

И.В. Иванов

**СУВЕРЕНИТЕТ
МНОГОНАЦИОНАЛЬНОГО
НАРОДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ВОПРОСЫ
ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

Монография

RU
science
RU-SCIENCE.COM

Москва
2024

УДК 342.4(075.8)

ББК 67.400я73

И20

*Рекомендовано к изданию решением кафедры юридических дисциплин
ФГБОУ ВПО «Российский государственный университет туризма
и сервиса» от 29.12.2014 г.*

Рецензенты:

В.Г. Татарян, д-р юрид. наук, проф., почетный работник высшего
профессионального образования РФ,

М.В. Романова, канд. юрид. наук

Сведения об авторе:

Иванов Иван Васильевич, старший преподаватель кафедры юри-
дических дисциплин ФГБОУ ВПО «Российский государст-
венный университет туризма и сервиса», аспирант кафедры
конституционного права ФГБОУ ВПО «Российский государ-
ственный университет правосудия»

Иванов, И.В.

И20

Суверенитет многонационального народа Российской Феде-
рации. Вопросы теории и практики : монография / И.В. Иванов. —
М. : Издательство «Русайнс», 2024. — 252 с.

ISBN 978-5-466-05356-2

В настоящей монографии рассматриваются комплексные вопросы, связанные с суверенитетом многонационального народа Российской Федерации (народным суверенитетом). Непосредственно, освещаются основания, признаки народного суверенитета, механизм и формы его реализации. Особое внимание уделяется формулированию понятия народного суверенитета, проблемам его реализации в Российской Федерации.

При написании настоящей работы использованы критические замечания, научная редакция ведущего специалиста в области народовласти в России, д.ю.н., профессора, почетного работника высшего профессионального образования РФ Лидии Алексеевны Нудненко.

УДК 342.4(075.8)

ББК 67.400я73

ISBN 978-5-466-05356-2

© Иванов И.В., 2024

© РУСАЙНС, 2024

Содержание

Предисловие	4
1. Теоретические основы суверенитета многонационального народа Российской Федерации.....	7
1.1. Многонациональный народ Российской Федерации как носитель суверенитета	7
1.2. Народный суверенитет в историко-правовом контексте и механизм его реализации	20
1.3. Конституционно- и международно-правовые, социально-экономические, культурные основания народного суверенитета.....	52
1.4. Соотношение народного, национального, государственного суверенитетов и демократии	68
2. Институты непосредственной демократии в механизме реализации народного суверенитета	82
2.1. Референдум как форма реализации народного суверенитета.....	82
2.2. Свободные выборы как форма реализации народного суверенитета	96
2.3. Народная правотворческая инициатива в механизме реализации народного суверенитета.....	118
2.4. Всенародное обсуждение в механизме реализации народного суверенитета	134
3. Роль представительной демократии в реализации народного суверенитета.....	144
3.1. Совершенствование правового статуса Федерального Собрания Российской Федерации	144
3.2. Совершенствование правового статуса Президента Российской Федерации	173
4. Местное самоуправление и общественные объединения в механизме реализации народного суверенитета	180
4.1. Роль местного самоуправления в реализации народного суверенитета	180
4.2. Место общественных объединений в реализации народного суверенитета	192
Заключение.....	207
Список использованных источников	210
ПРИЛОЖЕНИЕ 1.....	241
Проект Федерального закона «О народной правотворческой инициативе в Российской Федерации».....	241

Предисловие

Изменяющийся мир, непрерывное развитие конституционного права Российской Федерации требуют всестороннего исследования народно-го суверенитета (народовластия), с применением новых подходов, оценок, методов, с учетом существующей конкретно-исторической обстановки.

При этом суверенитет является предметом научных исследований уже более четырех веков. Идея суверенитета восходит к работам мыслителей, ученых XVI-XVIII вв.

Впервые этот термин, в его современном понимании, был использован и введен в научный оборот французским мыслителем Ж. Боденом в XVI веке в его знаменитом труде «Шесть книг о республике».

До XVIII в. термин суверенитет применялся только к государству, что определяло независимость государственной власти от политических сил внутри самого государства и иностранных государств.

Суверенитет применительно к народу впервые был использован Ж.-Ж. Руссо в XVIII в. Его работа «Об общественном договоре, или принципы политического права» (1762 г.) заложила теоретические основы для обоснования всевластия народа и обозначения его в качестве единственного источника государственной власти.

В теории современного конституционного права суверенитет имеет несколько видов: народный, государственный и национальный.

