать каждый принцип, получается, что верховенство Конституции и использование ее потенциала – это необходимое условие легитимности действий, направленных на развитие общества и государства. Из верховенства Конституции исходит и концепция суверенной демократии. Естественно, что необходимость обеспечения устойчивости конституционных норм, особый порядок внесения поправок в Конституцию и ее пересмотра вызывают вопросы,

⁷ Предисловие от издателя в кн.: Европа без России. Договор, учреждающий Конституцию Европы, от 20 октября 2004 г. М., 2005. С. 5.

⁸ Там же. С. 7.

⁹ Лебедев В.А., Киреев В.В. Правовые принципы суверенной демократии//Конституционное и муниципальное право".2007.N 19. С.5

связанные с ее возможностью служить политико-правовым основанием для развития и реализации идей суверенной демократии. Особые свойства конституционных норм, определяющих наиболее фундаментальные категории, как «суверенитет» и «демократия», характеризующие наше общество и государство, позволяют говорить о наличии определенного смыслового и регулятивного потенциала Конституции РФ¹⁰.

Необходимость достижения политической и экономической стабильности общества, укрепления единого правового пространства в Российской Федерации в рамках концепции суверенной демократии выглядит весьма декларативно, так как работа над унификацией законодательства ведется давно, но пока о полном единстве и отсутствии противоречий на всех уровнях законодательной системы говорить рано.

Добровольное и неукоснительное соблюдение законов - это проблема правосознания. Соответственно идея суверенной демократии неразрывно связана с идеей развития уровня правосознания граждан. Граждане должны иметь доступ к информации о политических и общественных процессах, участвовать в жизни страны. Также особенно важно установление единых критериев справедливости для гражданина, общества и государства и учета этих критериев в процессе правотворчества. Хотя проблема справедливости закона – это вечная философская категория. Поэтому в данном варианте речь идет об общем понимании справедливости всеми субъектами государства.

Что касается приоритетов суверенной демократии, то их внедрение в общественную практику зависит от превращения этих правил в закрепленные нормы права. То есть структурные элементы концепции суверенной демократии должны быть связаны с системой права и законодательством. Правовая конкурентоспособность общества и государства важна на международной арене и напрямую зависит от признания того государственного режима, который существует в стране, а также признания особенностей отечественной правовой системы, ее особых возможностей для обеспечения развития экономической, политической, социальной, духовной сфер общества.

При этом следует учитывать, что Концепция суверенной демократии подразумевает, что интересы личности состоят прежде всего в реализации конституционных прав и свобод, в обеспечении личной безопасности, а интересы общества состоят в упрочении демократии, в создании правового, социального государства, интересы же государства заключены в незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, в безусловном обеспечении законности и поддержании правопорядка. Национальные интересы являются, в свою очередь, основой конституционной модели национальной безопасности России, которая позволяет выйти на более широкие подходы к пониманию данной категории, не ограничивая ее безопасностью народа-суверена. То есть идея национальной безопасности так же должна быть одним из принципов исследуемой идеи.

К числу коренных, основополагающих национальных интересов, которые должны защищаться относятся: территориальная целостность народа, его государственное самоопределение и политическое самоуправление; достойное место в мировом сообществе; процветание страны и населения на основе обеспечения прав личности и благополучия всех составляющих его социальных групп¹¹.

Для оценки защищенности соответствующих ценностей на уровне не только личности, но также общества и государства в целом, важное значение имеет институт прав и свобод человека и гражданина.

При этом права человека и состояние их защищенности являются наиболее объективным отражением достигнутого уровня зрелости не только политической

¹⁰ Лебедев В.А., Киреев В.В. Правовые принципы суверенной демократии//Конституционное и муниципальное право.2007.№ 19. С.6

¹¹Дзлийев М.И., Романович А.Л., Урсул А.Д. Проблемы безопасности: теоретико-методологические аспекты. М.: Издательство МГУК; Издательский дом "Друг", 2001. С. 59 - 60.

демократии, но и экономических свобод, рыночной экономики и социальной политики государства.

При суверенной демократии в идеале должно обеспечиваться согласование интересов личности, общества и государства посредством поиска баланса между свободой и властью, права человека становятся важным фактором конституционной безопасности РФ, которая является подтверждением суверенитета государства.

Конституционная безопасность личности - неотъемлемая составляющая правового государства и верховенства закона, а права личности - это одновременно и средство достижения интересов общества и государства.

