



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

С.С. Зенин*

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ НАРОДОВЛАСТИЯ В КОНСТИТУЦИЯХ РЕСПУБЛИК, ВХОДЯЩИХ В СОСТАВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В предлагаемой статье анализируется современное состояние правового закрепления народовластия в конституциях республик, входящих в состав Российской Федерации. Автором осуществлена попытка анализа норм данных конституционных актов с целью выявления особенностей и противоречий, возникающих в процессе конституционно-правового закрепления народовластия. Отдельное внимание в данной работе уделяется анализу расположения правовых норм в текстах нормативных правовых актов и исследованию их содержательной составляющей.

Ключевые слова: юриспруденция, народ республики, народовластие, многонациональный народ, власть, основы конституционного строя, конституция, республика, субъекты федерации, структура.

«Только то общество, в котором народ пользуется верховной властью, есть истинное вместилище свободы, той свободы, которая выше всех благ и которая, не будучи равной для всех, уже не есть свобода».

Цицерон

Основы конституционного строя представляют собой сложную, объективно сформировавшуюся систему взаимодействующих элементов, определяющих основы функционирования общества и государства. В результате такого взаимодействия возникают общественные отношения, которые могут стать предметом самостоятельных конституционно-правовых исследований. Так, в соответствии со

ст. 3 Конституции РФ¹, народ РФ выступает в качестве единственного источника власти. В этой связи, значительный интерес представляет изучение особенностей взаимосвязи таких основ конституционного строя, как народовластие и федеративное устройство России.

В соответствии с ч. 2 ст. 5 Конституции РФ субъекты федерации имеют свои Конституции (Уставы) и законодательство. Таким образом, правовое закрепление народовластия на региональном уровне, наряду с действующим общефедеральным законодательством, осуществляется и в нормативных правовых актах субъектов федерации. Конституции (Уставы) субъек-

¹ Конституция РФ // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

© Зенин Сергей Сергеевич

* Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) [zeninsergei@mail.ru]

123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.



тов федерации являются одним из элементов многоуровневой системы конституционного законодательства, они играют конструктивную роль в построении системы правового регулирования общественных отношений, в том числе возникающих по поводу осуществления народом принадлежащей ему власти.

Оценивая значительный объем нормативного материала, форму закрепления конституционно-правового статуса отдельных видов субъектов федерации отметим, что предметом исследования данной статьи являются особенности закрепления народовластия в конституциях республик, входящих в состав РФ.

В этой связи особое внимание необходимо уделить двум важным признакам. Во-первых, представляется необходимым выявить особенности расположения норм, устанавливающих данный институт в текстах действующих конституций субъектов РФ (далее субъекты РФ). Во-вторых, целесообразно исследовать особенности используемых понятий, а так же возникающих между ними взаимосвязей. Это позволит глубоко и всесторонне рассмотреть особенности правового регулирования народовластия на анализируемом уровне, выявить взаимосвязи между формой и содержанием его закрепления, установить некоторые закономерности развития конституционного законодательства субъектов РФ в данной области.

Основываясь на том, что внешнее выражение и содержание правовых норм находятся в безусловной взаимосвязи, при анализе конституционно-правового закрепления народовластия, рассмотрим особенности расположения норм, устанавливающих рассматриваемый институт в структуре исследуемых конституционно-правовых актов.

Необходимо отметить, что во всех конституциях республик, входящих в состав РФ, содержатся нормы, закрепляющие положения о народовластии. Анализ их текстов показал, что в своем абсолютном большинстве народовластие закрепляется как одна из основ конституционного строя. Это подчеркивается тем, что нормы, устанавливающие данный институт, размещаются в самостоятельных главах или разделах «Основы конституционного строя». Однако, при наименовании этих глав в отдельных конституциях указывается, что это основы конституционного строя той или иной республики. Среди таких можно отметить кон-

ституции республик Алтай², Башкортостан³, Мордовия⁴ и др.

Подобные уточнения, на наш взгляд, не оказывают существенного влияния на характер правового закрепления народовластия. Как справедливо отмечает Н.А. Михалева, правомерность использования категории «основы конституционного строя республик» подтверждается в ряде постановлений Конституционного Суда РФ⁵.

Однако в отдельных региональных конституциях положения о народовластии размещаются в иных разделах. Так, например, в Конституции Республики Карелия нормы, закрепляющие народовластие, располагаются в рамках главы под названием «Основные положения»⁶. В Степном Уложении республики Калмыкия⁷, в виду отсутствия деления на главы или разделы, положения о народовластии содержатся в ее едином тексте.

Подобные примеры являются свидетельством того, что республики, входящие в состав РФ, осуществляют право на разработку и принятие конституций. Безусловно, данное право реализуется исходя из исторических, национальных и иных особенностей, что оказывает непосредственное влияние на структуру и содержание рассматриваемых конституционных актов. Однако отметим, что названия глав, в которых размещаются положения о народовластии, содержат в себе термин «основной» или его синонимы «основы», «основные», что свидетельствует о признании особой роли данного института для современного общества и государства.