Государственный суверенитет исследован в рамках отечественного конституционного права на достаточно высоком уровне. Ученые-конституционалисты всегда отмечали его значимость для самостоятельного и самодостаточного развития Российской государственности. Национальный суверенитет рассматривался советскими и российскими учеными, в большей степени, в связи с реализацией права наций на самоопределение, становлением российского федерализма.

Народный суверенитет получил полноценное исследование в России только в советский период. До настоящего времени комплексно народный суверенитет исследован в монографических исследованиях советского периода. Те или иные аспекты содержания народного суверенитета рассматривались отечественными государствоведами в связи с исследованием форм прямой и непосредственной демократии, политического режима и т.д.

Научно-практическая значимость исследования народного суверенитета связана с функционированием институтов демократии, ут-

верждением демократического политического режима, обеспечением прав и свобод человека и гражданина.

Теоретические основы народного суверенитета, заложенные Ж.-Ж. Руссо, развитые в конце XIX начале XX вв. Л. Дюги, Г. Еллинеком, А. Эсменом и др. остаются общепризнанными и использованы в настоящей работе.

За период философско-правового исследования народного суверенитета в науке конституционного права сложились диаметрально противоположенные позиции относительно природы и сущности категории «суверенитет». Г. Еллинек, оказавший влияние на развитие конституционного (государственного) права стран Западной Европы, суверенитет признавал свойством государственной власти.¹ Л. Дюги в начале XX века отмечал, что французскому государственному праву суверенитет известен в качестве государственной власти.² Эти две точки зрения на природу суверенитета господствуют и в настоящее время. Оригинальную точку зрения на природу суверенитета высказал профессор Б.С. Эбзеев, который признает народный, государственный, национальный суверенитет «оттенком» одного целого и выражающего принцип организации государственной власти.³ В настоящей работе развита точка зрения, согласно которой народный суверенитет есть полновластие народа, выраженное в свободе его самоопределения. Автором введен и использован термин «свобода самоопределения» для качественного выражения способности народа посредством своей власти, основываясь на своей воле, независимо от сторонних субъектов осуществлять собственное культурное, политическое, социально-экономическое развитие.

Отечественное конституционное (государственное) право испытало в XX веке влияние марксистско-ленинского учения о государстве и праве. В этой связи народовластие рассматривалось с классовых позиций и считалось достижением исключительно социалистического строя. Признавалось, что социалистическое народовластие имеет четко выраженное классовое содержание. Марксистско-ленинская теория отвергает абстрактное, неклассовое понимание «народа», «народного суверенитета», придавая решающее значение их социально-политической сущности, ставя их в тесную связь с борьбой трудящих-

¹ Еллинек, Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – М.: Юридический центр Пресс, 2004. – С. 342.

² Дюги, Л. Конституционное право. Общая теория государства: монография / Л. Дюги. - М.: Инфра-М, 2013. – С. 221.

³ Эбзеев, Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации / Б.С. Эбзеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2013. – С. 432.

ся за общественный прогресс.¹ Вопрос о классовой природе народного суверенитета до сих пор остается дискуссионным в теории конституционного права, с учетом наличия социалистических стран,

Теория народного суверенитета, оставаясь менее всего подверженной изменению законодательства, политической ситуации в государстве, не может в течение длительного времени базироваться только на исследованиях видных представителей правовой науки прошлого. Объективная реальность дает новый практический материал, обобщение и анализ которого позволяют выводить некие закономерности, претендующие на внесение дополнений и изменений в теорию народного суверенитета. В настоящей работе впервые в отечественном конституционном праве введены и обоснованы дополнительные признаки народного суверенитета: универсальный и естественный характер; определены допустимые формы его реализации; выделены его социально-экономические, культурные основания, находящиеся во многом за гранью права, имеющие метафизический характер, но объясняющие материальную сущность и функционирование народного суверенитета.

Исследование народного суверенитета в конкретно-исторический период времени не может обойти актуальные проблемы нормативно-правового регулирования данного правового явления. Безусловно, многие практические исследования носят «приходящий» характер и утрачивают значимость по пришествию времени. В настоящей работе были предложены решения только некоторых вопросов нормативно-правового регулирования конституционных институтов – форм реализации народного суверенитета – референдума, свободных выборов. Автором предложена правовая конструкция и описан механизм реализации институтов демократии, не применяемых на федеральном уровне либо только находящихся в стадии конституционно-правового развития, - народной правотворческой инициативы, общественного (всенародного) обсуждения.

Полагаю, что теория народного суверенитета требует своего дальнейшего исследования, а положение статьи 3 Конституции России о многонациональном народе Российской Федерации в качестве носителя суверенитета и единственного источника власти своего конституционно-правового воплощения в новых институтах демократии и развитии действующих.