Кроме перечисленных принципов следует добавить принцип доступности информации о деятельности государственных и судебных органов. 6 мая 2008 года распоряжением Правительства была одобрена Концепция формирования в РФ электронного правительства до 2010 г. Данная Концепция включает в себя новую форму организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов. На данный момент базы электронного документооборота и информирования населения активно развиваются. В подтверждение этого необходимо назвать такие нормативные акты, как Федеральный закон от 22.12.2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в РФ»¹², а также Федеральный закон от 09.02.2009г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹³. Такие шаги вполне оправданы, но самым важным все-таки является реализация таких положений. Последний закон вступил в силу только 1 января 2010 г. Так что суды только начали осваивать новые технологии. Государственные органы же не в полной мере соблюдают принцип открытости, закрепленный в концепции - сайты не всегда вовремя обновляются и недостаточно заполнены необходимой информацией.

Иными словами, факт принятия этого Закона идеологически крайне важен для начала серьезной работы над обеспечением открытости органов власти. Однако концепция Закона сформулирована так, что динамика и полнота его реализации зависят от тех самых органов власти, на достижение прозрачности деятельности которых он направлен¹⁴.

2. Реализация концепции суверенной демократии в конституционном, административно и муниципальном законодательстве

Важно как на данном этапе развития Российской Федерации выражаются идеи и принципы суверенной демократии в современном законодательстве Российской Федерации. Естественно, особое внимание следует уделить конституционному законодательству, так как оно отражает основы конституционного строя и государственной политики. Также необходимо исследовать нормы муниципального законодательства, так как на уровне местного самоуправления концепция суверенной демократии также должна найти свое выражение.

Системе запретов и ограничений занимают важное место в концепции суверенной демократии, поэтому имеет смысл обратиться к нормам административного права. То есть

¹² Собрание законодательства РФ. 16.02.2009. N 7. ст. 776.

¹³ Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. N 52 (ч. 1), ст. 6217.

¹⁴ Шевурдяев С.Н. Преимущества и недостатки Федерального закона "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 14. С.12

в рамках исследуемой концепции будут исследованы три отрасли российского законодательства.

Как уже говорилось, Конституция достаточно детально закрепляет основы политической системы Российской Федерации. В Конституции РФ наше государство характеризуется как социальное, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. А также Российская Федерация является светским с закрепленной многопартийностью и политическим плюрализмом. В ст. 2 Конституции РФ говорится, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а в обязанность государства входит признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. Все эти положения соотносятся с концепцией суверенной демократии.

Запреты и ограничения в нормах Конституции РФ закрепляют стабильность складывающихся в обществе политических отношений. Регулируя общественные отношения касающиеся сохранения политической стабильности и устоев государственной власти в Российской Федерации (ч.4 ст.3); вопросов предоставления Конституцией РФ на законодательном уровне гарантий сохранения гражданства за гражданами РФ (ч.3 ст.6); насильственного установления идеологии и создания общественных объединений, цель которых нарушение целостности и безопасности РФ (ч. 3,5 ст. 13); создания религиозного государства и установления одной из религий государственной (ч. 1 ст. 14); применения и действия в государстве неопубликованных законов (ч. 3 ст. 15); в области установления на территории РФ границ, пошлин, сборов (ч. 1,2 ст. 74); нарушения закона о выборах в Российской Федерации Президента РФ (ч. 2,3 ст. 81, ч. 2 ст. 92); регулирование запретов и ограничений норм, касающихся деятельности депутатов Государственной Думы РФ, Членов Совета Федерации (ч. 2,3 ст. 97); роспуска Президентом Государственной Думы РФ (ч. 2-5 ст. 109), запреты и ограничения предотвращают их нарушение субъектами правоотношений.

Важным вопросом при обеспечении стабильности в стране является обеспечение слаженного функционирования органов государственной власти при закрепленной в Конституции системе разделения властей. Иными словами, каждый уровень власти должен самостоятельно решать вопросы в рамках своей компетенции. Это закреплено законами и разделением средств в государственном и местных бюджетах.

Возможность оспаривания нормативных и ненормативных актов органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, их действия и бездействия в рамках гражданского и арбитражного процесса подтверждает гарантированность прав граждан на защиту от произвола органов власти.

Обеспечение равного доступа всех граждан к управлению государством также является одной из основных идей суверенной демократии. Статья 3 Конституции РФ гласит: «Высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы. Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону». Согласно Федеральному конституционному закону от 28.06.2004 г. № 5 –ФКЗ «О референдуме РФ» ст. 1 «Референдум Российской Федерации - всенародное голосование граждан Российской Федерации по законопроектам, действующим законам и другим вопросам государственного значения. Референдум Российской Федерации наряду со

свободными выборами является высшим непосредственным выражением власти народа»¹⁵.

