

УДК 342.31

Избиратели как источник власти, или юридическое измерение категории «народ»

Д.А. Авдеев,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры конституционного и муниципального права

Института права, экономики и управления

Тюменского государственного университета

Россия, Тюмень

ronner@mail.ru

Современная научная доктрина демократического государства строится на том, что единственным источником власти является многонациональный народ. Однако в законодательстве наряду с понятием «народ» используются понятия «население», «нация», «избиратели». При этом указанные понятия очень часто смешиваются, что является не совсем верным.

Понятие «народ» анализируется с конституционно-правовых позиций. Используя сравнительно-правовой, логический и формально-юридический методы, автор рассматривает понятие «народ», выявляет его отличительные признаки и приходит к выводу о том, что понятие «народ», который рассматривается в науке конституционного права как единственный источник власти, совпадает по своему смыслу с понятием «избиратели». Следовательно, единственным источником власти является не весь многонациональный народ Российской Федерации, а только та его часть, которая относится к категории избирателей.

Ключевые слова: народ, государственная власть, избиратели, демократия, электорат, законодательство о выборах.

Введение. Отечественная Конституция указывает, что единственным источником власти является многонациональный народ Российской Федерации, осуществляющий принадлежащую ему власть непосредственно или через органы государственной власти и местного самоуправления. Подобная формулировка является типовой для большинства конституций современных государств. Именно юридическое закрепление полноты власти за народом стало рассматриваться как неотъемлемый признак современной республиканской формы правления.

Если источником власти, единственным ее обладателем, который может осуществлять свою власть непосредственно или через своих представителей, является народ, то возникает вопрос: а кто такой народ? В законодательстве наряду с понятием «народ» часто употребляются понятия «население», «избиратели». При этом указанные понятия порой смешиваются, отождествляются, что является не совсем верным.

Народ как источник власти. В юридической литературе достаточно хорошо исследованы вопросы народного, национального и государственного суверенитета, обосновываются их существенные различия и соотношение. При рассмотрении этих понятий, как правило, интерпретируется термин «народ». В частности, С.А. Авакьян считает, что «народный суверенитет, как власть всего народа, объединяет всех граждан, проживающих на соответ-

ствующей территории, независимо от их национальной принадлежности» [1, с. 341]. М.В. Баглай при рассмотрении суверенитета народа не раскрывает, что понимается под народом, ограничиваясь характеристикой его «как равных граждан с гарантированными для всех правами и свободами» [3, с. 110]. Л.С. Мамут определяет народ как «исторически возникшую на определенной территории устойчивую совокупность людей с общими относительно стабильными особенностями языка и культуры, а также осознанием своего единства и отличия от других подобных образований, фиксируемым в самоназвании» [9, с. 90].

Приведенные выше трактовки понятия «народ», на наш взгляд, скорее отвечают требованиям общеправовой характеристики, нежели чисто формально-юридической, содержащей качественные признаки понятия «народ» как источника власти. Это проявляется, как нам кажется в следующем.

Во-первых, необходимо иметь в виду, что «народ» в юридическом смысле не всегда совпадает с «населением» государства. Так, например, предпочтительным в науке муниципального права, а также широко используемым в законодательстве является понятие «население». С правовой позиции население образуют собственно граждане Российской Федерации, иностранные граждане (постоянно или временно находящиеся на территории Российской Федерации), а также лица без гражданства. Если же лица без гражданства не

обладают правом участвовать в управлении делами государства и местного самоуправления, то определенная доля иностранных граждан может принимать участие в местных (муниципальных) выборах и референдуме при соблюдении соответствующих условий. Речь в данном случае идет о постоянном и законном проживании на территории данного муниципального образования и наличии международного договора Российской Федерации с тем государством, гражданами которого являются иностранцы. Если иностранные граждане правомочны участвовать в управлении делами местного самоуправления через институт муниципальных выборов и местного референдума, то в таком случае возникает вопрос о том, можно ли включать данную категорию иностранных граждан в категорию «народ».

Можно прийти к выводу о том, что в зависимости от уровня публичной власти (федеральный, региональный и местный) количественный и качественный показатели категории «народ» могут изменяться за счет образующих ее российских граждан и иностранных граждан, правомочных участвовать в решении вопросов местного значения. Представляют интерес рассуждения В.Е. Чиркина, считающего, что население, жители, сообщество граждан субъекта Российской Федерации рассматриваются как часть многонационального народа Российской Федерации; сообщество людей в субъекте Российской Федерации — это народ субъекта Российской Федерации. Формулировка «народ субъекта» более верна, чем понятие жителей или населения, которые «не имеют точной конституционной, публично-правовой характеристики». Термин «сообщество граждан субъекта Российской Федерации» тоже неудачен, ибо субъекты Российской Федерации не имеют собственного гражданства [10, с. 10].

