

**Зенин Сергей Сергеевич**

*Старший преподаватель кафедры конституционного  
и муниципального права ФГБОУ ВПО «Московский государственный  
юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»,  
кандидат юридических наук (г. Москва)*

## **ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ПРИНЦИПА НАРОДОВЛАСТИЯ В КОНСТИТУЦИЯХ РЕСПУБЛИК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Система конституционных принципов как сложная многоуровневая система представляет собой не только совокупность элементов, но и связей, возникающих между ними. Принцип народовластия находится в тесной взаимосвязи с другими конституционными принципами. Такое взаимодействие образует широкое многообразие конституционных связей, которые условно можно разделить на две группы. *Во-первых*, это вертикальные связи, образующиеся между разноуровневыми конституционными принципами. Возникновение этих связей вызвано многогранностью конституционных принципов и как следствие, необходимостью их правовой конкретизации. Например, содержание принципа народовластия раскрывается по средством таких принципов как: народ является носителем суверенитета и единственным источником власти (ч. 1 ст. 3); народовластие осуществляется народом как непосредственно, так и через органы государственной власти и местное самоуправление (ч. 2 ст. 3); высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ч. 3 ст. 3); невозможность захвата власти (ч. 4 ст. 3); участие граждан в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32).

*Во-вторых*, это горизонтальные связи, которые возникают между одноуровневыми конституционными принципами. Благодаря такому взаимодействию осуществляется наполнение содержания ядра конституционной системы. Взаимодействие конституционных принципов способствует взаимному усложнению и расширению их содержания. Например, взаимодействие народовластия и принципа федера-

лизма создает условия для реализации демократических институтов как на общегосударственном уровне, так и на уровне субъектов федерации. В этой связи особое внимание будет уделено анализу правового закрепления народовластия в конституциях республик входящих в состав Российской Федерации как результата взаимодействия конституционных принципов народовластия и федерализма.

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 интересами<sup>1</sup>. 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации, 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 источни-

---

<sup>1</sup> См.: Кутафин О.Е. Российский конституционализм. – М.: Норма – 2008. – С. 275.

ком власти и осуществляет ее непосредственно ...»<sup>2</sup>. 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 самоуправления<sup>3</sup>. А ч. 1 ст. 2 Конституции Чеченской Республики устанавливает, что источником государственной власти в республике является ее народ<sup>4</sup>. 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 рассмотренной группы, выделить несколько самостоятельных подгрупп.

---

<sup>2</sup> См.: Конституция Республики Карелия от 5 февраля 2001 года (в ред. от 29 июня 2012 г.) // Собрание законодательства РК – 2001. – № 2. – Ст. 106.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> См.: Конституция Чеченской Республики от 23 марта 2003 г. (с изм. от 18 июня 2012 г.) // Вести Республики – 2003. – № 18.

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 Российской Федерации<sup>5</sup>. Несколько иная формулировка используется в тексте Конституции Республики Хакасия, где говорится о многонациональном народе Российской Федерации, проживающем в республике<sup>6</sup>. 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 Республике Дагестан закрепляется, что власть в республике осуществляет ее многонациональный народ<sup>7</sup>. Похожие нормы содержатся так же 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 Российской Федерации, 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 го-

---

<sup>5</sup> См.: ч. 1 ст. 2 Конституции Республики Мордовия от 21 сентября 1995 г. (в ред. 13 июня 2012 г.) // Известия Мордовии – 2011. – № 36–11.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> См.: Конституция Республики Дагестан от 10 июля 2003 г. (с изм. и доп. от 14 июня 2012 г.) // Дагестанская правда – 2003. – № 159.

сударственности в республике является многонациональный народ<sup>8</sup>. В данном случае законодатель лишь подчеркивает особенность национального состава народа, не устанавливая какие-то иные его признаки.

Таким образом, в конституциях республик, входящих в состав Российской Федерации, при нормативном закреплении основного субъекта народовластия используются разнообразные подходы. В анализируемых правовых актах он выступает как народ, народ республики, многонациональный народ, многонациональный народ республик, многонациональный народ Российской Федерации. 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, проанализировать правомочия 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, обладающий властью. Причем в некоторых конституционно-правовых актах (Марий Эл, Чувашия) не дается какой-либо правовой характеристики данной власти, а 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, Уд-

---

<sup>8</sup> См.: Конституция Республики Бурятия от 22 февраля 1994 г. (в ред. от 27 июня 2012 г.) // Бурятия – 2001. – № 73.

