

# ИССЛЕДОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

С. С. Зенин\*

## ВОЛЯ НАРОДА В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ПАРАДИГМЕ НАРОДОВЛАСТИЯ

**Аннотация.** В статье исследуется воля народа как неотъемлемый элемент современного народовластия, одна из основ конституционного строя. Не отрицая возможности анализа понятия «воля» в психологическом, историческом и иных дискурсах, автор приходит к выводу, что в правовом аспекте его содержание изменяется и дополняется новыми признаками. Сегодня данное явление рассматривается в различных отраслях юридической науки, и конституционное право не является исключением.

Анализируя многообразие существующих в правовой науке подходов к определению понятия «воля народа», автор приходит к выводу о том, что воля народа — это его исключительное свойство как субъекта конституционно-правовых отношений. Поскольку многонациональный народ представляет собой сложное политическое образование, его воля образуется путем слияния составных его элементов в единое, ранее не существовавшее целое.

Проведен анализ конституционно-правового закрепления таких понятий, как «волеизъявление народа» и «воля народа». Автор разграничивает содержание указанных дефиниций и делает вывод об их нетождественности. Волеизъявление народа представляет собой форму претворения воли народа в объективную действительность, при которой она становится доступной для восприятия других субъектов конституционно-правовых отношений. Рассматриваются формы выражения воли народа и объекты, на которые она может быть направлена. Формы выражения могут заключаться в совершении как активных, так и пассивных действий. Делается вывод о том, что реализация этих форм может носить как позитивный, так и негативный характер.

По мнению автора, в объектах воли народа раскрывается ее функциональное назначение. Основываясь на том, что воля народа носит абсолютный характер, формулируется утверждение о ее направленности на неопределенный перечень объектов и явлений существующей действительности. Внешнее выражение воли народа может как проявляться в целом в отношении государства и общества, так и быть направленным на иных субъектов конституционно-правовых отношений.

Проявление воли народа в отношении государства осуществляется в широком многообразии общественных отношений, связанных с: учреждением самого государства, формированием системы органов публичной власти, реализацией государственных функций.

---

© Зенин С. С., 2017

\* Зенин Сергей Сергеевич, кандидат юридических наук, доцент Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), старший научный сотрудник НИИ ФСИН России  
zeninsergei@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

**Ключевые слова:** воля, волеизъявление народа, волеизъявление граждан, народ, многонациональный народ, народовластие, демократия, политическая система общества, государство, представительные органы.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.024-034**

Для демократической России, как отмечала Н. А. Михалёва<sup>1</sup>, характерна конституционная система власти народа — единственного легитимного источника публичной власти в Федерации и регионах. Каждый гражданин страны, в каком бы регионе он ни проживал, имеет право участвовать в принятии решений и влиять на политику государства как непосредственно, так и через представительные органы государственной и муниципальной власти<sup>2</sup>.

Нередко при рассмотрении вопросов народовластия сквозь призму иных конституционно-правовых проблем Н. А. Михалёвой удавалось определить новый ракурс в исследовании данного конституционно-правового явления. Так, анализируя сущность Основного закона в федеративном государстве, она заключает, что в его тексте получает выражение именно государственная воля народа России, органической частью которого является население региона<sup>3</sup>. Поскольку воля народа выступает одним из ключевых элементов современной парадигмы народовластия, данный вопрос заслуживает отдельного более подробного конституционно-правового анализа.

Сформировавшись как политическая идея еще в античном мире, свое правовое оформление воля народа получила лишь в XVIII в. Провозглашением во французской Декларации прав человека и гражданина, что суверенитет зиждется в народе, что ни одна его

часть, никакое лицо или учреждение не может осуществлять власть, прямо не исходящую от народа, была открыта новая страница в истории развития права. Если суверенитет народа это некое основание, стержень народовластия, то воля народа — его дух, это та сила, которая определяет его существование. Так, Н. М. Коркунов, анализируя волю народа как основание возникновения государства и права, указывал на необходимость ее рассмотрения с позиции психологии<sup>4</sup>. В современной психологической науке зачастую волю определяют как самоуправление своим поведением с помощью сознания, которое предполагает самостоятельность субъекта не только в принятии решения (так называемая свобода воли), но и в инициативе данных действий, их осуществлении и контроле<sup>5</sup>.

Обобщая многообразие возможных подходов к пониманию воли, А. Ю. Петров выделяет наиболее общие среди них: воля как преодоление препятствий, воля как способность, воля как согласие, воля как целенаправленность<sup>6</sup>.