В конституциях и уставах субъектов Российской Федерации используются различные термины для обозначения той общности, которая является социальным источником власти того или иного субъекта Российской Федерации. Иногда говорится о сообществе граждан данной территории, иногда — о жителях или населении. В ст. 1 Устава Ростовской области сказано о «сообществе граждан», от имени которых осуществляется собственная власть субъекта Российской Федерации. Статья 10 Устава Калужской области гласит: «Источником государственной власти Калужской области являются ее жители». В уставах многих краев и областей говорится о «населении». Например, ст. 4 Устава Ставропольского края устанавливает: «Источником государственной власти в Ставропольском крае является его население». Аналогичное положение содержит ст. 1 Устава

Московской области, а в Уставе Мурманской области одновременно упоминается и о населении, и о народе области (статьи 6 и 9). О народе субъекта Российской Федерации как источнике власти данного субъекта указано почти во всех конституциях республик в составе Российской Федерации, кроме Степного уложения Калмыкии, а также в некоторых уставах других субъектов Российской Федерации (ст. 3 Устава Липецкой области, ст. 4 Устава Челябинской области). В ст. 4 Устава Чукотского автономного округа употребляется термин «народовластие населения округа» [10].

Таким образом, в конституционно-правовом смысле, с учетом различных уровней публичной власти (федерального, регионального и местного), можно вести речь о народе как источнике власти, подразумевая под ним людей, обладающих тем или иным гражданством. Когда же речь идет об участии в управлении государственными делами на федеральном и соответственно на региональном уровнях, то под народом следует понимать только совокупность граждан Российской Федерации.

Во-вторых, не стоит забывать еще об одном важном моменте: не весь народ Российской Федерации как таковой следует относить к единственному источнику власти. По сути, правом участвовать в управлении делами государства обладают только избиратели, которые являются всего лишь частью российского многонационального народа. Ведь несовершеннолетние, недееспособные, иностранные граждане, а также лица, находящиеся в местах лишения свободы по приговору суда, являясь гражданами Российской Федерации, не обладают политическими правами и свободами, а следовательно, не включаются в избирательный корпус. Именно избирательный корпус — электорат, и является той легитимирующей силой, которая именуется источником власти.

Таким образом, правильнее было бы считать источником власти не весь народ, а лишь ту его часть, которая именуется избирателями. А если учитывать, что не все избиратели принимают участие в тех или иных формах демократического управления государством (прежде всего речь идет о выборах и референдуме), то процент населения, который может принимать те или иные решения, становится не таким уж и большим.

Хотелось бы остановиться еще на одном важном моменте — возрастном критерии, который предоставляет возможность гражданам Российской Федерации обладать активным избирательным правом. По нашему глубокому убеждению, возрастной избирательный ценз должен быть приравнен к достижению

гражданином 21-летнего возраста прежде всего из-за отсутствия необходимого жизненного опыта, а также того, что в большинстве случаев, не имея достаточного образования, человек не способен в полной мере осознавать политико-правовую обстановку в стране, адекватно оценивать происходящие события в сфере государственного управления (реформы, принятые меры, программы развития и т. д. и т. п.), достаточно грамотно разбираться в вопросах социально-экономического развития. Достижение данного возрастного предела, полагаем, является тем минимальным порогом, когда человек получает в подавляющем большинстве случаев юридическую зрелость и становится действительно свободным в правовом смысле гражданином. Эта свобода проявляется в ее правовой сущности и политическом осознанном выборе личности исходя из собственных взглядов и правового видения. Не зря еще римские юристы устанавливали возраст полной дееспособности в 21 год — возраст, когда человек считается полностью сформировавшимся, в том числе как правопоеспособное лицо.

Пусть наша позиция небесспорна и в настоящее время идет в разрез с законодательством, полагаем, что повышение возрастного ценза для реализации активного избирательного права станет прогрессивным шагом на пути совершенствования избирательного законодательства и повышения уровня правовой культуры российских граждан, относящихся к категории «народ» в юридическом смысле.