¹ Советская демократия в период развитого социализма. – Изд. 2-е, перераб. / Отв. Ред. Д.А. Керимов. – М.: Мысль, 1979. – С. 76-77.

1. Теоретические основы суверенитета многонационального народа Российской Федерации

1.1. Многонациональный народ Российской Федерации как носитель суверенитета

В Древнем Мире, Средневековье и вплоть до Эпохи Просвещения (XVIII век) господствовали убеждения о божественном происхождении государственной власти, что порождало отрицание народовластия, независимости и самостоятельности народа при решении политических, социально-экономических вопросов.

В правовом контексте народ признается субъектом права в период Великой французской буржуазной революции конца XVIII века, борьбы Соединенных Штатов Америки за свою независимость.

В Декларации о независимости США от 4 июля 1776 года говорилось, что каждый народ имеет право изменить, упразднить или учредить новое правительство, занять достойное место среди мировых держав.

Конституция Франции 1791 года впервые закрепила национальный суверенитет и полную независимость народа.

Идейными предпосылками формирования положения о народном суверенитете являлись труды ученых-мыслителей XVII-XVIII веков. Томас Гоббс, Джон Локк, Шарль Луи Монтескье, Жан-Жак Руссо в своих работах определяли возможные механизмы народовластия, они исходили из признания источником и носителем власти в государстве не Бога, монарха, но народа.

Швейцарский мыслитель середины XVIII века Эмер де Ваттель в своей работе «Право народов, или Принципы естественного права, применяемые к поведению и делам наций и суверенов»¹ (1758 год) впервые в истории права описал правовой статус народа, соответствующий общепризнанным международным нормативным правовым актам, национальному законодательству современных передовых демократических государств.

¹ Ваттель Э. Право народов или принципы естественного права, применяемые к поведению и делам наций и суверенов / Пер. В.Н. Дурденевский и др. – М.: Госюриздат, 1960. – 719 с.

Развитию правового статуса народа препятствовал монархический режим, существовавший в абсолютном большинстве государств мира вплоть до конца XIX века. Георг Еллинек писал, что в XIX веке монарх признавал себя самостоятельным субъектом, не связанным конституционными положениями. Из этого вытекает первостепенность воли монарха в государстве, его верховенство относительно конституционных положений.

В правовой литературе Западной Европы XVIII-XIX вв. народ стал отождествляться с государством, понятия нация и народ становились синонимичными. Наличие единой нации понималось как залог сильного государства в экономическом, политическом, культурном плане. Каждой нации – государство, примерно так можно охарактеризовать западный подход к пониманию народа (нации), из этого вытекает доктрина «одна нация – одно государство». В Западной Европе данная доктрина господствует и в настоящее время. Для европейской правовой мысли народ и нация являются синонимами, по этой причине вопрос об их различии не исследуется учеными Западной Европы.

Российская правовая мысль развивалась крайне консервативно в отношении исследования вопроса правового статуса народа до 1917 года. В начале XX века многими отечественными юристами отрицалась правосубъектность народа, народный суверенитет. В России по-прежнему господствовал монархический принцип, согласно которому «монарх - опекун недееспособного, а не поверенный дееспособного народа»¹, «в целом несправедливо то, что верховная власть первоначально принадлежит народу»².

Следует заключить, что народ был признан источником власти, обладателем суверенитета в мире и в России только после длительного исторического периода, начавшегося в период Великой французской буржуазной революции XVIII века и продолжавшегося в течение всего XX века (более полно становление народного суверенитета будет рассмотрено в параграфе втором главы первой настоящей работы).

В различные исторические периоды понятие «народ» в России имело различное содержание. В Советском государстве под народом понималась определенная общность людей, которая изменяется в зави-

¹ Гессен В.М. Основы конституционного права. – изд. 2-е. - Петроград: Издание юридического книжного склада «Право», типо-литография товарищества А. Ф. Маркс, 1918 г. – С. 337.

² Лазаревский, Н.И. Лекции по государственному праву: в 2 т. Т. 1. – изд. 2-е. – СПб.: Слово, 1910. – С. 275.