При этом Закон «О референдуме» закрепляет весьма сложную и длительную процедуру его организации. Устанавливается явный приоритет парламентских и президентских выборов перед референдумом. Многие критики данного института говорят о том, что народ обладает настолько низким уровнем правосознания, что просто не способен принимать осознанное решение. Тем более все равно окончательное решение будет принято под воздействием властей. Так что, несмотря на закрепление приоритетного места референдума в системе непосредственной демократии, этот институт так и не стал традиционным в нашей стране. А его проведение действительно не совсем оправданно на современном этапе развития России. Тем не менее, в обсуждаемой концепции роль референдума первостепенна, ведь одной из наиболее значимых граней конституционализма являются конституционная идея народовластия, практика его осуществления и развития.

Единый подход организации конституционной юстиции к вопросам демократии дает необходимые ориентиры поведению государственной политики, направленной на защиту целостности и незыблемости основ конституционного строя, оптимальному сочетанию индивидуальной свободы и ответственности личности с обязательствами государства по обеспечению и гарантированию конституционных прав и свобод человека и гражданина¹⁶.

В правовых позициях Конституционного Суда РФ сформулированы зачастую принципы демократии, справедливости и юридического равенства. То есть в Постановлениях и Определениях Конституционного Суда содержатся принципы суверенной демократии, которые впоследствии должны учитываться в различных актах органов государственной власти и местного самоуправления. Подход к партийному строительству со свойственных концепции суверенной демократии системных позиций предполагает принятие взаимосвязанных мер, направленных на создание не только экономических и политических, но и правовых, идеологических и других предпосылок такой демократии.

Следует заметить, что целый ряд основополагающих элементов концепции суверенной демократии был выработан и применяется на практике Конституционного Суда РФ, а именно:

1. признание достойной жизни и свободного развития личности в качестве основы развития народа и государства;
2. полнота и неделимость суверенитета народа;
3. социальное единство публичной власти, самостоятельность народа в определении организационно-правового механизма достижения конституционных целей;
4. разделение политической и экономической власти;
5. необходимость учета особенностей конкретно – исторического этапа развития государства в процессе его модернизации и другие подобные положения¹⁷.

В свою очередь, современные представления о демократии немыслимы без концепции активного влияния на политическую жизнь политических партий. В равной степени и любой демократический режим неосуществим без деятельности партий, являющихся весьма значимым элементом политической системы общества.

При становлении суверенной демократии социальная значимость политических партий легко возрастает. Согласно ст. 3 Федерального закона от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ

¹⁵Собрание законодательства РФ.05.07.2004. N 27.ст. 2710.

¹⁶Ереклинцева Е.В. Концепция суверенной демократии как элемент современной конституционной аксиологии. Открытый конкурс молодых ученых. Часть 2. М. 2009. С. 117

¹⁷ Там же. С. 140

"О политических партиях"¹⁸ политические партии призваны выражать политическую волю граждан, обеспечивать их участие в общественных и политических акциях, выборах и референдумах, представлять интересы граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Являясь необходимым элементом демократического общества, политические партии в не меньшей степени необходимы и для демократического государства.

Количество и, можно сказать, качество партий показывает истинный режим государственной власти, ее демократичность. Важно также наличие оппозиции, как парламентской, так и политической. На данный момент принцип многопартийности на практике не реализуется, вся политическая арена подчинена одной партии - «Единая Россия», оппозиция почти нейтрализована, статья 31 Конституции почти не реализуется в отношении критикующих власть сил. Все вышеперечисленное мешает установлению демократического независимого государства.

Иными словами, огосударствление политических партий не укрепляет глобальную конкурентоспособность государства, а ослабляет ее, создает возможности для опирающейся на вполне обоснованное недовольство населения политической дестабилизации, генерируемой извне. Другая совокупность обстоятельств связана со спецификой формирования партийной системы современной России¹⁹.

Избирательная система имеет много минусов, доступ партий к выборам и местам в Парламенте весьма осложнен. Да и создание самих партий вызывает большое количество трудностей. К сожалению, в ближайшее время особых изменений не предвидется. Концепция суверенной демократии же предполагает повышение качества народного представительства во власти, предполагает расширение возможностей участия политических партий в выработке и корректировке государственных решений. Повышение эффективности действующих и установление новых механизмов контроля над органами власти. Устранение правовых предпосылок коррупции в государственном аппарате.

Предложенные сторонниками концепции изменения должны способствовать предотвращению дальнейшего отчуждения власти от общества и постепенному росту доверия граждан России к государству.

Анализ конституционного законодательстве важен с точки зрения подтверждения статуса концепции суверенной демократии в качестве конституционной идеи.

В административном праве принципы суверенной демократии выражаются в системе запретов и ограничений, то есть в системе обеспечения закрепленных в Конституции основ суверенного демократического государства.