Правовые нормы, устанавливающие народовластие, объединяются в рамках отдельных статей, как правило, не имеющих наименова-

² См.: Конституция Республики Алтай (Основной Закон) от 7 июня 1997 г. № 21-3 (в ред. от 25 июня 2012 г.) // Ведомости Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай. 1997. № 21.

³ См.: Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. № ВС-22/15 (в ред. от 28 июня 2012 г.) // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 2003. № 1 (157). Ст. 3.

⁴ См.: Конституция Республики Мордовия от 21 сентября 1995 г. (в ред. от 13 июня 2012 г.) // Известия Мордовии. 2011. № 36–11.

⁵ См.: Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М.: Юркомпани, 2010.

⁶ См.: Конституция Республики Карелия от 12 февраля 2001 г. (в ред. от 29 июня 2012 г.) // СЗ РК. 2001. № 2. Ст. 106.

⁷ См.: Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия от 5 апреля 1994 г. (в ред. от 29 июня 2012 г.) // Ведомости Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия. 1996. Стр. 10.



ния. Однако Конституция Республики Тыва⁸ включает в себя ст. 3 «Народовластие», наименование которой подчеркивает предмет ее правового регулирования.

Различно и расположение этих статей в текстах анализируемых конституций. Их место в системе правовых предписаний конституций рассматриваемых субъектов федерации имеет определяющее значение, являться неким «индикатором», свидетельствующим об оценке региональным законодателем значимости этого института в системе конституционно-правовых ценностей.

Например, в десяти из двадцати одной конституции республик, нормы о народовластии размещаются в рамках третьей статьи. К таким можно отнести конституции республик Башкортостан, Бурятия, Карелии, Мари Эл, Северной Осетии-Алании, Татарстана, Тывы, Удмуртии, Хакасии, Чувашии. Как правило, положения о народовластии, содержащиеся в данных правовых актах, следуют за нормами, устанавливающими конституционно-правовой статус субъектов РФ и провозглашающими права и свободы человека и гражданина высшей ценностью.

В пяти конституциях республик положения о народовластии размещаются уже в рамках второй статьи. Такими являются конституции республики Адыгея, Карачаево-Черкесия, Коми, Мордовия, Чечни. В этом случае анализируемые положения следуют за нормами, закрепляющими конституционно-правовой статус республик. Полагаем, такая особенность может свидетельствовать о стремлении указанных субъектов федерации подчеркнуть значение народовластия как базовой основы конституционного строя.

Однако, необходимо отметить, что выделение особой роли народовластия не должно приводить к умалению значения других основ конституционного строя, так как при систематизации конституционно-правовых норм важно признание определяющей роли всех его основ. В ч. 2 ст. 16 Конституции РФ устанавливается, что все иные ее положения не могут противоречить основам конституционного строя. То есть, в данной норме особо подчеркивается их исключительное значение для общества и государства. Однако, несмотря на подобную характеристику, особое внимание все же уделяется правам и свободам. В частности, в ст. 2 Конституции РФ устанавливается, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а ст. 18 закрепляет, что они определяют смысл, содержание и применение за-

конов, деятельность законодательной, исполнительной власти и местного самоуправления.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным в конституциях республик обеспечить адекватное закрепление наряду с народовластием иных базовых основ конституционного строя. В этой связи видится не совсем удачной структура расположения конституционно-правовых норм в ряде исследуемых нормативных правовых актов. Среди таких можно выделить Конституцию Карачаево-Черкесской Республики⁹, где только в 10 статье закрепляются положения о приоритете прав и свобод человека и гражданина.

В четырех конституциях субъектов положения о народовластии размещаются в четвертых статьях. Такими являются конституции республик Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия. Как правило, положения о народовластии в данных правовых источниках идут следом за положениями о признании прав и свобод высшей ценностью. Данные особенности размещения положений, устанавливающих данный институт в системе конституционных норм, вызваны наличием комплекса правовых предписаний объединенных в самостоятельные статьи, определяющие правовой статус конституций и законодательства республики. Например, в ст. 2 Конституции республики Дагестан закрепляется, что данная республика имеет свою Конституцию и законодательство, соответствующие Конституции РФ и федеральному законодательству. Конституция и законы, принятые по предметам ведения республики, имеют прямое действие и применяются на всей ее территории¹⁰.

Кроме того, в некоторых субъектах подобное расположение норм о народовластии вызвано наличием дополнительных статей, устанавливающих их конституционно-правовой статус. Так, в Конституции Кабардино-Балкарской Республики содержатся положения, устанавливающие, что республика есть неделимое демократическое правовое государство, в составе РФ, основанное на единстве равноправных народов¹¹.

Осуществляя анализ расположения конституционно-правовых норм, закрепляющих народовластие, необходимо отметить два случая выделяющихся из общей практики.

⁹ См.: Конституция Карачаево-Черкесской Республики от 5 марта 1996 г. (в ред. от 27 июня 2012 г.) // Сборник законов Карачаево-Черкесской Республики (1995-1999) от 3 декабря 1999 г. Ч. 1.