симости от задач прогрессивного развития, решаемых обществом в данный период. Таким образом, советский народ есть новая историческая общность, охватывающая рабочий класс, колхозное крестьянство и народную интеллигенцию различных национальностей, сложившаяся в результате полной, окончательной победы социализма и перехода к строительству коммунизма.¹

Классовый характер Советского государства отражался на понятии «народ», его главными составными частями являлись рабочие и крестьяне. При этом полноправными членами народа признавались трудящиеся, в статье 3 Конституции СССР 1936 г. закреплялось: «Вся власть в СССР принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся». К тому же, до 1936 года «классово чуждые элементы»: «кулаки», «контрреволюционные элементы» и так далее были лишены избирательного права, в связи с этим они не являлись частью народа - носителя народного суверенитета. Стоит отметить, что в Российской Федерации советское понимание народа неприемлемо, народ не может ассоциироваться только с трудящимися, иметь классовый характер. К примеру, определенная часть народа России представлена безработными гражданами, добровольно либо по независящим от них причинам отказавшимися вести трудовой образ жизни, но это не «вычленяет» их из числа народа.²

Постановка вопроса о многонациональном народе России в качестве носителя народного суверенитета возможна только при определении политико-правовой природы данного субъекта и установлении его отличий от иных близких ему по значению явлений: нации, населения, общества.

В России исследование народа в качестве субъекта права неразрывно связано с определением понятия «нация». Исторические причи-

¹ Советское государственное право / Отв. ред. А.И. Лепешкин. – М.: Юридическая литература, 1971 г. – С. 103-104.

² Так численность работоспособного активного населения в России в октябре 2012 г. по данным Росстата РФ составила 75, 5 млн. чел., из них 4,0 млн. безработных, активно ищущих работу. Официальный сайт Росстата РФ: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_01/IssWWW.exe/Stg/d10/3-2.htm (дата обращения 01.01.2013)

При этом имеются безработные, не стремящиеся найти работу, к примеру, домохозяйки, лица, проживающие за счет дивидендов и т.д. Имеется понятие скрытой безработицы, когда граждане работают на 50, 25 % из возможного рабочего времени, занимая себя всевозможной сдельной работой. В Советском Союзе подобных явлений не было, либо они составляли незначительную долю, поэтому понятие «народ» в России претерпело качественное изменение после распада СССР в 1991 г.

ны, в их числе Октябрьская революция 1917 года, определили различные подходы к определению понятий «народ» и «нация», которые имеют важное политико-правовое значение.

Нация в России понимается в качестве общности лиц, имеющей общее происхождение, культуру (язык, традиции, обычаи), как правило, проживающей компактно на определенной территории. С 1917 года все нации в России имели этнический характер, то есть им не были присущи межэтнические начала. Нация прочно не ассоциировалась с одним государством, в одном государстве могло проживать множество национальностей, чья правосубъектность признавалась Советским государством. В статье 70 Конституции СССР 1977 года помимо советского народа упоминались нации.

В Российской Федерации правовой статус народа (многонационального народа Российской Федерации) и наций определяется совершенно иным образом.

Нормы конституционного права России, положения науки отечественного конституционного права позволяют привести основные отличия между многонациональным народом Российской Федерации и нациями:

1. Многонациональный народ Российской Федерации является носителем суверенитета, единственным источником власти в Российской Федерации (часть 1 статьи 3 Конституции России). Российское государство учреждалось многонациональным народом Российской Федерации, оформлением чего являлись конституции. В преамбуле Конституции России 1993 года говорится: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации,..». Это подтверждает наличие у многонационального народа Российской Федерации народного суверенитета, учредительной власти. Термин «нация» в России содержится только в некоторых конституциях республик в ее составе. В преамбуле Конституции Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 года провозглашается положение об образовании Башкирской автономной республики в составе РСФСР в 1919 году в результате реализации права башкирской нации на самоопределение. Аналогичные по юридическому смыслу положения содержатся в Конституциях Удмуртской Республики от 7 декабря 1994 г. (часть 1 статьи 1), Республики Саха (Якутия) 4 апреля 1992 г. (преамбула), Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г. (преамбула). Нации учреждали государствовподобные образования (республики), в то время как многонациональный народ России явился субъектом образования Российской Федерации. Нация является источником власти в республиках в составе России наряду с представителями различных национальностей, проживающими на ее территории. Консти-

туционный Суд Российской Федерации в Определении от 6 декабря 2001 г. № 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» указал, что народ республики не может являться единственным носителем суверенитета и источником государственной власти в республике, так как это исключает власть многонационального российского народа на территории субъектов Российской Федерации. Следовательно, в России признается существование нации на региональном уровне, в том числе, в определенной мере ее учредительная власть (на примере образования республик в составе России). Главное отличие между многонациональным народом России и нациями состоит в учредительном характере их власти и влиянии этого на государственное строительство. Единство государственной власти, российская государственность являются порождением многонационального народа России, следствием его народного суверенитета; государственность республик в составе России – следствие национального суверенитета и народного суверенитета;

2. Многонациональный народ Российской Федерации объединяет всех граждан вне зависимости от их национальной принадлежности. Его начала выражены в гражданстве, объединяющем всех лиц посредством правовой связи с государством. Нации, в ее традиционном российском понимании, как было отмечено выше, свойственно этническое начало (по крайней мере, в ее советской трактовке). Группа лиц принадлежит к нации не на основании установленных законом правил; лица объединяются в нацию и принадлежат к ней по качественно иным основаниям. Это фактическое и юридическое отличие многонационального народа России от наций.