Административно-правовое регулирование носит достаточно сложный и обширный характер, затрагивает разнообразные сферы. В рамках концепции суверенной демократии административно-правовое регулирование должно носить гибкий характер, необходимо, чтобы в составе механизма административно-правового регулирования присутствовали не только запреты и разрешения, но также и дозволения. Как отмечает В.Д. Сорокин, "...дозволения, предписания и запреты как способы правового регулирования настолько тесно связаны друг с другом, что практически отдельно существовать не могут. Только совместно они образуют некое ядро единого метода правового регулирования, который обусловлен единым предметом и обеспечивает регулирование образующих его отношений социально-правовой среды"²⁰. Участие граждан в деятельности органов исполнительной власти - это форма реализации суверенитета народа в осуществлении важнейшего вида государственной власти. Поэтому вовлечение в процесс государственного управления всегда рассматривалось наукой административного права как важнейшая составляющая

¹⁸ Собрание законодательства РФ. 2001. N 29. Ст. 2950.

¹⁹ Лебедев В.А., Киреев В.В. Политические партии и проблемы современного российского конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 6. С.2

²⁰ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. СПб., 2004. С. 44.

активного административно-правового статуса гражданина, предоставляющего возможность действовать для государства, для общественного блага.

Участие граждан в государственном управлении обоснованно рассматривается в качестве одной из форм контроля общества за деятельностью исполнительной власти. Формальное, бюрократическое поведение государственных служащих отторгает граждан от их деятельности, создает атмосферу взаимного недоверия и деформирует исполнительную власть. Предупреждать, сдерживать и нейтрализовывать эти пагубные явления призван институт участия граждан в деятельности исполнительной власти. Различные государства по-разному решают проблему вовлечения граждан в осуществление исполнительной власти, в зависимости от традиций, политических, правовых и иных условий²¹.

Также следует обратить внимание на те нормы, которые закреплены в Кодексе об административных правонарушениях РФ²². Согласно Кодексу, задачами законодательства об административных правонарушениях являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений.

В настоящее время достаточно остро стоит проблема административных барьеров, под такие барьерами понимается: 1) административные барьеры при входе предпринимателей на рынки: лицензирование, разрешение, регистрация, согласование проектной документации, получение доступа к льготному кредитованию, лизингу, выделению субсидий, заключение контрактов на государственные или муниципальные закупки; 2) административные барьеры, связанные с допуском товаров (услуг) на рынок: сертификация, маркирование, паспортизация, 3) административные барьеры, связанные с проведением государственного контроля (надзора), делопроизводство, многочисленные формы обязательной отчетности²³.

Правда сейчас имеет место сокращение количества видов деятельности, которые подлежат обязательному лицензированию, сокращается объем обязательной сертификации. Идея с техническим регулированием также уже показала свою несостоятельность. То есть государство старается отказаться от излишне жестких рамок экономической деятельности и регулирования в целом. Но дело в том, что административные барьеры не должны полностью исчезнуть. Определенный контроль в этих сферах должен быть обязательно.

Ведь в административном праве естественно больше запрещающих норм. Совокупность административных санкций содержится в упомянутом ранее Кодексе. Хотя установление административного запрета еще не является гарантией его соблюдения, а также гарантией обеспечения правопорядка. Административный запрет является средством обеспечения правопорядка, тем не менее само нормативное предписание запрещающего характера подлежит охране с помощью разнообразных правовых санкций, а также иных охранительных средств.

Можно привести следующий пример. В Конституции РФ, в ст. 31 граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

²¹ Мегрелидзе М.Р. Становление института разрешения административно-правовых споров // Юриспруденция. М. 2008. С.2

²² Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. N 1 (ч. 1). ст. 1.

²³ Маликов Р. О преодолении административных барьеров // Общество и экономика. С. 107.

Часть 2 ст. 20.2 Кодекса об административных правонарушениях России²⁴ предусматривает ответственность за нарушение установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования. Публичное мероприятие может проводиться в любых пригодных для целей данного мероприятия местах в случае, если его проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников данного публичного мероприятия. Условия запрета или ограничения проведения публичного мероприятия в отдельных местах могут быть конкретизированы федеральными законами.

В том числе, Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях"²⁵ к местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещается, относит: территории, непосредственно прилегающие к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности; путепроводы, железнодорожные магистрали и полосы отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводы, высоковольтные линии электропередач; территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента РФ, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы; пограничную зону, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов. То есть в Конституции устанавливается определенное право, которое может быть реализовано только в рамках тех запретов и условий, которые устанавливаются административным законодательством.

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации"²⁶ закрепляет положение о том, что за несоблюдение запретов, связанных с государственной службой, устанавливается ответственность (п. 4 ст. 17).

В частности, гражданский служащий обязан исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне; исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности; осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках установленной законодательством Российской Федерации компетенции государственного органа; не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство, а также соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации.