В целом признавая, что «воля» — понятие психологическое, необходимо отметить, что в правовом дискурсе его содержание несколько изменяется и дополняется новыми признаками. Воля в праве выступает как неотъемлемый признак правоотношений. Эти отношения возникают по воле субъектов, а государственная воля, выраженная в нормах права, обуслови-

<sup>1</sup> Значение исследований профессора Н. А. Михалёвой для развития российского права сложно переоценить. В работах выдающегося ученого нашли отражение многие актуальные проблемы развития конституционного законодательства. Надежда Александровна является признанным специалистом в области федеративных отношений, основ конституционного строя, конституционного правотворчества, теории конституции. Ее научное наследие объединяет в себе работы, в которых подробно исследованы практически все основополагающие вопросы науки конституционного права, и особое место среди них занимает народовластие.

<sup>2</sup> Михалёва Н. А. Конституция 1993 г. — юридическая модель настоящего и будущего России // *Lex Russica*. 2013. № 12. С. 1307—1317.

<sup>3</sup> Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2010.

<sup>4</sup> Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. СПб., 1908. С. 113.

<sup>5</sup> Ильин Е. П. Психология воли. СПб., 2009. С. 59.

<sup>6</sup> Петров А. Ю. Гражданско-правовое значение воли и волеизъявления в сделке // *Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена*. 2007. № 45. Т. 19. С. 180—181.

ваает признание тех или иных отношений как правовых<sup>7</sup>. Тем самым в современном праве признается множественность имеющих различное правовое значение воле субъектов правоотношений. Доминирующее положение государственной воли над большинством субъектов правоотношений оставляет открытым вопрос о содержании и значении воли народа как особого субъекта конституционно-правовых отношений. Строго говоря, воля представляет собой понятие, достаточно широко употребляемое в различных отраслях юридической науки. Так, по мнению В. С. Ема, в гражданском праве именно с волеизъявлением связываются юридические последствия, так как только волеизъявление как внешне выраженная (объективированная) воля может быть подвергнуто правовой оценке<sup>8</sup>.

Однако в конституционно-правовой науке используются несколько иные подходы к определению содержания и юридической оценки такого явления, как «воля народа». Исследуя содержание данного понятия, Е. И. Козлова отмечала, что воля народа выступает как одна из разновидностей общественной воли, субъектом которой является историческая общность — советский народ. По ее мнению, воля народа объективируется в различных формах, одной из которых является государственная власть. Также воля народа объективируется в участии в процессе формирования государственной воли народа, в различных проявлениях суверенитета советского народа, в деятельности различных носителей воли народа<sup>9</sup>.

В целом соглашаясь с данной концепцией, хотелось бы отметить, что подход, при котором носителями воли народа может быть множество субъектов, является не совсем верным. В любом современном демократическом обществе воля народа является неким абсолютным, но наличие факта множества ее носителей нивелирует это значение. Воля народа выступает тем неотчуждаемым его инструментом, применение которого объективизирует народ

в качестве действительного носителя суверенитета. В этой связи представляется вполне справедливым утверждение Ж.-Ж. Руссо о том, что воля является неотчуждаемым свойством народа, а суверенитет, будучи осуществляем только общей волей, никогда не может отчуждаться, передаваться может только власть, но не воля<sup>10</sup>.

По мнению Б. С. Эбзеева, воля народа является сущностной характеристикой демократии и базовым началом организации власти. При этом воля народа может двояко проявляться в организации государственной власти и ее функционировании: во-первых, как некое руководящее начало, основополагающий фундаментальный принцип организации государства, который выражается в избрании народом главы государства и органов народного представительства; во-вторых, как некая положительная сила, регулирующая государственную жизнь, выражающаяся в актах непосредственного волеизъявления народа<sup>11</sup>.

Рассматривая содержание общей воли как совокупности частных воле граждан, Ж.-Ж. Руссо писал, что воля всех членов государства — это общая воля; это благодаря ей они граждане и свободны. Каждый, подавая свой голос, высказывает свое мнение по этому вопросу, и путем подсчета голосов определяется изъявление общей воли<sup>12</sup>.

Использование подобного «механического» подхода, к определению воли народа необоснованно упрощает содержание рассматриваемого явления, устанавливает границы для его более глубокого научного анализа. Думается, что отождествлять такие понятия, как «воля» и «волеизъявление», неверно. Народ — это самостоятельный субъект конституционно-правовых отношений, воля которого не формируется одновременно путем сложения воле первичных элементов граждан, а способна оформиться только под воздействием исторического опыта. Подтверждая это, Н. Н. Алексеев писал, что «в понятии народа как совокуп-

<sup>7</sup> *Ойгензихт В. А.* Воля и волеизъявление. Душанбе, 1983. С. 93.