Таким образом, мы пришли к выводу о том, что будет не совсем корректно юридически отождествлять «народ» с «избирателями». Возможно, следовало бы вместо понятия «народ» использовать в конституционном законодательстве понятие «избиратели», а демократию рассматривать как способ (возможность) избирателей посредством выражения своей политической воли воздействовать на формирование органов публичной власти и управления, на принятие последних решений по наиболее важным вопросам внутренней и внешней политики [2, с. 16—22].

Избиратели и законодательство о выборах. Для установления демократического стиля управления в Российской Федерации, с ее пока еще недостаточно развитой системой политической партийной борьбы, необходима как дальнейшая модернизация законодательства, так и смена представлений об изменениях в организации государственного устройства. Последнее, по нашему мнению, является главным и определяющим. Еще многое предстоит сделать для того, чтобы Российская Федерация отвечала признакам и критериям демократического государства.

Провозглашение государства демократическим предполагает не только формально-юридическое закрепление в конституционном законодательстве институтов выборов и референдума как высшей формы народовластия, но и установление действенных механизмов, соответствующих современному уровню развития демократии, что в конечном итоге позволит единственному источнику власти — избирателям — принимать участие в управлении делами государства как непосредственно, так и опосредованно.

Политическая грамотность и юридическое мировоззрение граждан являются показателями эффективности функционирования механизма непосредственного участия народа в управлении делами государства. По нашему мнению, именно реальная возможность участия избирателей в управлении делами государства, в частности в процедуре формирования органов публичной власти (на всех уровнях), позволяет характеризовать государство как демократическое. Непосредственная демократия отличается признаками, к числу которых, по мнению Т.Е. Грязновой, относится право народа на непосредственное отправление главнейших атрибутов верховной власти: издание конституционных законов и поправок к конституции; осуществление законодательной власти; избрание важнейших должностных лиц государства [5, с. 77]. Именно избрание органов публичной власти (должностных лиц) и, следовательно, их ответственность перед народом являются ключевым элементом в механизме непосредственной демократии. Участие граждан в формировании органов публичной власти политически мобилизует их, позволяет им осознавать себя значимой частью политической системы общества. Так, в большинстве государств электорат правомочен избирать главу государства, депутатов парламента, при этом в странах с бикамеральным парламентом граждане, как правило, избирают членов обеих палат. В федеративных государствах с учетом двухуровневой системы организации государственной власти избираются также высшие единичные и коллегиальные органы государственной власти субъектов федерации.

Несколько иначе дело обстоит с российским избирательным законодательством. Так, граждане Российской Федерации вправе участвовать в избрании следующих представителей публичной власти: на федеральном уровне — Президента РФ и депутатов Государственной Думы, на региональном (субъектном) уровне — высшего должностного лица субъекта и депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов федерации, на местном (муниципальном) —

депутатов и главы муниципального образования. При этом следует отметить, что, во-первых, избрание главы муниципального образования не всегда возможно непосредственно населением, во-вторых, законодательством предусматриваются различные способы наделения высшего должностного лица субъекта федерации полномочиями.

Если попытаться проследить развитие избирательного законодательства, то можно выявить наметившуюся тенденцию некоего ограничения возможностей избирателей принимать участие в процедуре образования органов публичной власти. При этом, несмотря на некоторые изменения законодательства, формально сохраняется соответствие признакам демократического государства, о чем свидетельствует порядок образования органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. И эта тенденция своеобразного ограничения возможностей избирательного корпуса участвовать в управлении делами государства, характерная для федерального законодательства, прослеживается давно. При этом данные ограничения выражаются, как правило, в сложности осуществления таких возможностей или вообще в отсутствии таковых. Законодатель при принятии нового федерального закона, регламентирующего процедуру выборов, с одной стороны, исходил из интересов правящего класса, а с другой — учитывал собственные интересы для сохранения своих властных полномочий путем создания благоприятных условий для политических сил, представленных в парламенте. Показательны в этом плане президентские выборы 2012 года, когда согласно действовавшему на тот момент законодательству кандидату на должность главы государства необходимо было собрать 2 млн подписей в свою поддержку. Последовавшие после выборов корректировки процедуры избрания Президента РФ, предусмотренные Федеральным законом от 02.05.2012 № 41-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления», сократили минимальное количество подписей до 300 тыс.

