

МНОГОНАЦИОНАЛЬНЫЙ НАРОД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – СУБЪЕКТ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ

© 2008 г. В. В. Хевсаков¹

Субъекты непосредственной демократии – одна из наиболее важных проблем теории права и конституционного права, не подвергавшаяся специальному изучению и анализу. Российская исследовательница В.В. Комарова отмечает: “Вопрос субъектов процесса осуществления форм народовластия, безусловно, базовый, сосредоточивающий в себе особенности властеотношений и современных конституционных установлений. Однако в науке конституционного права субъекты конституционно-правовых отношений вообще и субъекты форм народовластия в частности – вопрос нерешенный”².

Сама идея демократического властвования предполагает ответ на два ключевых вопроса: кто и как должен осуществлять власть в демократическом государстве? И если вопрос о том, “как?” или “каким образом?” происходит осуществление властвования по демократическим принципам, уже давно находится в центре внимания ученых-правоведов, политологов, социологов, то проблема того, кто же является активным деятелем этого процесса, зачастую остается в тени.

Как известно, демократия в самом общем понимании – власть народа. Из этого постулата следует, что народ и осуществляет свою власть непосредственно или через своих представителей. При детальном же изучении вопроса обнаруживаются две теоретические проблемы.

Первая из них – проблема определения сущности понятия “народ”, установления соответствующих параметров. Традиционно ответ на этот вопрос дается через определение народа как исторически сложившейся на определенной территории устойчивой совокупности людей с общими, относительно стабильными особенностями языка и культуры, а также осознанием своего единства и отличия от других подобных образований, фиксируемого в самоназвании³. При этом не учитывается ряд существенных обстоятельств, обусловленных первичностью народа по отношению к государству. Важно отметить, что народ не только составляет государство, но и образует его. Именно государство представляет собой политически управляемый народ, а не наоборот. По этому поводу Л.С. Мамут отмечает,

что “народ, который представляет собой устойчивую целостную коллективность, в большинстве случаев обретает статус (и играет роль) субъекта права, лишь воплотившись в государство. Оно и есть юридическое лицо: юридическое лицо народа”⁴.

Трудности определения понятия “народ” заключаются также в том, что такая субстанция, как “народ”, существует как бы в нескольких измерениях, плоскостях или подсистемах. Существовая в определенной плоскости, народ приобретает специфические черты, или качества, присущие данной подсистеме.

Авторы учебника “Конституционное право” Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин полагают, что “с юридической точки зрения слово “народ” отождествляется с понятием “граждане” и определяется как принадлежность совокупности людей к определенному государству”⁵. Однако в таком случае верховенство народа распадается на верховенство граждан, а суверенитет народа складывается из совокупности суверенитетов граждан. Но категория “суверенитет” не делима по определению!

Очевидно, что категории “народ” и “граждане” взаимосвязаны как целое и часть, но они не равнозначны. Под народом следует понимать не просто совокупность индивидов (граждан), проживающих на определенной территории, но и взаимосвязей между ними. Таким образом, народ – совокупность индивидов и взаимосвязей между ними, организованных в государство.

В современных условиях понятие “народ” не тождественно понятию “народ” до возникновения наций (например, шумеры, киммерийцы, скифы, вавилоняне и т.д.). В прошлом под народом понималось племя, группа племен либо этнос в том значении, как его толковал Л.Н. Гумилев. По Л.Н. Гумилеву, “этнос – явление природы, обнаруживаемое нами через ощущение (отнюдь не сознание или самосознание), облекающееся в формы социальных институтов и определяемое, в каждом отдельном случае, через те или иные индикаторы: язык, традиции, религии, материальную культуру и т.п.”⁶. Универсальным же критерием для разграничения различных этносов выступает “стереотип поведения – особый поведенческий язык, который передается по наследству, но не генетически, а ...через механизм сигнальной наследственности, основанной на условном рефлексе, когда потомство путем подражания перенимает от родителей и сверстников пове-

¹ Аспирант Российской академии государственной службы при Президенте РФ.

² См.: Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (Система и процедуры). М., 2006. С. 52.