Как уже указывалось, одним из основных признаков административно-правового запрета является его нормативная определенность. В противном случае запрещающая норма не будет столь успешной в реализации. Поэтому вся деятельность государственных служащих должна контролироваться дополнительными запретами. В частности, различные административные и уголовные, даже антикоррупционные нормы должны предусматривать более детальные предписания о запрещенных действиях для чиновников и других должностных лиц. Ведь прозрачность системы публичной власти тоже является приоритетным направлением суверенной демократии.

Дозволения в административном праве тоже распространены. Они в большей мере соответствуют идее суверенной демократии. Дозволения установлены в системе государственной службы, законодательстве об административных правонарушениях. Всем правовым дозволениям присущи определенные признаки. В частности, дозволения устанавливаются нормами права, данные средства дают возможность гражданину или правоприменителю действовать определенным образом, следуя при этом нормативным предписаниям. Так, при малозначительности совершенного административного

²⁴ Собрание законодательства РФ. 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.

²⁵ Собрание законодательства РФ. 2004. N 25. Ст. 2485.

²⁶ Собрание законодательства РФ. 2004. N 31. Ст. 2063.

правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием (ст. 2.9 КоАП РФ).

Нормы административного права, реализуемые в исследуемой сфере, преследуют практически те же цели, что и нормы административного права, действующие в иных сферах управления. Они упорядочивают и закрепляют наиболее целесообразные общественные отношения в сфере управления, охраняют урегулированные правом общественные отношения, а также вытесняют из сферы управления общественные отношения, не отвечающие современным реалиям²⁷.

В многочисленных дискуссиях о суверенной демократии практически не уделяется внимание развитию идеи на муниципальном уровне. Хотя одним из условий развития концепции является построение теоретически обоснованной и эффективно действующей модели взаимоотношений государственной власти на федеральном уровне и местного самоуправления.

На муниципальном уровне концепция суверенной демократии реализуется в принципах независимости местного самоуправления и муниципальных образований. Анализ состояния современного муниципального законодательства и практики его реализации в субъектах Российской Федерации дает основания полагать, что одним из важнейших источников возрождения и развития местного самоуправления в Российской Федерации может стать непосредственная деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по укреплению механизмов участия населения в самоуправлении. Общую направленность правовой политики в сфере местного самоуправления определяет принцип самостоятельности местного самоуправления

В Конституции РФ закрепляется, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. В Указе Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об Утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в РФ» перечислены основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления. В частности, сказано, что государственная политика в области развития местного самоуправления направлена на обеспечение преемственности деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и соответствующих должностных лиц в процессе реформирования местной власти на принципах самоуправления.

Важно, чтобы и на местном уровне была обозначена обеспечительная роль государства. В Указе закреплено, что местное самоуправление признается и гарантируется государством как форма самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения, обеспечения повседневных потребностей каждого человека в отдельности и населения муниципального образования в целом.

Участие граждан в осуществлении местного самоуправления гарантируется конституционными правами избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления, обжаловать в суд решения и действия (или бездействие) органов местного самоуправления, самостоятельно решать вопросы местного значения (как через органы местного самоуправления, так и путем прямого волеизъявления), самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления.

²⁷ Коренев А.П. Административное право. М., 2000. С. 45.

Органы государственной власти должны не только создавать правовую и экономическую основы деятельности муниципальной власти, но и разъяснять населению государственную политику в области развития местного самоуправления, способствовать тому, чтобы граждане имели реальную возможность участвовать в решении вопросов местного значения. Указанная норма особенно важна для раскрытия концепции суверенной демократии

Важным является перечисление вариантов несоблюдения законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении, в том числе:

принятие законодательных актов субъектов Российской Федерации, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству;

принятие нормативных правовых актов органов местного самоуправления, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству и законодательству соответствующего субъекта Российской Федерации;

невыполнение норм муниципального права должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления.

А также выделяют: бездействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, отсутствие нормативного регулирования на соответствующем уровне вопросов, связанных с осуществлением местного самоуправления.

Отсутствие четкого правового разграничения полномочий между органами государственной власти (федеральными и субъектов Российской Федерации) и органами местного самоуправления является одной из наиболее острых проблем становления местного самоуправления, препятствующих эффективному решению ряда важнейших вопросов деятельности органов местного самоуправления, в том числе вопроса наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и недостаточное обеспечение финансово - экономической самостоятельности муниципальных образований может помешать построению суверенной демократии на муниципальном уровне.

Причем принципы построения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации можно использовать при построении суверенной демократии на местном уровне.