Одним из противоречий при модификации избирательного законодательства является формирование в политическом сознании электората и мировой общественности образа демократического государства, представляющего равные возможности для всех заинтересованных акторов избирательного процесса [4,

с. 760]. В этом смысле нельзя не согласиться с высказыванием Е.А. Лукьяновой, считающей, что «при провозглашении народовластия реальная возможность населения каким-либо образом влиять на дела государства фактически была сведена к голосованию на выборах при упразднении всех остальных инструментов непосредственной демократии. Сами же выборы за прошедшее время и законодательно, и на практике трансформировались таким образом, что реализация этого важнейшего политического права граждан превратилась в фикцию. Таким образом, положения ст. 3 Конституции о принадлежности власти в России всему народу являются фиктивными, причем фиктивность эта обеспечивается самой же Конституцией» [8, с. 5].

К примеру, процесс образования высшего должностного лица субъекта Российской Федерации претерпел ряд изменений. Прямые выборы, изначально использовавшиеся при избрании глав субъектов, были заменены в 2004 году на процедуру наделения его полномочиями законодательным (представительным) органом государственной власти по представлению Президента РФ.

Данный процесс вполне удачно вписался в атмосферу отечественного избирательного законодательства. Однако не вызывает никаких сомнений, что круг лиц, которые могут попасть в число потенциальных кандидатов на данную должность, существенно ограничивается, при этом нормы Конституции РФ о возможности каждого гражданина участвовать в управлении делами государства не нарушаются. Считаем, что замена прямых выборов глав субъектов Российской Федерации на процедуру наделения их полномочиями законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации по предложению Президента РФ не соотносится с положением ч. 2 ст. 5 Конституции РФ, в соответствии с которым не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Отмена прямых выборов глав субъектов Российской Федерации, по справедливому мнению С.А. Денисова, «способствует деполитизации населения, оттеснению его от участия в управлении делами государства» [6, с. 19]. По истечении десяти лет институт прямых выборов с некоторыми законодательными оговорками был восстановлен. Возвращение прямых выборов глав субъектов федерации можно расценить как один из шагов на пути демократизации отечественной политической системы управления.

Выводы. В современном государстве способы, используемые для образования (формирования) органов публичной власти различного

уровня, не играют существенной роли, и уровень развития демократии уже перестал быть показателем прогрессивности общества по сравнению с той ролью, которая отводилась ему прежде. Считаем, что в современном государстве, позиционирующем себя как высоко-развитое и цивилизованное, акценты должны быть смещены не на способ, а на эффективность деятельности образуемого (формируемого) органа. Граждане в большей степени заинтересованы в продуктивной деятельности того или иного органа публичной власти, нежели в том, каким именно образом происходит его формирование. Однако это не означает, что от участия избирателей в образовании (формировании) тех или иных органов публичной власти следует отказаться в пользу процедуры назначения или наделения полномочиями, осуществляемой вышестоящими органами. Хотя, безусловно, при тех или иных политико-правовых обстоятельствах и условиях, а также на определенном этапе исторического развития государства способ образования (формирования) органа власти имеет важное значение и может сыграть свою роль, как это имело место со способом наделения главы субъекта Российской Федерации полномочиями.

Прямые выборы, назначение, наделение полномочиями — это всего лишь способы формирования органов публичной власти различного уровня, и важно то, что возможность их сочетания или совместного использования при образовании того или иного органа власти также следует использовать. На наш взгляд, нахождение оптимального способа формирования того или иного органа власти будет являться залогом успеха и общественно-государственного компромисса между представителями власти и народной воли (воли избирателей) в процессе управления делами государства.

В настоящее время трансформация в системе ценностных установок в условиях политического плюрализма, отсутствия тотального патриотического воспитания привели к проявлению абсентеистических настроений среди российского электората, что отчасти выгодно правящему политическому классу, так как позволяет более точно спрогнозировать исход голосования [4, с. 752]. Истоки абсентеизма в современном российском обществе, согласно позиции В.С. Комаровского, кроются «в далеко зашедшем процессе, отчуждении российских граждан от власти, их равнодушно-подавленном отношении к действительности, политической в том числе, недоверии к деятельности институтов власти и политики» [7, с. 187].

Таким образом, процесс образования (формирования) органов публичной власти имеет немаловажное значение для реализации изби-

рателями своих политических прав и свобод и выражения своей политической воли посредством конституционно-правовых институтов, являющихся элементами демократической основы государственного управления. В свою очередь демократическая основа управления позволяет гражданам (избирателям) придавать легитимность органам публичной власти и принимаемым им решениям, целью которых является эффективность регулирования социальных процессов, основанных на законодательстве. Процесс образования (формирования) органов публичной власти должен быть воспринят самим обществом, а следовательно, коррелировать с уровнем его правовой культуры и правосознания граждан.