<sup>8</sup> Российское гражданское право : учебник : в 2 т. / отв. ред. Е. А. Суханов. М., 2011. Т. I. С. 340.

<sup>9</sup> *Козлова Е. И.* Воля советского народа (государственно-правовой аспект) // Государство и право. 1972. № 9. С. 23.

<sup>10</sup> *Руссо Ж.-Ж.* Об общественном договоре : Трактаты. М., 2000.

<sup>11</sup> *Эбзеев Б. С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2013. С. 420—421.

<sup>12</sup> *Руссо Ж.-Ж.* Указ. соч. С. 219.

ности исторических поколений и воплощена истинная народная воля, единственным органом которой отнюдь нельзя признать случайное голосование наличного большинства взрослых граждан»<sup>13</sup>.

Воля народа — это то новое свойство субъекта, которое формируется при его появлении как участника общественных отношений. Поскольку народ и, в особенности, многонациональный народ представляют собой сложные явления, то их воля образуется как следствие слияния составных элементов в единое, ранее не существовавшее целое. Народ, как отмечал г. Еллинек, не зависит от составляющих его именно в данное время индивидов, так как смена поколений не меняет самого народа. Из воли многих, по его мнению, психологически никогда не возникает единая воля, а волевые акты отдельных людей не могут быть слагаемыми и вычитаемыми так, чтобы таким арифметическим действиям соответствовало и реальное явление<sup>14</sup>.

В этой связи можно прийти к выводу, что в приведенном выше суждении Ж.-Ж. Руссо речь, скорее всего, идет не о сумме волей, а о сумме волеизъявлений.

При исследовании содержания действующих нормативных правовых актов можно обнаружить достаточно примеров употребления термина «волеизъявление». Однако использование данного понятия осуществляется как в отношении граждан (избирателей), так и в отношении народа. Применение понятия «волеизъявление граждан (избирателей)» можно обнаружить в ч. 2 ст. 130 Конституции РФ, где устанавливается, что местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления. В преамбуле Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»<sup>15</sup> закрепляется, что государством гарантируется свободное волеизъявление граждан Российской Федерации. В нормах ст. 19 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О граждан-

стве Российской Федерации» предусматривается, что осуществление выхода из гражданства Российской Федерации осуществляется на основе добровольного волеизъявления<sup>16</sup>. Никто не вправе препятствовать свободному волеизъявлению гражданина Российской Федерации — закрепляет в ст. 1 Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»<sup>17</sup>.

Примеры использования такого понятия, как волеизъявление народа также содержатся в достаточном количестве правовых источников. В соответствии со ст. 3 Закона РСФСР от 26 апреля 1991 г. № 1107-1 «О реабилитации репрессированных народов» реабилитация предусматривает возвращение народов, согласно их волеизъявлению, в места традиционного проживания на территории РСФСР<sup>18</sup>. Декларация Совета народных депутатов РСФСР от 12 июня 1990 г. № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» в п. 8 устанавливает, что территория РСФСР не может быть изменена без волеизъявления народа, выраженного путем референдума. В Указе Президента РФ от 17 марта 2014 г. № 147 «О признании Республики Крым» закрепляется волеизъявление народов Крыма как основание для признания Республики Крым в качестве суверенного и независимого государства<sup>19</sup>.

Проведенный анализ показал, что в федеральных нормативных правовых актах используются понятия и «волеизъявление народа», и «волеизъявление граждан». Причем отношение между этими понятиями характеризуется как подчинение, где «волеизъявление народа» — подчиняющее понятие, а «волеизъявление граждан» подчиненное понятие. В этом случае суть данного отношения заключается в том, что волеизъявление народа не исчерпывается только волеизъявлением граждан. Волеизъявление граждан представляет собой лишь волеизъявление избирателей — граждан, обладающих избирательным правом, в то время как волеизъявление народа может нахо-

<sup>13</sup> Алексеев Н. Н. Русский народ и государство. М., 1998. С. 182.

<sup>14</sup> Еллинек Г. Право современного государства. СПб., 1908. С. 104.

<sup>15</sup> СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

<sup>16</sup> СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

<sup>17</sup> СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

<sup>18</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 18. Ст. 572.