¹⁰ См.: Конституция Республики Дагестан от 10 июля 2003 г. (с изм. и доп. от 14 июня 2012 г.) // Дагестанская правда. 2003. № 159.

¹¹ См.: ст. 3 Конституции Кабардино-Балкарской Республики от 1 сентября 1997 г. (в ред. от 22 июня 2012 г.) // СЗ Кабардино-Балкарской Республики. 1997. № 3.

⁸ См.: Конституция Республики Тыва от 6 мая 2001 г. (с изм. от 9 июля 2012 г. № 1433 ВХ-1) // Тувинская правда. 2012. № 23.



Первым из таких является закрепление рассматриваемых норм в рамках первой статьи. Таким примером может служить текст Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия)¹². Первая статья данного правового акта достаточно объемна по содержанию и включает в себя 7 пунктов. Первые четыре пункта посвящены закреплению конституционного-правового статуса республики, а три последних непосредственно рассматриваемому институту.

Оценивая приведенный пример с позиций юридической техники, представляется не совсем удачным объединение в рамках одной статьи положений, содержащих в себе нормы, действие которых направлено на регулирование различных по своему содержанию общественных отношений, так как именно предмет правового регулирования должен выступать первостепенным основанием для объединения правовых норм в самостоятельные статьи. Также необходимо учитывать и значимость регулируемых общественных отношений. Закрепление в ст. 1 Конституции РФ за Россией статуса демократического государства является правовым основанием, позволяющим определить значение народовластия для современного общества и государства. Сам факт наличия норм о народовластии во всех анализируемых конституциях и их размещение в первых разделах является свидетельством особой важности закрепляемых положений. Основываясь на характере регулируемых общественных отношений, их общественной и государственной значимости, представляется необходимым исключить возможность объединения в рамках отдельных статей норм о народовластии с нормами, закрепляющими иные положения.

Примером второго особенного способа расположения норм о народовластии может служить Конституция Республики Алтай, в которой положения о народовластии закрепляются в шестой статье¹³. Думается, что причиной подобного размещения норм является особый характер изложения правового материала. Ввиду того что по своему содержанию статьи Конституции Республики Алтай не значительны по объему, законодатель разместил положения о конституционно-правовом статусе республики в нескольких самостоятельных разделах. Кроме того, в рамках первых пяти, отдельное внимание уделяется правам и свободам человека и гражданина. Так,

¹² См.: Конституция (Основной Закон) Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1992 г. (в ред. 8 июня 2012 г.) // Якутские ведомости. 1992. № 7.

¹³ См.: Конституция Республики Алтай (Основной Закон) от 7 июня 1997 г. № 21-3 (в ред. от 25 июня 2012 г.) // Ведомости Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай. 1997. № 21.

в частности, в ст. 3 закрепляется, что человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, личная неприкосновенность и безопасность, права и свободы являются высшей ценностью¹⁴.

Как видим, характер расположения правовых норм в текстах рассматриваемых конституций является отражением значимости для общества того или иного явления. Оценивая важность данной характеристики, представляется возможным разделить всю совокупность исследуемых правовых актов на две основные группы. К первой группе можно отнести конституционные акты, закрепляющие народовластие по аналогии с общефедеральной конституцией. Необходимо отметить, что данная группа, несмотря на свое содержательное единство, не составляет абсолютного большинства. Всего десять из двадцати одной конституции республик использовали подобный способ размещения норм, закрепляющих рассматриваемый институт. Ко второй группе можно отнести правовые акты республик, в текстах которых избран отличный от общефедеральной конституции подход к способу закрепления народовластия. Данная группа, не смотря на множество вариантов расположения норм о народовластии, в количественном отношении составляет большинство от общего числа исследуемых правовых актов.

В процессе правотворческой практики республики, входящие в состав РФ, используют различные подходы при определении расположения правовых норм о народовластии в текстах конституций. С позиции действующих конституционно-правовых норм концептуально определить правильность использования того или иного способа не представляется возможным. В целом же, все конституции республик имеют приблизительно одинаковую структуру, которая базируется на общефедеральной конституции. Подобная характеристика является свидетельством того, что тексты данных правовых актов отражают современное состояние развития общественных отношений в Российской Федерации.

Разумеется, на характер размещения конституционно-правовых норм, закрепляющих народовластие в конституциях субъектов федерации, оказывают влияние и различные факторы, которые, как мы считаем, можно условно разделить на две группы. Во-первых, это внешние факторы. К таким, в первую очередь, следует отнести наличие единого правового пространства, системы нормативных правовых актов и, как следствие, производный характер региональных конституций. Подобная характеристика конституций субъектов РФ

¹⁴ См.: там же.



основывается на том, что закрепление конституционно-правового статуса республик и определение предмета правового регулирования их конституций в общем порядке осуществляется в Конституции РФ и детализируется в нормах федерального законодательства. В этой связи, факторы внешнего характера, безусловно, оказывают влияние на характер и направление правотворчества субъектов РФ. Республики, разрабатывая и принимая тексты своих конституций, вынуждены постоянно «оглядываться» на федеральный центр.