При этом стоит отметить, что существуют различные концепции нации – конструктивистская (Б. Андерсон)¹; модернистская (М. Вебер); марксистско-ленинская (В.И. Ленин, И.В. Сталин)². Все эти концепции отражают различные подходы к определению понятия «нация». Нами было использовано понимание нации в этническом плане, в силу сложившихся в рамках советского государственного права взглядов относительно нее.

Многонациональный народ России следует отличать, помимо нации, от иных групп лиц (общностей) - населения и общества.

¹ Андерсон Б. Воображаемые сообщества [Электронный ресурс]. – Режим доступа. – URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/ (дата обращения 13.01.2012).

² Сталин И.В. Сочинения: в 13 т. Т. 13. – М.: ОГИЗ, 1948. - С. 296.

Отличие народа от населения целесообразно провести по признаку гражданства, части и целого: все лица, имеющие устойчивую правовую связь с государством - гражданство, образуют его народ. Население государства представлено как гражданами государства, так и лицами без гражданства, гражданами иностранного государства, как в своей совокупности, так и проживающими на определенной территории Российской Федерации (области, городе, районе, поселке и так далее).

Общество представляет собой совокупность лиц, объединенную по различным признакам: профессиональным, политическим, религиозным и так далее. Ошибочно отождествлять понятия российский народ и российское общество: многие иностранные граждане по культурным и иным мотивам могут относить себя к российскому обществу. Общество более широкое понятие, нежели народ, оно может охватывать собой граждан различных государств, лиц без гражданства.

Таким образом, главное отличие многонационального народа Российской Федерации от иных общностей заключается: в правовой связи всех его членов с государством; в единстве всех его членов вне зависимости от их национальной принадлежности, политических взглядов; понимании его в качестве единственного источника государственной власти и носителя народного суверенитета. *Многонациональный народ Российской Федерации следует определять как исторически сложившуюся общность людей, основанную на единстве территории проживания, правовой связи посредством гражданства с одной политической организацией – Российским государством, интересе в безопасности и социально-экономическом развитии данного государства и объединенную вокруг государствообразующей русской нации.*

Если источником народного суверенитета является народ, то необходимо указать на каких основаниях сам народ обладает возможностью заявлять о наличии у него абсолютной свободы в определении собственной судьбы. И здесь проявляется естественное право, когда граждане, объединённые в одном государстве, вольны определять форму этого государства, его конституционные основы. Граждане в союзе (то есть государстве) понимаются, как Абсолют, нет ничего ценнее в нем. Само государство должно подчиняться их воли, а другие народы признавать их высшее право на обладание определённой территорией, на определение основ своей социально-экономической, культурной, политической жизни. Если гражданин обладает естественным правом на жизнь и оно априори признаваемо, даже вне зависимости от воли тирана, тоталитарного режима, то также априори признаваем народный суверенитет, как естественное состояние присущее народу.

В соответствии с частью 1 статьи 3 Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Постановка вопроса о многонациональном российском народе как единственном носителе народного суверенитета нашла отражение в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П, в котором говорится: Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России.¹ Конституционные нормы и позиция Конституционного Суда Российской Федерации имеют важные политико-правовые последствия и не допускают каких-либо иных трактовок относительно субъекта народного суверенитета.

Понимание и исследование многонационального народа России в качестве носителя суверенитета особенно важно в связи со сложной природой данного субъекта, включающего в свой состав самые различные национальности. На территории Российской Федерации проживает 193 национальности, составляющие многонациональный народ России. В Российской Федерации используются 277 языков и диалектов.² Другого подобного государства в мире не имеется по численности проживающих на его территории национальностей. Многонациональный народ России крайне не однороден, что порождается разнообразием языков, традиций, верований различных национальностей. При этом, как отмечается в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666, Российское государство создавалось как единение народов, системообразующим ядром которого исторически выступал русский народ. Благодаря объединяющей роли русского народа, многовековому межкультурному и межэтническому взаимодействию, на исторической территории Российского государства сформировались уникальное культурное многообразие и духовная общность различных националь-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 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» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

² Всероссийская перепись населения 2010 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа. – URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения 25.05.2014).