³ Подробнее см.: Козлов М.И. О классификации этнических общностей (Состояние вопроса) // В кн.: Исследования по общей этнографии. М., 1997. С. 5–21.

⁴ Мамут Л.С. Народ в правовом государстве. М., 1999. С. 53.

⁵ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1996. С. 84.

⁶ Гумилев Л.Н. Этносфера. История людей и история природы. М., 1993. С. 252.

денческие стереотипы, являющиеся одновременно адаптивными навыками»⁷.

Таким образом, ранее этнос рассматривался как природный коллектив. Сегодня нация и народ предстают как явления социальные.

Народ как источник власти и носитель суверенитета может быть определен как большая группа людей или совокупность граждан, объединенная общностью территории, культуры, экономических связей и системой права. Народ может быть и полинациональным (например, Россия, США, Швейцария и др.). В этой связи представляется весьма интересным постулат члена Подкомиссии ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств проф. А. Эйде (Норвегия), что понятие «народ» тождественно понятию «демос», а не «этнос»⁸.

Еще одной важной проблемой является установление понятия «народный суверенитет».

Суверенитет – понятие многозначное. В литературе встречается упоминание о различных видах суверенитета: «народный суверенитет», «национальный суверенитет», «государственный суверенитет», «политический суверенитет» и т.д. В отечественной юридической литературе суверенитету посвящен целый ряд исследований⁹. В этих работах рассматривается генезис данного понятия, различные толкования термина суверенитет, соотношение таких понятий, как «государственный суверенитет», «народный суверенитет», «национальный суверенитет».

В настоящее время в большинстве демократических государств обоснованию государственной власти служит такой принцип конституционализма, как суверенитет народа и, соответственно, связь государственной власти с народом. Во многих конституциях мира встречается формула «народ – носитель суверенитета». Однако в некоторых исследованиях встречается и более широкий взгляд на народный суверенитет как научную категорию. В частности, А.А. Югов рассматривает данное понятие в трех аспектах: как доминирующую идею современного прогрессивного политического и правового мировоззрения об организации публичной власти; в качестве конституционного принципа демократического общественного и политического развития; как ключевой политико-правовой институт конституционного права¹⁰.

⁷ Там же. С. 301.

⁸ См.: Возможные пути и средства облегчения мирного и конструктивного решения проблем, связанных с меньшинствами. Доклад, представленный г-ном Асбьерном Эйде // Док. ООН E/CN. 4/Sub.2/1993/34. 10 August 1993. P. 17.

⁹ См.: Левин И.Д. Суверенитет. М., 1948; Ушаков Н.А. Суверенитет в современном международном праве. М., 1963; Шевцов В.С. Суверенитет Советского государства. М., 1972; *его же*. Государственный суверенитет (Вопросы теории). М., 1979; Безуглов А.А. Суверенитет советского народа. М., 1975; Судницын Ю.Г., Скуратов Ю.И. Принцип суверенитета в советском государственном (конституционном) праве // Проблемы национально-государственного строительства в условиях развитого социализма. Межвузовский сборник научных трудов / Отв. ред. Ю.Г. Судницын. Свердловск, 1980. С. 3–21; Эбзеев Б.С. Конституция, демократия, права человека. Черкесск, 1992 и др.

¹⁰ См.: Югов А.А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации. Екатеринбург, 1999. С. 44.

Закрепляемый в конституциях современных демократических государств принцип конституционализма, провозглашающий принадлежность всей власти народу, вовсе не означает абсолютную и ничем не ограниченную власть народа. В правовом демократическом государстве суверенитет народа ограничен правами личности, ее достоинством. В связи с этим политическое представительство должно отражать многообразие интересов, предотвращать концентрацию власти в руках узкой группы людей. Конституция РФ в ст. 3 устанавливает: «Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону».

Вместе с тем конституционный принцип народного суверенитета означает определяющее участие народа в организации государственной власти и создании государственных учреждений. Институты представительной и непосредственной демократии являются формами осуществления государственной власти.