Во-вторых, это внутренние факторы. На характер расположения в правовом акте норм, и как следствие на его структуру, не последнее влияние оказывает предмет правового регулирования. Объединение правовых предписаний в рамках отдельных статей конституций должно осуществляться исходя из сходства предметов правового регулирования и возникающих взаимосвязей между нормами рассматриваемых актов. Недостаточное внимание к данному фактору в текстах основных законов субъектов может привести к их бессистемности и нелогичности.

Проанализировав особенности расположения норм, устанавливающих институт народовластия в конституциях республик, входящих в состав РФ, представляется необходимым обратить отдельное внимание на их содержательную составляющую. То есть, рассмотреть особенности закрепления данной основы конституционного строя с позиции используемых терминов и возникающих между ними взаимосвязей.

При исследовании характера конституционно-правового закрепления народовластия важным вопросом является определение его основного субъекта. Таким, безусловно, является народ. Как справедливо отмечает О.Е. Кутафин, именно народу принадлежит вся полнота власти, которую он свободно осуществляет в полном соответствии со своей суверенной волей и коренными интересами¹⁵. В ч. 1 ст. 3 Конституции РФ закрепляется, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. То есть, на федеральном уровне именно многонациональный народ РФ выступает основным субъектом народовластия. Кроме того, в приведенной норме также закрепляются его базовые конституционно-правовые характеристики — он является носителем суверенитета, и единственным источником власти. Однако в конституциях республик вопрос об определении основного субъекта народовластия решается несколько иначе.

Анализ конституционно-правовых актов позволил выделить несколько самостоятельных групп. К **первой** можно отнести конституции республик, в которых основным субъектом народовластия выступает народ. Данная группа составляет большинство, в 15 из 21 конституций республик, входящих в состав РФ, а народ определяется как субъект народовластия. При этом, как правило, понятие «народ» используется без установления каких бы то ни было дополнительных признаков. Так, в ч. 2 ст. 3 Конституции Республики Карелия закрепляется, что «народ является единственным источником власти и осуществляет ее непосредственно ...»¹⁶. Подобные примеры также содержатся в текстах конституций Башкортостана, Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Калмыкии, Карелии, Карачаево-Черкесии, Коми, Марий Эл, Саха (Якутия), Северной Осетии-Алании, Удмуртии, Чувашии.

Несколько иначе используется понятие «народ» в конституционных актах республик Алтай, Тыва и Чеченской Республики. В данных правовых источниках говорится уже не просто о «народе», а о «народе конкретной республики». Так в ст. 6 Конституции Республики Алтай устанавливается, что народ Республики Алтай осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления¹⁷. А ч. 1 ст. 2 Конституции Чеченской Республики устанавливает, что источником государственной власти в республике является ее народ¹⁸. Необходимо отметить, что в последнем примере прямо не употребляется такое понятие, как «народ республики», однако используемая формулировка «ее народ» («ее», т.е. республики) свидетельствует о том, что речь идет именно о народе республики. В исследуемых правовых актах при определении субъекта народовластия достаточно часто применяется данная связка, в связи с чем, во всех подобных случаях, мы склонны придерживаться такого же мнения.

Ко **второй группе** можно отнести конституции, в текстах которых при определении анализируемого субъекта используется термин «многонациональный народ». Однако в данной группе также существуют особенности применения данного понятия. Исходя из этого, представляется возможным в рамках рассмо-

¹⁶ См.: Конституция Республики Карелия от 5 февраля 2001 года (в ред. от 29 июня 2012 г.) // СЗ РК. 2001. № 2. Ст. 106.

¹⁷ См.: Конституция Республики Алтай (Основной Закон) от 7 июня 1997 г. № 21-3 (в ред. от 25 июня 2012 г.) // Звезда Алтая. 2007. № 127–128.

¹⁸ См.: Конституция Чеченской Республики от 23 марта 2003 г. (с изм. от 18 июня 2012 г.) // Вести Республики. 2003. № 18.

¹⁵ См.: Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. С. 275.



тренной группы выделить несколько самостоятельных подгрупп.

В *первую подгруппу* можно объединить конституции, в текстах которых говорится о многонациональном народе Российской Федерации. К таким стоит отнести конституции республик Мордовия и Хакасия. Например, в Конституции Республики Мордовия устанавливается, что источником власти в республике является многонациональный народ РФ¹⁹. Несколько иная формулировка используется в тексте Конституции Республики Хакасия, где говорится о многонациональном народе РФ, проживающем в республике²⁰. Необходимо отметить, что в последнем примере при закреплении многонационального народа как субъекта рассматриваемых отношений устанавливается его дополнительный признак — проживание на территории данной республики.