<sup>19</sup> СЗ РФ. 2014. № 12. Ст. 1259.

дить свое выражение в иных общественных отношениях, нередко выходящих за пределы совершения активных действий или реализации таких конституционно-правовых процедур, как выборы и референдум.

Обобщая сказанное, отметим, что «волеизъявление народа» и «воля народа» — это не тождественные понятия. Волеизъявление народа представляет собой форму воплощения воли народа в объективную действительность, при которой она становится доступной для восприятия других субъектов конституционно-правовых отношений. Волеизъявление народа может осуществляться как в правовых, так и в неправовых формах; это является свидетельством того, что воля народа выходит за пределы, в частности, конституционно-правового регулирования и правового регулирования как такового. Возникновение ситуаций, при которых волеизъявление народа осуществляется за пределами правового регулирования, напрямую связано с возникновением противоречий между выраженной волей и фактической (подлинной).

Несовершенство правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с осуществлением волеизъявления народа, является одним из оснований для искажения результатов последнего. Возникновение таких ситуаций приводит к тому, что в общественном сознании складывается мнение о неэффективности функционирующих правовых механизмов, обеспечивающих объективирование воли народа, что, в свою очередь, способствует возрастанию абсентеизма, формированию политического нигилизма. Все это обосновывает поиск новых механизмов выражения воли народа, альтернативных правовым механизмам. Несоответствие фактической и выраженной воли в крайних случаях может привести к полному отрицанию конституционно-правовых институтов, обеспечивающих реализацию народовластия в государстве.

Форма выражения воли народа может проявляться в совершении как активных, так и пассивных действий. Одним из примеров осуществ-

вления пассивных действий может служить политический протест в демократически организованном государстве, характер проявления которого, по мнению С. А. Авакьяна, может быть весьма широким, охватывает конституционно допустимые правоотношения и в целом является элементом, а то и необходимым атрибутом демократического общества<sup>20</sup>.

Одним из наиболее ярких примеров политического протеста в рамках избирательного законодательства является право голосования против всех представленных кандидатов или списков кандидатов. Несмотря на то что в 2006 г. данная возможность была исключена из норм действующего законодательства<sup>21</sup>, последние изменения, внесенные в Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предусматривают голосование против всех кандидатов или всех списков кандидатов на выборах в органы местного самоуправления<sup>22</sup>.

Выражение воли народа может носить как позитивный, так и негативный характер, причем данный вопрос необходимо рассматривать в двух плоскостях. В субъективном смысле выражение воли всегда носит позитивный характер, так как ее факт объективирует не только саму волю, но и субъекта ее выражения. Буквально это означает то, что выражение воли есть необходимая характеристика народа как деятельного субъекта конституционно-правовых отношений. В объективном же смысле выражение воли может достигать и негативных результатов по отношению к объекту ее приложения.

В объектах воли народа раскрывается ее функциональное назначение. Учитывая абсолютный характер воли народа, с уверенностью можно утверждать, что она может быть направлена на неопределенный перечень объектов и явлений существующей действительности. Подходя к этому вопросу с достаточной степенью обобщения, отметим, что ее действие может осуществляться по направлению как вовне, так и вовнутрь. Внутреннее выражение воли

<sup>20</sup> Авакьян С. А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 3—17.

<sup>21</sup> СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3125.

<sup>22</sup> Федеральный закон от 4 июня 2014 г. № 146-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2014. № 23. Ст. 2931.

проявляется в воздействии на сам народ — некая саморегуляция, проявляющаяся в устранении скрытых противоречий и консолидации. В этом аспекте волю можно рассматривать как средство объединения общества. Подчеркивая это, Н. А. Бердяев писал, что когда падает народная воля, народ распадается на атомы. И из атомов нельзя воссоздать никакого единства, никакой общности. Остается только механическая сумма меньшинства и большинства<sup>23</sup>.

Внешнее выражение воли народа может как проявляться в целом в отношении государства и общества, так и быть направленным на иных субъектов конституционно-правовых отношений.

Проявление воли народа в отношении государств осуществляется в широком многообразии общественных отношений.

Во-первых, это правовые отношения, связанные с учреждением самого государства, которое может заключаться как в создании ранее не существовавшего государственного образования, так и в правовом оформлении новых качественных характеристик функционирующего. В конституционно-правовом поле юридическое оформление этих фактов как правило осуществляется путем принятия особого правового акта — конституции. Конституция РФ 1993 г. также не является исключением. Она закрепила широкое многообразие новых качественных характеристик функционирования государства, к которым, по мнению С. А. Авакьяна, можно отнести полный отказ от социалистического пути развития России и переход государства: в политике — к общедемократическим институтам и политическому плюрализму, в экономике — к многообразию форм собственности, свободной экономической деятельности и рыночному хозяйству<sup>24</sup>.