ностей. Современное Российское государство объединяет основанный на сохранении и развитии русской культуры и языка, историко-культурного наследия всех народов России единый культурный (цивилизационный) код, который характеризуется особым стремлением к правде и справедливости, уважением самобытных традиций населяющих Россию народов и способностью интегрировать их лучшие достижения в единую российскую культуру.¹

Представляется, что все это определяет природу многонационального народа России и рефлексировано на содержание народного суверенитета, на его выражение посредством институтов непосредственной и представительной демократии. Другими словами, формы выражения народного суверенитета определяются природой многонационального народа России. Из чего следует, что приоритетным направлением реализации народного суверенитета в Российской Федерации всегда является не только социально-экономическое, политическое развитие народа, что характерно абсолютно для всех народов, но и его национально-культурное развитие. В суверенитете многонационального народа России в гипертрофированных формах выражается национальный вопрос. Это не характерно для суверенитета народа Германии, Бразилии, США и многих других государств. Суверенитет многонациональных народов других государств – Испании, Великобритании, Китая, также отражает многонациональную природу подобных народов, но не в такой степени как это происходит в Российской Федерации. Во-первых, это обусловлено федеративным устройством России, во-вторых, во многих зарубежных государствах, народы которых фактически являются многонациональными, признается исключительно концепция «одно государство – одна нация», что исторически не характерно для России. Положение о влиянии природы многонационального народа России на сферы реализации народного суверенитета, в частности, на его реализацию в гипертрофированных формах в области национальных отношений,² подтверждается массивом законодательства Российской Федерации.²

¹ Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19.12.2012 г. № 1666 // Собрание законодательства РФ. 24.12.2012. № 52. Ст. 7477.

² Закон Российской Федерации от 25.10.1991 г. № 1807-1 (ред. от 11.12.2002) «О языках народов Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 12.12.1991. № 50. Ст. 1740; Собрание законодательства РФ. 16.12.2002. № 50. Ст. 4926.

Суверенитет многонационального народа России находит развитие не только в федеральных законах, деятельности государственных органов. Только за 2012-2013 гг. было принято несколько важных Указов Президента Российской Федерации, Постановлений Правительства Российской Федерации, направленных на укрепление народного суверенитета и совершенствование форм его реализации в области национальных отношений: Указ Президента Российской Федерации от 19.12.2012 № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года», Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.07.2013 № 1292-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России», Постановление Правительства Российской Федерации от 03.03.2012 № 186 (ред. от 24.12.2013) «О федеральной целевой программе «Культура России (2012 - 2018 годы)». В данных документах отмечаются следующие существенные проблемы, связанные с развитием многонационального народа России: стагнация в развитии самобытной культуры многонационального народа Российской Федерации и духовных ценностей ее граждан; ослабление культурно-духовного единства многонационального народа Российской Федерации. В частности в пунктах 8, 17 Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года указано, что она носит комплексный межотраслевой социально ориентированный характер, призвана развивать потенциал многонационального народа Российской Федерации (российской нации) и всех составляющих его народов (этнических общностей); направлена на упрочнение общероссийского гражданского самосознания и духовной общности многонационального народа Российской Федерации (российской нации). Данная Стратегия направлена на развитие и укрепление единства многонационального народа Российской Федерации, главным образом, с помощью достижения межнационального согласия, уважительного отношения ко всем национальностям, их культуре, традициям, их праву на национально-культурное самоопределение. Можно выдвинуть тезис, что укрепление единства многонационального народа Российской Федерации, следовательно, и его суверенитета, возможно только при развитии национальных отношений, соблюдении прав народов России,

Основы законодательства Российской Федерации о культуре, утверждены ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1 (ред. от 05.05.2014) // Ведомости СНД и ВС РФ. 19.11.1992. № 46. Ст. 2615; Собрание законодательства РФ. 12.05.2014. № 19. Ст. 2307.

следовательно, их национального суверенитета. В этом проявляется определенная конституционно-правовая диалектика, позволяющая сложному по всем признакам субъекту – многонациональному народу Российской Федерации, не только существовать, но и развиваться, укреплять свои позиции, свою независимость, единство, самостоятельность, то есть свой суверенитет. Однако Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года может быть дополнена результатами, которыми необходимо от нее ожидать и которые самым позитивным образом могут повлиять на укрепление не только духовного единства многонационального народа России, но и привести к началу качественного формирования новой общности - российской нации. В качестве результата реализации данного документа полагаем необходимо обозначить достижения не только единения многонационального народа России, но и достижения более высокого уровня его самостоятельности, независимости. В этих целях в Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года целесообразно внести положения о расширении форм прямой демократии и совершенствовании представительной демократии в целях более полного учета интересов многонационального народа России, при решении важных социально-экономических, политических, культурных вопросов.