Во *вторую подгруппу* целесообразно выделить конституции, где «многонациональный народ республики» устанавливается как основной субъект народовластия. Например, в ст. 4 Конституции Республики Дагестан закрепляется, что власть в республике осуществляет ее многонациональный народ²¹. Похожие нормы содержатся также в текстах конституций республик Адыгея и Татарстан. Думается, что подобная ситуация свидетельствует о закреплении в нормативных положениях двух базовых признаков. Во-первых, устанавливается принадлежность данного народа к конкретной республике, входящей в состав РФ, а во-вторых, указывается на особый качественный признак народа — его многонациональный состав.

В *третью подгруппу* можно отнести конституции субъектов, в нормах которых при закреплении основного субъекта народовластия использовалось понятие «многонациональный народ». Так, в ч. 1 ст. 3 Конституции Республики Бурятия устанавливается, что носителем государственности в республике является многонациональный народ²². В данном случае законодатель лишь подчеркивает особенность национального состава народа, не устанавливая какие-то иные его признаки.

¹⁹ См.: ч. 1 ст. 2 Конституции Республики Мордовия от 21 сентября 1995 г. (в ред. 13 июня 2012 г.) // Известия Мордовии. 2011. № 36–11.

²⁰ См.: ст. 3 Конституции Республики Хакасия от 25 мая 1995 г. (с изм. от 27 июня 2012 г.) // Вестник Хакасии. 2005. № 56. С. 2–24.

²¹ См.: Конституция Республики Дагестан от 10 июля 2003 г. (с изм. и доп. от 14 июня 2012 г.) // Дагестанская правда. 2003. № 159.

²² См.: Конституция Республики Бурятия от 22 февраля 1994 г. (в ред. от 27 июня 2012 г.) // Бурятия. 2001. № 73.

Таким образом, в конституциях республик, входящих в состав РФ, используются разнообразные подходы при нормативном закреплении основного субъекта народовластия. В анализируемых правовых актах он выступает как народ, народ республики, многонациональный народ, многонациональный народ республик, многонациональный народ РФ. Такое разнообразное использование понятий может стать причиной нарушения конституционных принципов народовластия, закрепленных в Конституции РФ. Однако для определения наличия или отсутствия подобного нарушения необходимо подвергнуть анализу характеристики рассматриваемых субъектов, которые используются в текстах конституций республик. Для этого необходимо выделить общие подходы, которые применяются при их закреплении, проанализировать взаимосвязи, возникающие между понятиями, закрепляющими субъекты народовластия и теми полномочиями, которыми они наделяются. Представляется целесообразным проведение анализа построить исходя из предложенной выше классификации особенностей определения субъекта народовластия.

При определении в текстах конституций «народа» как основного субъекта народовластия используются разнообразные его конституционно-правовые характеристики. В конституциях республик Ингушетия, Кабардино-Балкария, Марий Эл, Чувашия устанавливается, что власть в этих республиках принадлежит народу. То есть народ, характеризуется как субъект, обладающей властью. Причем в некоторых конституционно-правовых актах (Марий Эл, Чувашия) не дается какая-либо правовая характеристика данной власти, указывается лишь на то, что вся власть принадлежит народу (Ингушетия, Кабардино-Балкария).

Однако в ряде конституционно-правовых актов данной группы (Конституции Саха (Якутия), Северная Осетия-Алания, Карелия, Удмуртия) законодатель характеризует народ как единственный источник власти. Кроме того, в отличие от большинства исследуемых правовых актов данной группы в Конституции Республики Саха (Якутия) народ определяется как источник только государственной власти²³. Думается, что данный пример свидетельствует о некотором ограничении полномочий исследуемого субъекта. Народ в этом случае рассматривается лишь как источник конкретного вида власти — государственной власти.

²³ См.: ч. 5 ст. 1 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1992 г. (в ред. 8 июня 2012 г.) // Якутские ведомости. 1992. № 7.



Определенный интерес вызывает характеристика, данная в Конституции Удмуртской Республики, в ст. 3 которой устанавливается, что носителем государственности и источником власти в Удмуртской Республике является народ²⁴.

Подобная конституционная оценка народа может вызвать ряд вопросов, связанных с определением статуса данного субъекта федерации. Например, свидетельствует ли закрепление народа как носителя государственности в конституции республики о том, что она (республика) является государством?

Думается, что данную характеристику субъекта федерации можно рассматривать как минимум в двух плоскостях. Во-первых, в правовой плоскости, то есть рассматривать конкретную республику как государство. В данном аспекте Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 7 июня 2000 г. установил, что субъекты РФ не обладают суверенитетом, а значит, по своему статусу не могут быть суверенными государствами²⁵. Во-вторых, подобную оценку возможно рассматривать и в исторической плоскости. То есть, установление данной характеристики, равно как и закрепление в ч. 2 ст. 5 Конституции РФ республики как государства свидетельствует об ее исторической природе как государственного образования.

В ряде конституций анализируемой группы при определении «народа» как субъекта народовластия не содержится каких-либо его конституционных характеристик. Такими примерами могут служить положения конституций республик Башкортостан, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Коми, где законодатель, как правило, ограничивается закреплением формулировки, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Однако в ст. 4 Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия устанавливается, что народ осуществляет свою власть через Главу Республики Калмыкия, Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы²⁶. Из

содержания приведенной нормы следует, что народ может осуществлять свою власть только через указанные в норме органы.