Во-вторых, это правоотношения, возникающие в связи с формированием системы органов публичной власти, где волеизъявление народа проявляется путем проведения свободных выборов. Народ, как отмечает В. В. Комарова, поддерживая или отвергая предложенные кандидатами политические программы, принимает государственно-властные реше-

ния о представительстве в системе публичной власти носителей тех ценностей и интересов, которые в наибольшей степени отвечают его устремлениям на данном этапе исторического развития<sup>25</sup>.

Посредством данной процедуры формируется широкий перечень как федеральных органов государственной власти (Президент РФ, Государственная Дума Федерального Собрания РФ), так и органов государственной власти субъектов РФ (законодательный (представительный) орган государственной власти, высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти)) и органов местного самоуправления (представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования).

Совокупность формируемых путем волеизъявления народа органов традиционно именуют органами народного представительства или представительными органами. Такими органами, по мнению Г. Д. Садовниковой, называются избираемые народом либо его частью на определенный срок, призванные выражать волю народа, действующие от имени и по поручению представляемого субъекта коллегиальные формирования, выполняющие на уровне Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования публично-властные полномочия, установленные конституцией и законодательством, основной функцией которых являются представительство народа в правотворческой деятельности, участие в формировании других органов и контроле за иными элементами механизма публичной власти<sup>26</sup>.

Однако необходимо отметить, что в данном случае воля народа выражается посредством волеизъявления избирательного корпуса. В этой связи в ст. 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>27</sup>, ст. 92 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», ст. 85 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» предусматривается,

<sup>23</sup> Бердяев Н. А. Новое Средневековье. Берлин, 1924.

<sup>24</sup> Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С. 12.

<sup>25</sup> Комарова В. В. Народные голосования в Российской Федерации. М. ; Берлин, 2014. С. 28.

<sup>26</sup> Садовникова Г. Д. Представительная демократия: от идеи к реальности. М., 2011. С. 39.

<sup>27</sup> СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

что невозможность выявить действительную волю избирателей влечет за собой признание результатов выборов недействительными.

В-третьих, это общественные отношения, связанные с реализацией государственных функций. В этой связи справедливым представляется утверждение П. А. Астафичева о том, что народ как носитель суверенитета и единственный источник власти имеет право через своих представителей не только законодательствовать, но также исполнять и применять законы<sup>28</sup>. В целом не отрицая такого подхода, отметим, что один из наиболее ярких примеров влияния воли народа на осуществление государственных функций можно обнаружить в сфере правотворчества. Подчеркивая это, Ч. Э. Мерриам отмечал, что законодательный процесс представляет собой процесс перевода решения народа во всеобщую директиву, процесс превращения мудрости и воли государства в широкие направления административной деятельности, и все это на основе ответственности и подотчетности<sup>29</sup>.

В современной России влияние воли народа на осуществление правотворчества проявляется в двух основных формах. Органы народного представительства являются самыми деятельными субъектами правотворчества, но также функционирует множество конституционно-правовых институтов, задача которых — выявление и учет воли народа в процессе правотворчества. Так, наряду с референдумом можно отметить публичные слушания, всенародные обсуждения проектов нормативных правовых актов, институт гражданской правотворческой инициативы, институт общественных инициатив и др.

Однако значение и характер реализации воли народа в осуществлении различных государственных функций неоднородны. Имеются сферы общественных отношений, которые при помощи конституционно-правовых средств ограничены от прямого влияния волеизъявления. Примером могут служить положения ст. 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»<sup>30</sup>, где устанавливается, что на референдум не могут выноситься вопросы:

- об изменении статуса субъекта (субъектов) РФ, закрепленного Конституцией РФ;
- о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ;
- о проведении досрочных выборов Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ либо о перенесении сроков проведения таких выборов;
- об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности РФ;
- о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором РФ, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором РФ, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором РФ;
- о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;
- отнесенные Конституцией РФ, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

Подобные ограничения также устанавливаются и в отношении проведения референдума субъекта РФ и муниципального образования. В соответствии со ст. 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» на референдум субъекта РФ могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в ведении субъекта или в совместном ведении Российской Федерации и субъектов, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией РФ, федеральным законом. Вынесению на местный референдум же подлежат только вопросы местного значения.