Народный суверенитет как полномочие многонационального народа России, определяющий весь смысл государственного строительства, постоянно испытывает на себе позитивное конструктивное влияние со стороны органов государственной власти. Укрепление народного суверенитета заложено не только в нем самом и исходит не только от народа, как такового, но связано с мерами со стороны государства.¹ В этой связи стоит выделить отдельную самостоятельную меру по укреплению народного единства, следовательно, и народного суверенитета - программно-целевой метод развития многонационального российского народа, его культуры, менталитета. Программно-целевой подход (метод) представляет собой совокупность мер, направленных на укрепление идентичности многонационального народа Рос-

¹ Стоит вспомнить гипотезу образования нации, выдвинутую Э. Геллнером, согласно которой нация формируется из газет, литературных произведений, влияющих на самосознание группы лиц, консолидирующих их. Представляется, что народ также может в определенной мере быть подвержен «конструированию» посредством государственной политики, направленной на его развитие. Более подробно: Геллнер Э. Нация и национализм/ Пер. с англ. Т.В. Бредниковой, М.К. Тюнькиной; ред. и послесл. И.И. Крупника. – М.: Прогресс, 1991. – 320 с.

сии, его культуры. Подобные меры были выражены в целом ряде целевых государственных программ. Стоит признать, что ранее государством не предпринимался подобный метод укрепления многонационального народа России, его суверенитета, оформленный в виде концептуальной программы. Защита и укрепление народного суверенитета обеспечивались в прошлом в большей степени государственным суверенитетом: защитой государственной границы, функционированием государственных органов, в целом посредством развития конституционных основ Российского государства. Программно-целевой метод укрепления многонационального народа России, его суверенитета направлен на развитие более глубоких материй, нежели конструктивная защита его основ посредством механизмов государства. Историческая школа права гласила, что воля народа, его правосознание исходят от его духа, что можно назвать менталитетом народа. В этой связи программно-целевой метод в полном объеме может способствовать достижению духовного единения многонационального народа России, укреплению его суверенитета, что недостижимо при помощи бюрократических действий, совокупности мер государственно-правовой защиты народа. К тому же природа народного суверенитета отлична от природы государственного суверенитета, и ее укрепление в полной мере не достижимо с помощью правоохранительных органов, армии, флота и так далее. Видится, что в перспективе программно-целевой метод может стать основным средством конструктивного формирования цивилизационного кода многонационального народа России, лежащего в основе его неотчуждаемого суверенитета.

Признание многонационального народа Российской Федерации единственным субъектом народного суверенитета в России имеет следующие политико-правовые последствия:

- государственная власть в России проистекает от одного народа;
- только многонациональный народ России определяет смысл, содержание государственной власти, тип государства, форму правления, политический режим, территориальное устройство;

¹ Федеральная целевая программа «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014 - 2020 годы)», утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 20.08.2013 г. № 718 (ред. от 13.03.2014) // Собрание законодательства РФ. 02.09.2013. № 35. Ст. 4509; 24.03.2014. № 12. Ст. 1283.

Федеральная целевая программа «Культура России (2012 - 2018 годы)», утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.03.2012 г. № 186 // Собрание законодательства РФ. 26.03.2012. № 13. Ст. 1516.

- принадлежность народного суверенитета исключительно многонациональному народу России определяет государственную целостность, так как данный народ проживает на всей территории Российской Федерации и объединяет собой все пространство этого государства. Помимо этого, весь многонациональный народ России представляет собой совокупность граждан Российской Федерации, что придает также территориальную, государственную целостность данной политической организации. В конечном итоге, народный суверенитет, принадлежащий одному субъекту, порождает государственный суверенитет только Российской Федерации. Как было отмечено в Постановлении Конституционного Суда от 7 июня 2000 г. № 10-П, суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции Российской Федерации, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, то есть не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации. Таким образом, полагаем, что данное положение было бы недостижимо, при признании народного суверенитета иных общностей, проживающих на территории России (народов России).

Важно отграничивать юридическую составляющую власти народа, которая носит формальный характер, и фактическую – реальное осуществление власти народом и соблюдение его представителями (главой государства, парламентом) народного суверенитета.

С формальной точки зрения народ может быть признан носителем суверенитета только при наличии положительных ответов на конституционно-правовые вопросы:

- имеются ли в конкретном государстве институты непосредственной и представительной демократии;
- закреплен ли в Основном Законе государства народный суверенитет и положение о народе, как единственном источнике власти в государстве;
- соблюдается ли органами государственными власти и должностными лицами народный суверенитет, имеются ли гарантии реализации данного суверенитета.

