В. В. Комарова*

ИДЕИ НАРОДОВЛАСТИЯ

Аннотация. *В статье дан анализ работ Екатерины Ивановны Козловой — классика государственного права, посвященных народовластию, закономерностям его развития. Прослеживается реализация тенденций и закономерностей развития одного из центральных в науке государственного права институтов, выделенных Е. И. Козловой, — народовластия — в современной конституционно-правовой науке и практике. Исследуются вопросы теоретического наполнения и динамики становления базового термина «воля народа», процесса ее формирования и форм объективизации, субъектов — носителей, выразителей этой воли как в работах Е. И. Козловой, так и в науке современного конституционного права, в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Конституционный императив демократизма российской государственности, революционные изменения в системе народовластия ставят перед научным сообществом задачу: обосновать новый подход к определению российской государственности. Очевидно, что от понимания демократии, ее сущностного наполнения, роли и места в современной государственной и общественной жизни во многом зависит вектор развития государства и права, механизмы их взаимоотношений. Формирование политической воли народа, форм ее выражения, механизмов ее реализации сегодня должны быть целями, определяющими деятельность публичной власти. Инкорпорирование Конституционным Судом РФ в правовую действительность страны новых терминов, наполнение современным содержанием общепризнанных определений требуют систематизации и дополнительного осмысления.*

С использованием исторического и сравнительно-правового методов исследуется современный процесс демократизации различных сфер управления в широком смысле. Закрепление новых организационных форм представительства воли и интересов многонационального народа Российской Федерации, по мнению автора статьи, подтверждают закономерности и тенденции, выявленные Екатериной Ивановной Козловой.

В заключение автор приходит к выводу о значимости конституционных принципов демократизма и народовластия как общих принципов в Конституции России для науки и практики. Екатерина Ивановна Козлова своими трудами внесла значительный вклад в теорию демократии; мысли, высказанные ею более 30 лет назад, актуальны поныне.

Ключевые слова: *народовластие, воля народа, интересы народа, публичный интерес, формы объективизации воли, развитие народовластия.*

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.112.3.069-081

Советские ученые внесли большой вклад в решение теоретических проблем народовластия. Екатериной Ивановной Козловой анализ доктрины народовластия проводился во многих аспектах. Преимущественное внимание она уделяла советской представительной системе, Советам народных депутатов. Это вполне естественно, поскольку считалось, что именно в Советах — органах народного представительства — находило свое выражение народовла-

© Комарова В. В., 2016

* *Комарова Валентина Викторовна*, доктор юридических наук, профессор, и. о. зав. кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), член Экспертно-консультативного совета при Комитете Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества; член Общественного научно-методического консультативного совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
tina66@bk.ru
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

стие в нашей стране. Свою диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук Е. И. Козлова посвятила городскому Совету депутатов трудящихся[1]; тема докторской диссертации — «Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа»[2].

В сфере ее интересов были теоретический аспект представительной природы Советов, формы[3] и процедуры деятельности представительных органов власти[4]; их взаимоотношение с исполнительными органами[5], разграничение компетенции между ними[6], правовое регулирование деятельности Советов в советском государстве[7]. В постсоветский период Екатерина Ивановна не изменила своей научной привязанности, писала актуальные научные работы о современных представительных органах публичной власти[8].

Закономерности развития народовластия — одна из центральных проблем государственно-правовой науки. В свое время Екатерина Ивановна так определила ее значимость: «Она является стержневой в государственно-правовых исследованиях и, как комплексная проблема, затрагивает или интегрирует научные разработки по сути дела во всех областях советской государственно-правовой теории, связанных с развитием социальных и национальных отношений, политической системы, совершенствованием советской государственности, расширением социалистической демократии, положением личности в обществе и государстве и др.» [9]

Екатерина Ивановна обозначила вектор исследования демократии, который и поныне не утратил актуальности: «…для выдвижения обоснованных и практически значимых, актуальных рекомендаций по совершенствованию социалистической демократии, советской государственности необходимо глубже постигать сущность тех процессов, которые происходят в развитии их институтов, выявляя присущие им закономерности развития, взаимосвязи со всеми иными факторами общественного прогресса»[10].

Анализируя развитие советского законодательства, Е. И. Козлова выявляет «…тенденцию неуклонного совершенствования механизма формирования государственной воли советского народа расширения и углубления гарантий правильного отражения и учета воли трудящихся в деятельности представительных органов и других частей системы политической организации советского общества»[11]. Проведенный автором статьи анализ действующего российского законодательства в динамике, после принятия Конституции России 1993 г., позволяет сделать тот же вывод с поправкой на современность: в современной России налицо тенденция рас-

1 *Козлова Е. И.* Городской Совет депутатов трудящихся : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1953. 20 с.

2 *Козлова Е. И.* Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1973. 34 с.

3 *Козлова Е. И.* Сессионная деятельность местных Советов депутатов трудящихся // Труды ВЮЗИ. Вопросы развития и совершенствования органов народного представительства в СССР. М. : РИО ВЮЗИ, 1966, Т. 7. С. 104–121.