Имеются в виду следующие принципы:

единство целей, направлений, задач и механизмов реализации государственной политики;

комплексный подход к реализации государственной политики;

взаимодействие и сотрудничество федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в процессе реализации государственной политики;

преемственность государственной политики на разных этапах проведения муниципальной реформы;

всесторонняя поддержка местного самоуправления со стороны государства;

невмешательство органов государственной власти в компетенцию органов местного самоуправления;

контроль со стороны государства за реализацией государственными органами и их должностными лицами государственной политики.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ « Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁸ содержит несколько важных для концепции суверенной демократии положений.

²⁸Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. N 40. ст. 3822.

Отдельно выделяются вопросы местного значения поселений, муниципального района, городского округа.

Кроме того перечисляются принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления. В частности, перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон, а финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации). В случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, указанные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Важно положение об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления. Речь идет о перечне показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления утверждается в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации. То есть на основании результата этой оценки могут быть выработаны дальнейшие шаги по улучшению положения местного самоуправления.

Поскольку концепция суверенной демократии предусматривает активное участие народ в осуществлении государственной власти и местного самоуправления, нельзя не сказать о формах непосредственной демократии на местном уровне.

В Законе предусмотрены такие ее формы, как местный референдум, муниципальные выборы, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, сход граждан, правотворческая инициатива граждан, а также территориальное общественное самоуправление и публичные слушания. Кроме того, указаны собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов) и опрос граждан, а также обращения граждан в органы местного самоуправления. То есть арсенал способов участия граждан в осуществлении местного самоуправления достаточно широк. При этом проблемы проявляются в применении таких способов на практике. Практически ни один из перечисленных вариантов не используется. Хотя, по мнению многих ученых, использование перечисленных средств только бы улучшило связь народа и государства, повысило бы уровень доверия к нему.

При внедрении идей суверенной демократии на местном уровне будет необходимо повысить уровень средств осуществления непосредственной демократии, в том числе можно говорить и о реализации норм об отзыве депутатов представительных органов субъектов федерации, других выборных должностных лиц, то есть оформить нормы ответственности, которые входят в обсуждаемую концепцию.

Отдельное внимание следует уделить отмене выборов губернаторов. Так как такие изменения в законодательстве явно противоречат принципам суверенной демократии. Субъекты Российской Федерации после введения нового порядка наделения полномочиями их высших должностных лиц, по сути, лишились своего права самостоятельно устанавливать систему органов государственной власти, несмотря на то что это право закреплено Конституцией. В своей статье "Позиции" и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: до и после решения по делу о назначении губернаторов» Саликов М.²⁹ задает несколько вопросов по поводу таких изменений. Во-первых, можно ли говорить о демократичности государства, которое не спрашивает мнения народа по важнейшему вопросу государственной и общественной

²⁹Саликов М. "Позиции" и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: до и после решения по делу о назначении губернаторов // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. N 2. С. 5.

жизни? Во-вторых, исполняет ли государство (и его органы) конституционную обязанность по "признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина", принимая (или оправдывая) такие судьбоносные решения? Является ли в этом случае человек, его права и свободы "высшей ценностью", как это гарантирует Конституция? Или уже пора возвращаться к "винтикам"³⁰?

С.А. Авакьян считает, что установление выборов губернаторов не стоило бы однозначно оценивать как демократический шаг, а отмену таких выборов - как отход от демократии. Суть в другом: если благодаря прямым выборам какая-то корыстная группа в субъекте РФ путем подкупов и махинаций приводит на выборный пост своего ставленника и через него начинает нещадно эксплуатировать местные ресурсы в свою пользу - это плохо. И если отмена выборов и введение фактически прямого назначения губернаторов, да еще и с роспуском парламента субъекта РФ, который не поддержал президентскую кандидатуру, есть показатель бюрократизации страны - это тоже плохо. И конституционный выход достаточно очевиден: наряду с президентской кандидатурой, отобранной из предложенных ведущей партией, должна быть альтернативная кандидатура от оппозиционных партий в региональном парламенте или кандидатура, собравшая определенное число подписей населения, а неподдержка президентской кандидатуры ни в коей мере не должно вести к роспуску парламента субъекта Российской Федерации³¹.

То есть суверенная демократия должна практически всегда предусматривать альтернативное решение политических вопросов. Тем более мнение население все равно учитывается и при назначении губернаторов. И у нас уже есть примеры, когда не пользующийся у населения доверием губернатор был снят.

Реализация государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации требует комплексного подхода к решению поставленных задач, поэтапного их выполнения, а также определения приоритетных направлений на соответствующем этапе реализации государственной политики.

Успешная реализация государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации должна привести к созданию системы взаимодействия населения, местного самоуправления и государственной власти. Эффективное функционирование этой системы позволит обеспечить применения на практике идей суверенной демократии.