Кроме того, влияние воли народа на ре-

<sup>28</sup> Астафичев П. А. Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 151.

<sup>29</sup> Merriam Ch. E. On the Agenda of Democracy. Cambr., Mass., 1941. P. 13.

<sup>30</sup> СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

ализацию различных функций государства неоднородно. В одних случаях конституционно-правовые нормы предусматривают непосредственное воздействие воли народа на принимаемые решения и практику их реализации, в других случаях ее влияние практически полностью исключается. Базовые принципы, определяющие влияние воли народа на осуществление государственных функций, закрепляются в Конституции РФ.

Народная воля, как пишет И. А. Исаев, в качестве законодательного источника должна была порождать нормы, ее же регламентирующие и ограничивающие. Кроме того, требовалось еще наличие определенных устойчивых институтов, посредством которых она могла бы реализовываться. Тем самым возникала необходимость в создании некоего более фундаментального закона или «конституции», из которого все остальные законы черпали бы свой авторитет<sup>31</sup>.

Однако общий характер конституционных норм в условиях постоянно развивающихся общественных отношений не позволяет детализировать степень влияния воли народа на те или иные функции государства. В этой связи наличие нормативных ограничений свидетельствует о недопустимости абсолютного следования государства в реализации возложенных на него функций как за волей отдельных граждан, так и за волей всего народа. Возникновение подобной ситуации является нарушением положений ч. 1 ст. 4 Конституции РФ, где закрепляется характеристика Российской Федерации как суверенного государства.

Под суверенитетом, согласно позициям Конституционного Суда РФ, необходимо понимать конституционное понятие, предполагающее верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении, суверенитет представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризует ее конституционно-правовой статус<sup>32</sup>.

В этой связи содержание сформулированных Конституционным Судом РФ признаков государственного суверенитета свидетельствует о том, что воля народа не может оказывать определяющее воздействие на реализацию государственных функций. Народ, используя закрепленные конституционно-правовые механизмы, выражает свое мнение по строго установленному перечню вопросов. Данные ограничения вытекают из взаимодействия государственного суверенитета и суверенитета народа. Государство, будучи сегодня основным источником права, ограничивает волеизъявление народа. Однако это не является свидетельством того, что государство лимитирует волю народа. Ограничению подлежит лишь его волеизъявление через избирательный корпус посредством реализации конкретных конституционно-правовых процедур, например выборов и референдумов. Выступая в соответствии с ч. 1 ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти, народ обладает свободной волей, независимой от влияния иных субъектов конституционно-правовых отношений. Другими словами, обладая свободной волей, народ не во всех случаях может использовать полный набор конституционно-правовых механизмов, обеспечивающих ее выражение. В этой связи в подлинно демократическом государстве должно быть создано широкое многообразие правовых институтов, создающих условия для выражения воли народа. Установление со стороны государства запрета на использование определенного конституционного механизма должно обеспечиваться функционированием альтернативного механизма, способного гарантировать подлинное выражение воли народа.

Ограничение волеизъявления народа не может также рассматриваться как абсолютное отрицание его воли в реализации функций государства. Всесторонний учет воли народа создает условия для формирования образа легитимной власти. Как справедливо отмечает В. Л. Цымбурский, сегодня легитимность власти включает в себя признание ее не толь-

<sup>31</sup> Исаев И. А. Правоустанавливающее насилие: опасный итог // История государства и права. 2014. № 16. С. 59—63.

<sup>32</sup> См.: постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

ко со стороны мира, не принадлежащего ей, но и со стороны мира, ей принадлежащего<sup>33</sup>. Любое государство способно существовать только тогда, когда граждане повинуются ему. Повиновение же, как писал А. Эсмен, может быть достигнуто только двояким образом: или через употребление силы, или через согласие общественного мнения<sup>34</sup>. Как показывает история, применение силы обеспечивает решение лишь оперативных задач функционирования государства. С точки зрения долгосрочной стратегии ни одна властная, в том числе и государственная, система не способна в современном обществе обеспечить свое существование только посредством применения силы.

Государство, будучи по своей сути абстрактной категорией, наполняется содержанием как результатом отношения к нему отдельной личности, целого общества или народа. Как писал Н. М. Коркунов, государственная власть — это сила, вытекающая из осознания гражданами их зависимости от государства<sup>35</sup>. Чем сильнее, авторитетнее, справедливее государство в сознании народа, тем чаще его воля будет способствовать осуществлению государственных функций. Кроме того, выражение воли народа в отношении государства само по себе есть факт признания народом его существования, а содержание волеизъявления есть свойство, определяющее его легитимность.