Относительно фактической власти народа можно выдвигать различные предположения, сложность этого вопроса заключается в его толковании, субъективизме, нахождении его вне рамок конституционного права. Но государство в лице должностных лиц и органов государственной власти, постоянно нарушающее избирательное право, санкционирующее директивное управление жизнью личности и общества, нельзя считать соблюдающим народный суверенитет. Народ дол-

жен иметь возможность самостоятельно выбирать, как можно более широкий круг лиц, посредством них определять основные векторы внешней и внутренней политики государства. Опасность узурпации власти всегда присутствовала, это обусловлено самой природой государства, как корпоративного явления, его закрытостью.

Конституционно-правовое развитие Российского государства позволяет выделить несколько этапов становления народа в качестве носителя народного суверенитета.

Первый этап – дореволюционный. Манифест об отмене крепостного права от 19 февраля 1861 года, подписанный Александром II, положил начало освобождению российского народа в его государственно-правовой целостности от гнета царизма, многовековой кабалы и эксплуатации крестьянства небольшим числом привилегированного сословия – дворянами-помещиками. Манифест Николая II от 17 октября 1905 года закрепил образование формы представительного участия народа в управлении делами государства – Государственной Думы Российской Империи. Народный суверенитет народа России нашел свое выражение в деятельности депутатов первого российского парламента.

Второй этап связан с событиями Октябрьской социалистической революции 1917 года, принятием Декларации прав народов России (1917 год), Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа (1918 год).

Третий этап обусловлен принятием Конституций РСФСР 1937, 1978 гг., в которых все граждане вне зависимости от социального происхождения признавались полноправными носителями прав и свобод. Власть народа выражали Советы;

Четвертый период связан с Конституцией Российской Федерации 1993 года, которая, провозгласив Россию демократическим государством, признала идеологическое и политическое многообразие, при котором народ свободно определяет собственное развитие. Официальная идеология Советского государства и монополия политической партии на власть во многом предопределяли волю народа, что не способствовало реализации народного суверенитета в полном объеме. В современной России расширены конституционно-правовые формы реализации народного суверенитета, в том числе путем выборов главы государства.

Таким образом, для исследования вопроса о многонациональном народе России в качестве носителя суверенитета необходимо отграничивать его от иных общностей лиц – нации, населения, общества.

Многонациональный народ России представлен всеми лицами, обладающими гражданством Российской Федерации, являет собой исторически сложившую общность людей на территории России.

Развитие и укрепление народного суверенитета возможно в большей степени посредством эффективной национальной политики, обозначенной в рассмотренных выше подзаконных нормативных правовых актах Президента России и Правительства Российской Федерации. Это коренным образом отличается от мер по укреплению государственного суверенитета, что объясняется особенностями не только самого народного суверенитета, как такового, но и сложной природой его субъекта – многонационального народа России. Представляется, что конструктивное влияние на укрепление единства многонационального народа России посредством программно-целевого подхода (метода) позволит в перспективе сформировать российскую нацию, что находится в сфере задач Российского государства.

1.2. Народный суверенитет в историко-правовом контексте и механизм его реализации

Постановка вопроса о конституционно-правовой природе народного суверенитета имеет важное научно-практическое значение. Народный суверенитет (народовластие) постоянно развивается, изменяются формы его реализации. Данное обстоятельство требует от науки конституционного права системного изучения истории становления и развития народного суверенитета как политико-правового явления.

Впервые термин «суверенитет» был введен в научный оборот французским ученым Ж. Боденом в XVI веке. В своём знаменитом труде «Шесть книг о республике» он отождествил его с абсолютной властью и описал основные признаки суверенитета: неограниченность, неделимость, верховенство. В работе ученого рассматривался государственный суверенитет напрямую связанный с монархом. Советский ученый И.Д. Левин отмечал, что взглядов Ж. Бодена не было бы без Н. Макиавелли (XVI век). Подобный вывод закономерен, так как Н. Макиавелли впервые определил истинного суверена – государя без прикрас, который обладает реальной властью, полномочиями по решению вопросов войны и мира и от его таланта зависит мощь и процветание государства.

В науке конституционного права суверенитет понимается в виде государственного, народного и национального.

Идея народного суверенитета зародилась в XVIII веке, ее основоположником является Ж.-Ж. Руссо. Ученый считал, что политический организм (суверен) основан на договоре, заключенном между частными лицами, которые объединяются для существования в рамках государства. Ж.-Ж. Руссо писал: «Политический организм или суверен,