Все перечисленное выше показывает несовершенство российского законодательства. При этом сложность состоит в том, что к представителям сегодняшней власти нет достаточного доверия. Это также одна из причин критики концепции суверенной демократии. Народ просто не верит в то, что данная идея не является одним из очередных футурологических заявлений.

Доверие является важнейшим социальным ресурсом в политической, экономической и правовой областях.

Доверие, вне всякого сомнения, связано с сотрудничеством. То есть в рамках концепции суверенной демократии должна идти речь о сотрудничестве между государством и обществом, а также суверенным народом.

3. Перспективы развития концепции суверенной демократии

Подводя итоги, можно сказать, что о перспективах концепции суверенной демократии нельзя судить в отсутствие понимания механизма ее реализации, без которого она так и останется лишь совокупностью политических постулатов.

³¹ Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России//Конституционное и муниципальное право. 2010. N 3. С.3

Именно поэтому необходимо формирование представлений о механизме реализации концепции суверенной демократии. Ведь дебаты о достижимости в Российской Федерации весьма значимой цели – правового государства до сих пор продолжаются. При выявлении указанного механизма, необходимо понять, соответствует ли нынешняя система конституционного, административного и муниципального законодательства принципам суверенной демократии.

Конечно, на данном этапе развития Российского государства рано говорить о полной реализации демократических принципов на практике, хотя определенное развитие в сторону демократизации явно давно намечено. Ведь наше государство отказалось от концепции управляемой демократии, которая ранее обсуждалась. Принципы концепции суверенной демократии напрямую связаны с уровнем правосознания граждан и разработанностью законодательства.

Сам же процесс становления концепции должен начинаться с понятийного уровня, то есть с выражения идей суверенной демократии в юридических терминах, исследования их содержательных сторон с правовых позиций. На данный же момент никакой прочной теоретической основы под концепцию не создано. Теоретические аспекты должны содержать определение особенностей российской демократии, конституционно – правовом механизме обеспечения народного и государственного суверенитета и критериях его полноты, справедливости как моральном и конституционно – правовом должностовании, понятие механизма взаимодействия общества и государства в условиях глобализации, об идеологически значимых действиях государства и господствующей идеологии, конституционной конкурентоспособности России. Это предполагает проведение объективных, серьезных, системных конституционно – правовых исследований проблем суверенной демократии и публичное обсуждение их результатов широкой общественностью. Поэтому необходимым элементом любой политической концепции является механизм ее реализации. Видение средств, способов и целей установления режима суверенной демократии должно быть аргументировано и в понятной для народа форме выражено, по меньшей мере, в политических программных документах. При этом следует помнить, что не гипотетическим, а реальным механизмом реализации концепции суверенной демократии должен являться, прежде всего, конституционно-правовой механизм.

Сторонники такой идеи должны обеспечить идеологическую основу концепции. Она должна быть доступна для понимания обычных людей, вызывать интерес и доверие. При этом важна конкурентоспособность этой идеи на международной арене. В частности, страны Евросоюза, обладающие демократией, которая обладает механизмами реализации, не должны сомневаться в реальности данной концепции. Вопрос о независимости Российского государства в общем не ставится. Ставится вопрос лишь о реализации на практике тех демократических постулатов, которые пропагандируются странниками суверенной демократии.

Необходимо отметить, что концепция суверенной демократии не содержит революционно новых идей. Просто давно всем известны позиции, по инициативе представителей власти, оформились в названную концепцию.

Эти идеи были взяты непосредственно из Конституции РФ, административного законодательства, а также из муниципальных законов. Обобщая изложенное, можно сделать вывод о том, что концепция суверенной демократии должна основываться на современном понимании соотношения закрепленных в правовых нормах критериев, а именно: независимости российского народа и государства, как организации, выражающей его власть; возможности народа эффективно участвовать в формировании органов государства, государственном управлении; возможностей каждого гражданина реализовать конституционные права, обеспечивающие его свободу, экономическое и духовное развитие, участие в делах государства.

Административное законодательство закрепляет нормы-ограничения и нормы-дозволения. За счет ответственности, предусмотренной в административных нормах, обеспечиваются конституционные нормы. Речь, в первую очередь, идет об ответственности органов государственной власти. При этом государственная служба, уровень доступности органов государственной власти и местного самоуправления должен соответствовать международным стандартам. Это также подразумевает поверхностность проведения антикоррупционной политики государством.

В концепцию суверенной демократии должны включаться и другие концепции, например, концепция электронного правительства, концепция национальной безопасности, концепция развития правового государства и гражданского общества.

Предлагать концепции развития государства, общества, отдельных отраслей законодательства – это обязанность представителей власти и юристов.