Список литературы

1. *Авакьян С.А.* Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. М., 2005. Т. 1.
2. *Авдеев Д.А.* Демократия как основа республиканской формы правления // *Право и политика.* 2011. № 10 (142).
3. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов. 5-е изд., изм. и доп. М., 2006.
4. *Горбачев А.А., Сквоиков А.К.* Тенденции и противоречия в процессе формирования Российского парламента // *Право и политика.* 2011. № 5.
5. *Грязнова Т.Е.* Концепция демократического конституционного типа государства в российской либеральной юридической науке конца XIX — начала XX вв. // *Государство и право.* 2011. № 2.
6. *Денисов С.А.* Использование норм государственного (конституционного) права против оппозиции // *Конституционное и муниципальное право.* 2008. № 18.
7. *Комаровский В.С.* Эффективность и легитимность парламента в ракурсе электорального процесса // Сравнительное изучение парламентов и опыт парламентаризма в России: выборы, голосование, репрезентативность: материалы Всерос. науч. конф., посв. 100-летию принятия закона о выборах депутатов I Государственной думы / под ред. Ю.Н. Солонина, Л.В. Сморгунуова. СПб., 2005.
8. *Лукьянова Е.А.* Некоторые проблемы Конституции Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право.* 2007. № 15.
9. *Мамут Л.С.* Государство как публично-властным образом организованный народ // *Журнал российского права.* 2000. № 3.
10. *Чиркин В.Е.* Конституция и современные модели публичной власти: идеологемы и реалии // *Государство и право.* 2011. № 6.

References

1. Avak'jan S.A. Konstitucionnoe pravo Rossii: ucheb. kurs: v 2 t. M., 2005. T. 1.
2. Avdeev D.A. Demokratija kak osnova republikanskoj formy pravlenija // *Pravo i politika.* 2011. № 10 (142).

3. Baglaj M.V. Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii: ucheb. dlja vuzov. 5-e izd., izm. i dop. M., 2006.

4. Gorbachev A.A., Skovikov A.K. Tendencii i protivorechija v processe formirovanija Rossijskogo parlamenta // Pravo i politika. 2011. № 5.

5. Grjaznova T.E. Koncepcija demokraticeskogo konstitucionnogo tipa gosudarstva v rossijskoj liberal'noj juridicheskoj nauke konca XIX — nachala XX vv. // Gosudarstvo i pravo. 2011. № 2.

6. Denisov S.A. Ispol'zovanie norm gosudarstvennogo (konstitucionnogo) prava protiv oppozicii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2008. № 18.

7. Komarovskij V.S. Jeffektivnost' i legitimnost' parlamenta v rakurse jelektoral'nogo processa //

Sravnitel'noe izuchenie parlamentov i opyt parlamentarizma v Rossii: vybory, golosovanie, reprezentativnost': materialy Vseros. nauch. konf., posv. 100-letiju prinjatija zakona o vyborah deputatov I Gosudarstvennoj dumy / pod red. Ju.N. Solonina, L.V. Smorgunova. SPb., 2005.

8. Luk'janova E.A. Nekotorye problemy Konstitucii Rossijskoj Federacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2007. № 15.

9. Mamut L.S. Gosudarstvo kak publichnovlastnym obrazom organizovannyj narod // Zhurnal rossijskogo prava. 2000. № 3.

10. Chirkin V.E. Konstitucija i sovremennye modeli publichnoj vlasti: ideologemy i realii // Gosudarstvo i pravo. 2011. № 6.

Voters as a Source of Power or Legal Measurement of Category «People»

Dmitry A. Avdeev,

Cand. in Law,

Assoc. Prof. of Dept. of Constitutional and Municipal Law
at Institute of Law, Economics and Management

of Tyumen State University

Russia, Tyumen

ronner@mail.ru

Modern scientific doctrine of a democratic state is based on the position that the only source of power is the multinational people. However, in the legislation, along with the concept of «people», terms «population», «nation», «voters» are used. The terms are often replaced, which is not quite right.

The concept of «people» is examined from a perspective of constitutional law. Using comparative, logical and formal-legal methods author considers the concept of «people», reveals its features and comes to the conclusion that the concept of «people» concerned in the science of constitutional law as the only source of power is the same in meaning as the concept of «voters». Consequently, the only source of power is not the whole multinational people of the Russian Federation, but only those who belong to a legal category of voters.

Keywords: *people, state power, voters, democracy, electorate, legislation on elections.*