Следует отметить, что в отечественной юриспруденции и в настоящее время иногда возникает проблема соотношения государственного, национального и народного суверенитета. По этому вопросу также существуют различные суждения. Так, например, В.И. Кузнецов полагает, что народ – «суверен и источник суверенной власти государства... государство является суверенным образованием лишь как особая организация властвования, призванная выражать (представлять на международной арене) суверенитет населяющего его народа. ...При анализе государственного суверенитета (точнее, суверенитета народа, объективированного в государстве) нельзя забывать ни на минуту, что государственный суверенитет и народный суверенитет выступают по отношению друг к другу как форма и содержание»¹¹. Однако представляется, что суверенитет един и не может быть разделен между государством, народом и нацией в силу того, что это различные стороны одного и того же феномена (явления). По этому поводу справедливо замечает Б.С. Эбзеев: «Народный и национальный суверенитет лежат в основе суверенитета государства, а государственный суверенитет в свою очередь является политико-юридической формой выражения полновластия народа и суверенной воли нации и народностей. ...Под суверенитетом обычно понимают верховенство и полновластие народа, нации или государства»¹².

Таким образом, видно, что споры не утихают до настоящего времени. И прежде, и теперь идея народовластия сталкивается с препятствиями в двух ипостасях. Первым из них является утверждение о том, что народ есть не более чем абстракция и правовая фикция, за которой в реальности стоят отдельные группы и личности, вследствие чего народ, как утверждается, не в состоянии быть субъектом власти и политики. Второе препятствие заключается в гипертрофированном втягивании народа в политику, что приводит к размыванию, аморфизации понятия «народовластие».

Мы исходим из того, что народ – субъект непосредственной демократии. Действительно, государство на-

¹¹ Международное право и международная безопасность: военная и политическая области. Диалог советских и американских экспертов. М., 1991. С. 260.

¹² Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 169.

значает и проводит выборы и референдум, но оно лишь следит за порядком, который учредил народ и закрепил, в частности, в Конституции РФ, принятой на всенародном референдуме!

“Принадлежность власти народу, – справедливо отмечает В.И. Ефимов, – есть факт естественноисторический, явление нормативное, выражающее то, что многие мыслители прошлого провозглашали как естественное, неотчуждаемое право народа-суверена ставить над собой власть и распоряжаться ею во всеобщих интересах”¹³.

Право народа на власть непоколебимо в силу того, что все естественные и позитивные права вне зависимости от того, кому они принадлежат и нарушают их или нет, не перестают существовать. Можно лишить народ реальной власти, но его невозможно лишить права на власть.

Представляется важным определить понятие “народ” с точки зрения конституционного права¹⁴. В государственно-правовой литературе этот вопрос рассматривается с точки зрения того, из кого же состоит народ: из совокупности всех людей, проживающих в государстве; из совокупности граждан государства; из совокупности лиц, обладающих публично-правовой дееспособностью, т.е. реально осуществляющих свои политические права?

В отношении данного вопроса существуют два основных подхода. Согласно первому из них народ – публично-правовой субъект, состоящий из совокупности граждан. Правосубъектность народа в этой связи предполагает в качестве своего исходного начала юридическую правосубъектность гражданина и состоит из совокупности воли всех граждан государства.

Согласно второму подходу народ – особый публично-правовой субъект, во многом идеальный, но, тем не менее, реально существующий. Он не может быть заменен правосубъектностью отдельных граждан, поскольку суверенитет относится к народу как к единому целому. А поскольку суверенитет, как и власть, принадлежит народу в целом, никакая часть народа не может быть носителем суверенитета и осуществлять государственную власть.

В настоящее время проблема определения границ народа тесно связана с основами государственного устройства, особенно в государствах с федеративной формой национально-государственного и административно-территориального устройства. И главный вопрос в данном контексте: состоят ли такие государства из многонационального народа или из целого ряда народов субъектов Федерации? Этот вопрос, в свою очередь, переплетается с концепцией суверенитета в федеративных государствах.