Воля народа — это его неотъемлемая характеристика как носителя суверенитета и единственного источника власти, то качество, которое позволяет говорить о нем как о деятельном участнике конституционно-правовых отношений. Отрицание этого с точки зрения права есть отрицание природы самого народовластия. Ни одна сложная публично-властная система не может обладать признаками

устойчивости и поступательно развиваться в условиях отсутствия действенных конституционно-правовых механизмов взаимодействия народа и государства. Воля народа есть то семя, из которого, при должных условиях, способно вырасти дерево подлинной демократии. Способная объективироваться как прямо — путем непосредственного волеизъявления, так и косвенно — через волеизъявление избирателей и деятельность представительных органов государственной власти воля народа получает свое конституционно-правовое закрепление. Однако ее неосязаемость, не всегда деятельное участие народа могут служить основанием для замены волеизъявлением подлинной воли народа. Перефразируя Й. Шумпетера<sup>36</sup>, воля все чаще становится продуктом, а не движущей силой демократического процесса. Та опека, с которой государства всего мира относятся к воле народа, превращает ее в общественном сознании во что-то неестественное, в некий «конституционно-правовой атавизм».

То противоречие общества и народа, о котором говорил Ф. М. Достоевский на открытии памятника Пушкину<sup>37</sup>, и сегодня является существенным условием, влияющим на определение воли народа как движущей силы — духа народовластия. Все чаще общественное мнение выступает как воля народа, что, по сути своей, неверно и, более того, вредно для развития России. Как справедливо отмечает А. А. Гусейнов, «вопрос о том, может ли Россия стать демократической, есть вопрос о том, может ли она, Россия, развить, обогатить демократию, придать ей новую форму»<sup>38</sup>. Перспективы эволюционного развития демократической идеи в этом государстве неразрывно связаны с развитием народовластия как ее неотъемлемого элемента. И, конечно, движущей силой этого процесса должна стать воля народа.

<sup>33</sup> Цымбурский В. Л. Критерии российской идентичности // Полис. 1993. № 5. С. 19.

<sup>34</sup> Эсмен А. Общие основания конституционного права. СПб., 1898. С. 123—125.

<sup>35</sup> Коркунов Н. М. Указ и закон. СПб., 1894. С. 191—193.

<sup>36</sup> Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия. М., 1995. С. 348.

<sup>37</sup> Достоевский Ф. М. Пушкин. Произнесено 8 июня в заседании Общества любителей российской словесности // Полн. собр. соч. : в 30 т. Л., 1984. Т. 26. С. 136—149.

<sup>38</sup> Гусейнов А. А. Демократия и Россия: брак по любви или по расчету? // Демократия и суверенитет : Многообразие исторического опыта. М., 2010. С. 13.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 1.
2. Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. — М., 2000.
3. Алексеев Н. Н. Русский народ и государство. — М., 1998.
4. Бердяев Н. А. Новое Средневековье. — Берлин, 1924.
5. Гусейнов А. А. Демократия и Россия: брак по любви или по расчету? // Демократия и суверенитет: Многообразие исторического опыта. — М., 2010.
6. Еллинек Г. Право современного государства. — СПб., 1908.
7. Ильин Е. П. Психология воли. — СПб., 2009.
8. Исаев И. А. Правоустанавливающее насилие: опасный итог // История государства и права. — 2014. — № 16.
9. Козлова Е. И. Воля советского народа (Государственно-правовой аспект) // Государство и право. — 1972. — № 9.
10. Комарова В. В. Народные голосования в Российской Федерации. — М.; Берлин, 2014.
11. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. — СПб., 1908.
12. Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). — М., 2010.
13. Михалёва Н. А. Конституция 1993 г. — юридическая модель настоящего и будущего России // Lex Russica. — 2013. — № 12.
14. Ойгензихт В. А. Воля и волеизъявление. — Душанбе, 1983.
15. Петров А. Ю. Гражданско-правовое значение воли и волеизъявления в сделке // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. — 2007. — № 45. — Т. 19.
16. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре: Трактаты. — М., 2000.
17. Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия / пер. с англ.; предисл. и общ. ред. В. С. Автономова. — М., 1995.
18. Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. — М., 2013.
19. Эсмен А. Общие основания конституционного права. — СПб., 1898.

Материал поступил в редакцию 24 ноября 2015 г.