муртия) 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 власти<sup>9</sup>. Думается, что данный пример, свидетельствует о некотором ограничении правомочий исследуемого субъекта. Народ в этом случае рассматривается лишь как источник конкретного вида власти – государственной власти.

Определенный интерес вызывает характеристика, данная в ст. 3 Конституции Удмуртской Республики, где устанавливается, что носителем государственности и источником власти в Удмуртской Республике является народ<sup>10</sup>.

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 Российской Федерации в своем Постановлении от 7 июня 2000 г. установил, что субъекты РФ, не обладают суверенитетом, а значит, по своему статусу не могут быть суверенными государствами<sup>11</sup>. Во-вторых, 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.

---

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> См.: Конституция Удмуртской Республики от 7 декабря 1994 г. (в ред. 4 июня 2012 г.) // Известия Удмуртской Республики – 1994 г. – № 78.

<sup>11</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // Вестник КС РФ – 2000. – № 5.

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 выборы<sup>12</sup>. 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 Российской Федерации<sup>13</sup>. 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 формами реализации его власти.

---

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> См.: Конституция Чеченской Республики от 23 марта 2003 г. (с изм. от 18 июня 2012 г.) // Вести Республики – 2003. – № 18.

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 Российской Федерации<sup>14</sup>. То есть данная подгруппа исследуемых конституций характеризуется единством закрепления статуса многонационального народа Российской Федерации как источника власти в республике.

При закреплении многонационального народа республики как основного субъекта народовластия, в исследуемых конституционно-правовых актах, по-разному определяются его правомочия. В ст. 2 Конституции Республики Адыгея закрепляется, что власть в республике принадлежит ее многонациональному народу<sup>15</sup>. То есть народ рассматривается как носитель всей власти. Несколько иной подход используется в Конституции Республики Дагестан. В частности в ст. 4 устанавливается, что власть в Республике Дагестан осуществляет ее многонациональный народ<sup>16</sup>. 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 Республике<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> См.: Конституция Республики Мордовия от 21 сентября 1995 г. (в ред. от 13 июня 2012 г.) // Известия Мордовии – 1995. – № 180.

<sup>15</sup> См.: Конституция Республики Адыгея от 10 марта 1995 г. (в ред. 6 июня 2012 г.) // Ведомости ЗС (Хасэ) - Парламента РА – 1995. – № 16.

<sup>16</sup> Конституция Республики Дагестан от 10 июля 2003 г. (с изм. от 14 июня 2012 г.) // Дагестанская правда – 2003. – № 159.

<sup>17</sup> См.: ст. 3 Конституции Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г. (в ред. от 22 июня 2012 г.) // Республика Татарстан – 2002. – № 87–88.



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, так же характеризуется рядом особенностей. В ч. 1 ст. 3 Конституции Республики Бурятия<sup>18</sup> 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 Российской Федерации, 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.

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 народ республики или многонациональный народ

---

<sup>18</sup> Конституция Республики Бурятия от 22 февраля 1994 г. // Бурятия – 2001. – № 73.

республики как источник власти. 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 кроме «многонационального народа Российской Федерации». 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 Российской Федерации, и в связи с этим утрачивают силу и не подлежат применению, как не соответствующие Конституции Российской Федерации<sup>19</sup>.

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 РФ», 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 общефедеральной конституции, в части определения основного субъекта народовластия они

---

<sup>19</sup> 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»

все же сохраняются в преамбулах. Примером этого 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»<sup>20</sup>. 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»<sup>21</sup>.

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 республики<sup>22</sup>.

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, пра-

---

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Преамбула Конституции Республики Тыва от 6 мая 2001 г. (с изм. от 9 июля 2012 г. № 1433 ВХ-1) // Тувинская правда – 2012. – № 23.

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

вовых норм. Однако, не углубляясь в данный вопрос, хочется отметить, что значение преамбул не следует недооценивать. Преамбула, как справедливо отмечает Н.А. Михалева<sup>23</sup>, объясняет цели и задачи деятельности 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 значение преамбул целесообразно устранить из их текстов выявленные противоречия.

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 анализируемых текстах нормативных правовых актов должен рассматривать не только как субъект реализующий власть, но и как субъект обладающий ею. В этой связи допустимо использовать дефиниции, которые закрепляют народ как «источник власти», как субъект, которому принадлежит «вся полнота власти» и т.д.

---

<sup>23</sup> См.: Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). – М.: Юркомпани – 2010.