Отдельное внимание необходимо уделить конституционно-правовым характеристикам «народа республики» как субъекта народовластия. В ч. 1 ст. 2 Конституции Чеченской Республики устанавливается, что источником государственной власти в республике выступает ее народ, который является частью многонационального народа РФ²⁷. Законодатель, основываясь на том, что «народ республики» является составной частью «многонационального народа Российской Федерации», закрепляет его как источник государственной власти в республике.

В конституциях республик Алтай и Тыва законодатель каких-либо особых характеристик «народа республики» как субъекта рассматриваемых общественных отношений не устанавливает и ограничивается лишь формой реализации его власти.

Анализ положений правовых актов, устанавливающих «многонациональный народ» как субъект народовластия, показал использование по отношению к нему различных конституционно-правовых характеристик. Так, в частности, при установлении «многонационального народа Российской Федерации» (конституции республик Мордовия, Хакасия) как основного субъекта народовластия законодатель закрепляет его исключительно как источник власти. Например, в ст. 2 Конституции Республики Мордовия устанавливается, что источником власти в республике является многонациональный народ РФ²⁸. То есть данная подгруппа исследуемых конституций характеризуется единством закрепления статуса многонационального народа РФ как источника власти в республике.

При определении «многонационального народа республики» как основного субъекта народовластия, в исследуемых конституционно-правовых актах так же различно определяются его правомочия. В ст. 2 Конституции Республики Адыгея закрепляется, что власть в республике принадлежит ее многонациональному народу²⁹. То есть народ рассматривается как носитель всей власти.

Несколько иной подход используется в Конституции Республики Дагестан. В част-

²⁴ См.: Конституция Удмуртской Республики от 7 декабря 1994 г. (в ред. 4 июня 2012 г.) // Известия Удмуртской Республики от 21 декабря 1994 г.

²⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // Вестник КС РФ. 2000. № 5.

²⁶ См.: Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия от 5 апреля 1994 г. (в ред. от 29 июня 2012 г.) // Ведомости Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия. 1996. Стр. 10.

²⁷ См.: Конституция Чеченской Республики от 23 марта 2003 г. (с изм. от 18 июня 2012 г.) // Вести Республики. 2003. № 18.

²⁸ См.: Конституция Республики Мордовия от 21 сентября 1995 г. (в ред. от 13 июня 2012 г.) // Известия Мордовии. 1995. № 180.

²⁹ См.: Конституция Республики Адыгея от 10 марта 1995 г. (в ред. 6 июня 2012 г.) // Ведомости ЗС (Хасэ) – Парламента РА. 1995. № 16.



ности в ст. 4 устанавливается, что власть в Республике Дагестан осуществляет ее многонациональный народ³⁰. Обращает на себя внимание тот факт, что в данном случае законодатель полностью отказывается от закрепления каких-либо конституционно-правовых характеристик рассматриваемого субъекта народовластия, ограничиваясь лишь правом народа на осуществление власти. В Конституции Республики Татарстан многонациональный народ определяется как носитель суверенитета и единственный источник власти в республике³¹.

Приведенные примеры показывают, что в выделенной подгруппе исследуемых конституционно-правовых актов отсутствует единый подход к определению существенных характеристик «многонационального народа республики» как субъекта народовластия.

Закрепление же «многонационального народа» как субъекта рассматриваемых общественных отношений также характеризуется рядом особенностей. В ч. 1 ст. 3 Конституции Республики Бурятия³² устанавливается, что носителем государственности в республике является многонациональный народ. В свою очередь, в ч. 2 этой же статьи закрепляется, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Еще раз отметим, что законодатель наряду с правомочием «многонационального народа» на осуществление власти закрепляет за данным субъектом самостоятельный признак, который подчеркивает особый статус данного субъекта федерации, что с позиций норм действующего конституционного права представляется не совсем точным.

Основываясь на проведенном выше анализе отдельных положений конституций республик, входящих в состав РФ, можно сделать вывод о том, что современное состояние закрепления народовластия в данных правовых актах характеризуется применением разнообразных подходов. Учитывая федеративный характер российского государства подобную тенденцию можно считать положительной, однако необходимо установить некоторые пределы реализации инициатив субъектов РФ в рамках закрепления принципа народовластия в своих конституциях.

³⁰ Конституция Республики Дагестан от 10 июля 2003 г. (с изм. от 14 июня 2012 г.) // Дагестанская правда. 2003. № 159.

³¹ См.: ст. 3 Конституции Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г. (в ред. от 22 июня 2012 г.) // Республика Татарстан. 2002. № 87–88.

³² Конституция Республики Бурятия от 22 февраля 1994 г. // Бурятия. 2001. № 73.