Воплощение крайних позиций в политической практике может быть связано либо с абсолютным идеализмом, либо со злым умыслом и не может рассматриваться как серьезная перспектива. Поэтому истина должна находиться между ними, и ее поиск связан с анализом особенностей именно российской демократии и теми обстоятельствами, которые побуждают нас укреплять ее суверенитет. С учетом изложенных соображений необходимой предпосылкой возможного становления, развития и воплощения концепции суверенной демократии является формулирование цели развития российского общества и государства, а также обобщенный анализ тех экономических, политических, идеологических и иных социальных процессов, которые происходят внутри и вне границ Российской Федерации.

Решение задачи превращения России в экономически развитое, демократическое и социально ориентированное государство связано с преодолением серьезных препятствий. К ним относятся негативные результаты начального периода реформ, экономическая слабость России, выражающаяся в значительном разрыве между государствами с высокоразвитой экономикой и нашей страной, наличие внешнеполитических и внешнеэкономических проблем, в том числе попытки оттеснения России с перспективных мировых рынков, возрастание геополитических амбиций стран с высокоразвитой экономикой в условиях экономической глобализации, попытки геополитического переустройства мира, трудности нахождения общей позиции в вопросах, представляющих региональную или международную угрозу, активное использование средств политического, экономического и информационного давления на Российскую Федерацию в целях уменьшения ее роли как конкурента в борьбе за рынки, инвестиции, политическое и экономическое влияние, необъективная и односторонняя трактовка процессов, происходящих в российском обществе и государстве, наличие проблем идеологического, духовного характера, связанных с наличием определенного идеологического "вакуума", который быстро заполняется исторически не свойственными России идеологическими установками, вносимыми извне, низкий уровень доверия граждан к отдельным институтам государственной власти и к крупному бизнесу.

Каковы же способы преодоления перечисленных препятствий? В существующих условиях актуальной задачей является обеспечение возможности для России самостоятельно и свободно определять для себя условия, формы и направления развития с учетом ее исторических, экономических, геополитических, социальных и ментальных особенностей. Бесспорно, что и сегодня наиболее эффективной организацией, позволяющей реализовать национальные интересы российского народа, является государство.

На муниципальном уровне существует достаточно много вопросов по поводу реализации независимости местного самоуправления. Также как и на федеральном уровне на уровне местно самоуправления не всегда действуют демократические начала в реализации принципов непосредственной и представительной демократии, хотя участие

граждан таким образом в делах государства является одним из принципов суверенной демократии.

Демократическое развитие России - это не только продекларированный курс, но и необходимое условие ее сохранения и развития в качестве мировой державы. Однако не менее необходимым является и ее суверенитет.

Если идеи суверенной демократии в перспективе претендуют на роль политического учения, то они должны охватывать не только вопросы собственно суверенитета и демократии. Концепция суверенной демократии с необходимостью должна включать в себя и экономические, социальные, правовые, а также ментальные аспекты развития российского общества и государства. Ведь нормы, включаемые в концепцию, неразрывно связаны с формированием экономической, политической и идеологической системы.

К сожалению, на данном этапе развития государства нет четко сформировавшийся экономической системы, наша экономика не может конкурировать с развитой экономикой запада. Политическая система совсем не соответствует тем положениям о многопартийности, о политических правах, которые закреплены в Основном законе страны. В государстве до сих пор существует партия власти, нет устоявшейся оппозиции, не реализуется в полной мере право на манифестации и критику власти.

Какой-либо объединяющей идеи в обществе также нет. У граждан нет доверия к государству, нет понимания единства, которое могло бы стать двигателем многих демократических изменений.

Политико-административные реформы государства не нарушают сложившийся характер политической системы, создавая лишь дополнительные источники периодического усиления его административных функций. Проводимые реформы весьма интересны, но о положительных их результатах говорить пока рано.

Надо учесть, что на данный момент в концепции суверенной демократии есть много неточностей и минусов. В частности, выделяют возможную монополизацию политической власти и возможность дальнейшего ослабления оппозиции с использованием административных рычагов в условиях, когда монополист не способен эффективно модернизировать страну; а усиление коррупции и декларативность норм права, которая отмечается западными экспертами, являются слишком тяжелым балластом к политической модернизации.

Самым важным минусом является отсутствие интереса к исследуемой концепции со стороны народных масс: людям в большинстве собой абсолютно непонятно, о какой новой демократии идет речь. На международной арене, а также среди многих российских политиков пока преобладает мнение, что суверенная демократия, это просто еще одна декларированная концепция, еще одна демократия, придуманная Россией, чтобы показать свою активную деятельность в сфере демократизации. И на самом деле данная концепция пока никак себя не проявила таким образом, чтобы можно было говорить о ее реальном воплощении или о необходимости ее официального закрепления на федеральном, региональном и муниципальном уровне. Таким образом, очевидно, что концепция суверенной демократии нуждается в дальнейшей теоретической и практической доработке по указным в работе направлениям.