Российская Федерация является многонациональным государством, а это означает, что принцип народного суверенитета необходимо согласовывать с этнической компонентой. В ст. 3 Конституции РФ говорится о многонациональном народе Российской Федерации.

Вместе с тем в ряде конституций (уставов) субъектов РФ также встречаются положения о населении или народе соответствующего субъекта. В этой связи вопрос о соответствии Конституции РФ и правомочности употребления категории “население (народ) субъекта Российской Федерации” неоднократно становился предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ¹⁵.

Суверенитет Российской Федерации предполагает верховенство, независимость, самостоятельность при осуществлении государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти государства на всей территории России. Более того, Конституция РФ не допускает принятия норм о каком-либо ином носителе суверенитета и источнике власти, кроме многонационального народа России. Из этого следует, что население, проживающее на территории любого субъекта Российской Федерации, не может быть источником власти в отрыве от многонационального народа России в целом.

Такая политико-правовая категория, как “государственная власть”, в Российской Федерации является наиболее общей формой выражения суверенитета народа. В ч. 2 ст. 3 Конституции РФ закрепляется принцип, согласно которому народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Согласно же ч. 2 ст. 5 Конституции РФ федеративное устройство в Российском государстве основано на единстве системы государственной власти и на разграничении предметов ведения и ее полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации. В ст. 73 Конституции РФ прямо указано, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов последние обладают всей полнотой власти. Государственную власть в субъектах РФ, согласно ч. 2 ст. 11 Конституции РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти. А при выборах органов государственной власти и проведении референдумов субъектов РФ власть осуществляется непосредственно их населением. Исходя из этого, население субъекта РФ следует признать субъектом осуществления государственной власти и ее источником. Однако население субъекта РФ является не единственным источником государственной власти в соответствующем субъекте Федерации, поскольку формирование и функционирование этой власти как составной части единой государственной власти в Российской Федерации осуществляются согласно воле как населения соответствующего субъекта, так и многонационального народа России на основе Конституции РФ и федерального законодательства.

Конституционный Суд РФ неоднократно обращался к вопросам народовластия, народного, национального, государственного суверенитета. Судом высказывались правовые позиции относительно суверенитета Российской Федерации, носителем которого выступает многонациональный российский народ в целом;

¹³ Ефимов В.И. Власть в России. М., 1996. С. 29.

¹⁴ Отметим, что социально-политическое содержание понятия “народ” исследовалось в ряде работ (см., например: Григорян Л.А. Народовластие в СССР. М., 1972; Ковлер А.И. Исторические формы демократии: проблемы политико-правовой теории. М., 1990).

¹⁵ См.: Определения Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. // Собрание законодательства РФ. 2000. № 29. Ст. 3117; от 19 апреля 2001 г. // Собрание законодательства. 2001. № 20. Ст. 2059; от 6 декабря 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 4. Ст. 374 и др.

принципов организации системы органов государственной власти в субъектах Федерации; равноправия субъектов РФ; разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, а также по целому ряду других вопросов, касающихся реализации принципа федерализма. В своих решениях Конституционным Судом были высказаны правовые позиции, предусматривающие укрепление российской государственности, недопущение сепаратизма, а также дальнейшее развитие принципа федерализма.

Так, в Определении Конституционного Суда РФ “По ходатайству полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе об официальном разъяснении определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан” от 19 апреля 2001 г.¹⁶, отмечается: “Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции Российской Федерации, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т.е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации”. Это, в свою очередь, означает, что “Конституция Российской Федерации связывает суверенитет Российской Федерации, ее конституционно-правовой статус и полномочия, а также конституционно-правовой статус и полномочия республик, находящихся в составе Российской Федерации, не с их волеизъявлением в порядке договора, а с волеизъявлением многонационального российского народа – носителя и единственного источника власти в Российской Федерации, который, реализуя принцип равноправия и самоопределения народов, конституировал возрожденную суверенную государственность России как исторически сложившееся государственное единство в ее настоящем федеративном устройстве”¹⁷.

Концепцией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. (в ред. Указа от 10 января 2000 г.)¹⁸ также предусматривается, что единственным носителем суверенитета и власти в России является ее многонациональный народ.