Во-первых, одним из ключевых вопросов является корректное закрепление в конституциях республик основного субъекта народовластия. Представляется недопустимым устанавливать те или иные критерии его территориальной принадлежности. Так, видится не совсем верным закреплять как источник власти народ республики или многонациональный народ республики. Исходя из содержания ч. 1 ст. 3 Конституции РФ единственным источником власти в РФ является многонациональный народ. Он реализует свою власть на всей ее территории. Республики на основании ст. 5 являются составной частью федерации, выступают ее равноправными субъектами. Следовательно, так как Конституция РФ не предусматривает иного источника власти, «многонациональный народ Российской Федерации» является единственным на всей территории России. Важно отметить, что на это неоднократно указывал Конституционный Суд РФ. Так, например, в его определении от 6 декабря 2001 г. отмечается, что положения ч. 1 ст. 3 Конституции Республики Башкортостан, закрепляющие многонациональный народ республики как носитель суверенитета и единственный источник власти, исключают тем самым, что таким источником является многонациональный народ РФ и в связи с этим утрачивают силу и не подлежат применению, как не соответствующие Конституции РФ³³.

Недопустимо в этой связи установление народа республики или многонационального народа республики как источника власти. Думается, что в текстах данных конституционных актов более правильно использовать такие понятия, как «народ», «многонациональный народ», «многонациональный народ Российской Федерации», содержание которых соотносится с положениями федеральной конституции.

Несмотря на большую работу, проделанную Конституционным Судом РФ по приведению норм конституций республик в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством, в сфере правового закрепления народовластия остается еще множество пробелов и неточностей. Зачастую, удаляя из текстов конституций субъектов РФ, положения не соответствующие общедолевой конституции, в части определения основного субъекта народовластия все же сохраняются в преамбулах. Примером этого

³³ Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О «По запросу Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации»



могут служить отдельные положения конституционных актов ряда республик, среди которых Калмыкия, Тыва и др. Так, в преамбуле Конституции республики Башкортостан устанавливается, что «Мы, многонациональный народ Республики Башкортостан... принимаем в лице своих полномочных представителей Конституцию Республики Башкортостан»³⁴. Похожее положение так же закрепляется и в Конституции Республики Тыва, — «Мы, многонациональный народ Республики Тыва... принимаем настоящую Конституцию и провозглашаем ее Основным Законом Республики Тыва»³⁵.

Думается, что закрепление правомочий за многонациональным народом республик по принятию данных конституционно-правовых актов, свидетельствует о том, что этот субъект может быть рассмотрен как источник власти, что вступает в противоречие с положениями Конституции РФ.

Кроме того, в ряде конституций исследуемых субъектов РФ наблюдаются внутренняя несогласованность в рамках используемых понятий, определяющих народ, как основной субъект народовластия. Например, в Конституции Кабардино-Балкарской Республики в ч. 1 ст. 4 устанавливается, что власть принадлежит народу. Однако в преамбуле данного нормативного правового акта уже говорится о многонациональном народе республики³⁶.

В исследуемых правовых актах достаточно часто встречаются подобные неточности. Возможно, это вызвано тем, что в современной юридической науке доминирует мнение о том, что преамбулы конституций не содержат в себе правил поведения и, как следствие, правовых норм. Однако, не углубляясь в данный вопрос, хочется отметить, что значение преамбул не следует недооценивать. Они важны для современного права как с теоретических, так и с практических позиций. Справедливо по этому поводу высказывается Н.А. Михалева³⁷. Преамбула, по ее мнению, — это своеобразная увертюра к тексту конституции (устава), ее вводная часть. Она объясняет цели и задачи

деятельности государства (государственного образования), исторические условия разработки и принятия основного закона, способствует уяснению его содержания в целом и особенностей. Она важна для формулирования, толкования и применения остальных положений конституции. Учитывая увеличивающееся значение преамбул во взаимодействии с нормами конституций, целесообразно устранить из их текстов выявленные противоречия между используемыми понятиями.

Во-вторых, в целях совершенствования правового закрепления народовластия в конституциях республик, входящих в состав РФ, необходимо правильно определять содержание конституционных характеристик народа, как основного субъекта народовластия. Думается, что народ в текстах конституций республик входящих в состав РФ, должен рассматривать не только как субъект, реализующий власть, но и как субъект, обладающий ею. В этой связи допустимо использовать формулировки, которые закрепляют народ как «источник власти», как субъект, которому принадлежит «вся полнота власти» и т.д.

Не соответствующим духу любой демократической конституции считаем установление прямых или косвенных ограничений правомочий народа как основного субъекта народовластия. Среди таких можно выделить следующие:

1. Установление за народом права на осуществление власти без указания на ее принадлежность ему. Подобное косвенное ограничение правового статуса народа содержится в ст. 4 Конституции Республики Дагестан. В данном источнике лишь устанавливается, что власть в республике осуществляет ее многонациональный народ. Представляется, что подобное ограничение не соответствует положениям Конституции РФ, где особо подчеркивается, что именно многонациональный народ является единственным источником власти.
2. Ограничение вида власти носителем и источником, которой является народ. Например, в Конституции (Основном Законе) Республики Саха (Якутия) устанавливается, что источником государственной власти в республике является народ, состоящий из граждан всех национальностей³⁸. Подобное ограничение видится не совсем правомерным. Конституция РФ не ограничивает правомочие народа путем закрепления его

³⁴ Преамбула Конституции Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. № ВС-22/15 (в ред. от 28 июня 2012 г.) // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1994. № 4 (22). Ст. 146.