## THE WILL OF THE PEOPLE IN THE PARADIGM OF CONSTITUTIONAL LAW

**ZENIN Sergey Sergeevich** — PhD, Associate Professor at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Senior Researcher at the FSI Research Institute of the Federal Penitentiary Service (FSIN) of Russia  
zeninsergei@mail.ru  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

**Review.** *The article scrutinizes the will of the people as an integral part of modern democracy, as one of the foundations of the constitutional order. While not denying the possibility to analyze the concept of the "will" in psychological, historical and other discourses, the author concludes that in the legal context its meaning is modified and supplemented with new features. Today this phenomenon is dealt with by various branches of jurisprudence, and constitutional law is no exception. Analyzing the diversity of approaches to the definition of "the will of the people (volya naroda)" existing in the legal science, the author concludes that the will of the people is its exclusive property as a subject of relations within the framework of constitutional law. Given that the multinational people represent a complex political institution, its will is formed by means of the merger of its constituent elements into a single unit which has never existed before. The author makes analysis based on the constitutional law enshrining such concepts as "expression of the will of the people" and "the will of the people" in accordance with constitutional law. The author differentiates the content of the named definitions and concludes that they are not identical. Expression of the will of the people is a form of expression of the will of the people in objective reality when it becomes available for the perception of other subjects of the relations regulated by constitutional law. The paper examines the forms of expression of the will of the people and the objects at which it can be aimed. Expressions can amount to both active and passive activities. The author concludes that the implementation of these forms can be both positive and negative.*

*According to the author, a functional purpose of the will of the people is revealed in its objects. Based on the fact that the will of the people is absolute, the author formulates the statement concerning its orientation at an indefinite number of objects and phenomena of the existing reality. The external expression of the will of the people can manifest itself in its attitude to the State and society, and can be aimed at other subjects of relations regulated by constitutional law.*

*Manifestation of the will of the people towards the State is carried out in a wide variety of public relations connected with: the State foundation, the formation of the system of public authorities, implementation of governmental functions.*

**Keywords:** *will, expression of the will of the people, expression of the will of the citizens, the people, the multinational people, rule of the people, democracy, political system of the society, state representative bodies.*

#### BIBLIOGRAPHY

1. *Avakyan, S. A. Democracy of protest relations: constitutional law dimension // Constitutional and Municipal Law. — 2012. — № 1.*
2. *Avakyan, S. A. The Constitution Of Russia: the nature, evolution, modernity. — M., 2000.*
3. *Alekseev, N. N. The Russian people and the State. — M., 1998.*
4. *Berdyayev, N. A. New Middle Ages. — Berlin, 1924.*
5. *Guseinov, A. A. Democracy and Russia: a love match or marriage of convenience? Democracy and Sovereignty: The diversity of historical experience. — M., 2010.*
6. *Jellinek, George. The law of a Modern State. — SPb., 1908.*
7. *Ilyin, E. P. Psychology of will. — SPb., 2009.*
8. *Isaev, I. A. Constitutive violence: dangerous result // History of the State and Law. — 2014. — №16.*
9. *Kozlova, E.I. The will of the Soviet people (a state and legal aspect) // The State and Law. -1972. — №. 9.*
10. *Komarova, V. V. Popular Votes in the Russian Federation. — M.-Berlin, 2014.*
11. *Korkunov, N. M. Lectures on the General Theory of Law. — SPb., 1908.*
12. *Mikhaleva, N. A. The Constitutions and Charters of the constituent entities of the Russian Federation (comparative-juridical research). -M., 2010.*
13. *Mikhaleva, N. A. The Constitution of 1993 — the legal model of the present and the future of Russia // Lex Russica. — 2013. — №12.*
14. *Oygenziht, V. A. The Will and Expression of the Will. -Dushanbe, 1983.*
15. *Petrov, A. Yu. The significance of the will and expression of the will in a deal in accordance with civil law // Bulletin of the Russian State Pedagogical University named after A.I.Herzen. 2007. № 45. Vol.19.*
16. *Rousseau, J. J. The social contract: Treatises. -M., 2000.*
17. *Sadovnikova, G.D. Representative Democracy: from an idea to reality. M., 2011.*
18. *Schumpeter J. Capitalism, socialism and democracy / Trans. from Eng.; introd. and edited. by V.S. Avtonomov. M., 1995.*
19. *Ebzeev, B. S. A Man, the people, the state in the constitutional order of the Russian Federation. — M., 2013.*
20. *Esmen, A. General grounds of constitutional law. -- SPb., 1898.*