Вместе с тем хотелось бы отметить, что в решениях Конституционного Суда РФ не рассматривался вопрос о правомерности использования в конституциях (уставах) субъектов РФ понятий “народ субъекта Российской Федерации” и “население субъекта Российской

Федерации” как равнозначных. Более того, Конституционный Суд в постановлениях использовал понятие “народ субъекта Российской Федерации” наряду с понятием “народ Российской Федерации”¹⁹.

Однако следует признать, что с точки зрения употребления терминологии категория “народ субъекта Российской Федерации” является не вполне корректной. В юридической науке (конституционном праве) понятие “народ” включает в себя все население страны, которое образует единую социально-экономическую и политико-правовую целостность вне зависимости от деления ее по национальному или территориальному признакам. Что касается отдельных частей государства, то применительно к ним обычно используется термин “население”, под которым понимается совокупность людей, проживающих на данной территории и имеющих с ней постоянную правовую связь. Существует, однако, точка зрения, что корректнее использовать понятие “народ субъекта Российской Федерации”, а не “население субъекта Российской Федерации”²⁰. Следует отметить, что понятие “население” может использоваться и как равнозначное понятию “народ”, когда речь идет о государстве в целом.

В преамбуле Конституции РФ 1993 г. провозглашается ее принятие от имени многонационального народа Российской Федерации, а это означает, что “речь идет о совокупности всех граждан, всех этносов (“наций”) и всех народов субъектов Российской Федерации...”²¹. Таким образом, хотя в России, по данным последней всероссийской переписи населения 2002 г., проживают около 160 национальностей²² (различных наций и народностей, этнических групп), ее народ составляет единое целое. Многонациональный состав населения страны нашел отражение в федеративном устройстве государства, а права малочисленных народов (этнических групп) отдельно гарантированы ст. 69 Конституции РФ. Вместе с тем в России нет препятствий для осуществления права национальных общностей идентифицировать себя как определенный народ, народность, нацию, сохранять и развивать родной язык, культуру и т.д.²³

¹⁹ См., например: Постановление “По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина А.П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края” от 12 апреля 2002 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 16. Ст. 1601.

²⁰ См.: Умнова И.А. Устав области (края): первый опыт. М., 1995. С. 37.

²¹ См.: Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации. М., 2003. С. 317.

²² http://www.gks.ru/free_doc/2005/b05_13/04-11.htm

²³ Постановлением Правительства РФ “О внесении изменений в постановление Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828” от 5 января 2001 г. (Собрание законодательства РФ. 2001. № 3. Ст. 242) закрепляется, что к бланкам паспорта, предназначенным для оформления в республиках, находящихся в составе Российской Федерации, могут изготовляться вкладыши, имеющие изображение государственного герба республики и предусматривающие внесение на государственном языке (языках) этой республики сведений о личности гражданина.

¹⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 20. Ст. 2059.

¹⁷ Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728; № 29. Ст. 3117.

¹⁸ См.: Росс. газ. 1997. 26 дек.

Исходя из вышеизложенного, в силу неделимости суверенитета можно констатировать, что субъектом непосредственной демократии следует считать многонациональный народ Российской Федерации в целом, реализующий непосредственно свои властные полномочия на трех уровнях: общегосударственном, на уровне субъекта Федерации (решение населением субъекта Федерации вопросов важных и актуальных на территории отдельного субъекта РФ), а также на местном уровне (решение населением муниципального образования вопросов местного значения).

Таким образом, народ выступает как публично-правовой субъект. Из его правоспособности вытекает способность иметь и осуществлять учредительные

права в отношении государства (причем учредительная власть народа стоит над формами непосредственной и представительной демократии); принимать в необходимых случаях государственные решения, обладающие наивысшей юридической силой; выбирать путь государственного развития с учетом права наций на самоопределение; определять и строить систему государственной власти, т.е. учреждать органы государственной власти и обеспечивать единство законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти; распоряжаться своей судьбой; самоопределяться в области социально-политического, экономического и культурного развития и т.д.