³⁵ Преамбула Конституции Республики Тыва от 6 мая 2001 г. (с изм. от 9 июля 2012 г. № 1433 ВХ-1) // Тувинская правда. 2012. № 23.

³⁶ См.: Конституция Кабардино-Балкарской Республики от 1 сентября 1997 г. № 28-РЗ (в ред. от 22 июня 2012 г.) // Официальная Кабардино-Балкария. 2008. № 55.

³⁷ См.: Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М.: Юркомпани, 2010.

³⁸ См.: ч. 5 ст. 1 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1992 года (в ред. 8 июня 2012 г.) // Якутские ведомости. 1992. № 7.



только как источника государственной власти. Народ в Российской Федерации является источником не только государственной, но и политической, общественной власти и т.д.

3. Установление исчерпывающего перечня способов реализации принадлежащей власти народу. Примером подобного ограничения может служить содержание ст. 4 Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия, где устанавливается, что народ осуществляет свою власть через Главу Республики Калмыкия, Народный Хурал Республики Калмыкия и органы местного самоуправления³⁹. В данном случае закрепляется исчерпывающий перечень органов власти, через которые народ может осуществлять принадлежащую ему власть. Видится более удачным перед нормами, устанавливающими конкретные механизмы реализации власти народа, поместить положения более общего характера. В этих целях целесообразно, на наш взгляд, использование диспозитивной формулировки: «народ осуществляет свою власть как непосредственно, так и через своих представителей».

Наряду с выделенными проблемами возникают также некоторые сложности, связанные с не совсем корректным закреплением ряда конституционно-правовых характеристик народа в некоторых правовых актах субъектов РФ. Среди таких можно отметить конституции республик Башкортостан, Тыва, Коми, Калмыкия, Карачаево-Черкесской республики. В данных конституционных актах практически отсутствуют характеристики народа как источника и носителя власти. Вызвано это внесением ряда изменений в связи с необходимостью приведения данных правовых актов в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законодательством⁴⁰. Удаления несоот-

ветствующих норм из текстов данных правовых актов стало причиной того, что закрепление положений о народовласти стало носить фрагментарный отрывочный характер.

Субъекты РФ в рамках обеспечения единого правового пространства должны заменять исключенные положения новыми нормами, что позволит избежать сложившейся сегодня ситуации в рамках правового закрепления народовласти в конституциях субъектов, входящих в состав РФ.

В заключение хочется отметить, что выявленные особенности институционализации народовласти в конституциях республик, входящих в состав РФ, можно рассматривать с двух позиций. Во-первых, современное состояние может отражать объективность существования и значимость явлений, составляющих предмет конституционно-правового регулирования. Размещение положений о народовласти в рамках первых статей свидетельствует о признании субъектами федерации значимости народовласти как одной из базовых основ конституционного строя. Во-вторых, вышеприведенные особенности закрепления рассматриваемого политико-правового явления свидетельствуют о воплощении в жизнь положений, идей, концепций, теорий науки конституционного права. Необходимо согласиться с тем, что многие положения федеральной конституции на момент их принятия носили декларативный характер и по своей сути требовали самостоятельного исследования и разъяснения. Углубление знаний в данной области науки, повышение уровня правовой культуры, развитие юридической техники — все это способствовало развитию идеи народовласти в Российской Федерации. Закрепление данного института в текстах региональных конституций является определенной формой воплощения народовласти как одной из базовых основ демократического государства.

³⁹ См.: Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия от 5 апреля 1994 г. (в ред. от 29 июня 2012 г.) // Советская Калмыкия. 1994. № 121.

⁴⁰ См.: Закон Республики Коми от 30 июня 2009 г. № 58-РЗ «О внесении изменений в Конституцию республики Коми» // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2009. № 20. Ст. 350; Закон Республики Башкортостан от 3 декабря 2002 г. № 369-З «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 2003. № 1(157). Ст. 3; Закон Республики Калмыкия от 25 июня 2004 г. № 26-III-З «О внесении изменений и дополнений в Степное Уложение (Конституцию) Республики Калмыкия» // Хальмг Унн. 2004. № 135; Конституционный закон Карачаево-Черкесской Республики от 27 мая 2003 г. № 28-РКЗ «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Карачаево-Черкесской Республики» // День Республики. 2003. № 65-66 (16268).



Библиография:

1. Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). — М.: Юркомпани, 2010.
2. Кутафин О.Е. Российский конституционализм. — М.: Норма, 2008.

References (transliteration):

1. Mikhaleva N.A. Konstitutsii i ustavy sub'ektov Rossiyskoy Federatsii (sravnitel'no-pravovoe issledovanie). — М.: Yurkompani, 2010.
2. Kutafin O.E. Rossiyskiy konstitutsionalizm. — М.: Norma, 2008.

Материал получен редакцией 8 февраля 2013 г.