4 *Козлова Е. И.* Процедура деятельности представительных органов власти в СССР // Советское государство и право. 1971. № 1. С. 85–90.

5 *Козлова Е. И.* Взаимоотношения представительных органов власти с исполнительными и распорядительными органами в советском государстве : Сборник статей по докторским диссертациям // Труды : Сборник статей по докторским диссертациям. Труды ВЮЗИ. М. : РИО ВЮЗИ, 1971. Т. 13. С. 3–68.

6 *Козлова Е. И.* Разграничение компетенции местных Советов и их исполкомов // Советское государство и право. 1968. № 11. С. 98–102.

7 *Козлова Е. И.* Авакьян С. А. Правовое регулирование деятельности местных Советов. М. : Юрид. лит., 1974. 231 с.[рецензия] // Советское государство и право. 1975. № 12. С. 140–141.

8 *Козлова Е. И.* Утраченная ценность (должна ли Государственная Дума конституироваться) // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации : материалы Междунар. науч.-теорет. конференции, 4—6 декабря 2008 г. : в 2 т. М. : РАП, 2010. Т. 1. С. 25–31.

9 *Козлова Е. И.* Развитие принципа социалистического народовластия в советском государстве // XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы государственно-правовой науки : сборник научных трудов ВЮЗИ. М. : РИО ВЮЗИ, 1984. С. 4.

10 *Козлова Е. И.* Развитие принципа социалистического народовластия в советском государстве. С. 4.

11 *Козлова Е. И.* Воля советского народа // Советское государство и право. 1972. № 9. С. 19.

ширения видового многообразия форм прямой демократии, позволяющих участвовать в работе органов публичной власти, принимать определенные решения. Целесообразно в этой связи упомянуть мероприятия по совершенствованию избирательной системы. Этот путь можно охарактеризовать как поиск оптимальной для современной России модели избирательной системы для формирования представительных органов публичной власти и выборных должностных лиц, который, думается, не завершен.

В одной из своих работ Екатерина Ивановна писала, что «только при социализме в результате действия объективных исторических закономерностей воля народа получает свое воплощение во всех институтах политической организации общества»[12]. Идея социализма не оправдала себя в России, но то, что «…воля народа получает свое воплощение во всех институтах политической организации общества», это, без сомнения, объективная историческая закономерность для России.

Конституционно закрепленный демократизм является одним из основных признаков государственной организации общества в современной России. Механизм непосредственного народовластия включает в себя различные формы, с помощью которых осуществляется прямое волеизъявление носителя власти — многонационального народа России; реализуются императивная, консультативная и регулятивная функция прямого народовластия[13].

С принятием действующей Конституции России отраслевое законодательство инкорпорировало в правовую действительность многообразие форм прямой демократии (сегодня их более 20). Отметим политику современного российского государства в закреплении возможностей различных уровней публичной власти создавать на своем уровне формы непосредственного народовластия[14].

Следует отметить, что на уровне субъектов Российской Федерации при осуществлении государственной власти используется больше форм непосредственного народовластия, чем при осуществлении государственной власти на федеральном уровне.

Например, на федеральном уровне народ не вправе напрямую инициировать законодательный процесс, участвовать в инициировании пересмотра и внесения поправок в Конституцию РФ; в законодательстве же субъектов Российской Федерации закрепляется право инициировать поправки, пересмотр, изменение Конституции (Устава) субъекта, иногда — возможность предложить проект нового Основного Закона. Наибольшее количество форм непосредственного народовластия предусмотрено для муниципальной власти. За последние несколько лет расширилась группа форм, используемых при осуществлении только муниципальной власти (например, с принятием Федерального закона от 28.08.1995 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» появилось территориальное общественное самоуправление, в 2003 году в нормах Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были закреплены голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, схода, публичных слушаний)[15].

Современная система законодательства, закрепляющего механизмы народовластия в Российской Федерации, находится на стадии становления, которая обусловлена совокупностью социальных, политических и юридико-технических факторов. Среди них можно назвать уровень доверия граждан к власти вообще и к институтам прямой и представительной демократии в частности; электорально-правовую культуру граждан; структурированность гражданского общества, включающую уровень развития партийной системы; политическую ситуацию современного исторического периода; политические интересы сил, оказывающих реальное влияние на государственную поли-

---

12 *Козлова Е. И.* Воля советского народа. С. 19.

13 *Комарова В. В.* Формы непосредственной демократии в России : учебное пособие. 2-е изд., доп. и перераб. М. : Проспект, 2011.

14 *Комарова В. В.* Формы участия народа России в формировании стратегии развития России и ее правовом оформлении // Стратегии правового развития России : коллективная монография / под ред. проф. О. Ю. Рыбакова. М., 2015. С. 158–202.

15 *Комарова В. В.* Особенности непосредственного народовластия на местном уровне осуществления публичной власти // Евразийский юридический журнал. 2013. № 11 (66). С. 87–89.

тику, и соответствующие им приоритеты законодательной политики; политический аспект федеративных отношений и некоторые иные.

В своих работах Е. И. Козлова рассматривает вопросы о понятии и содержании народовластия, отталкиваясь от классовой сущности демократии, всех институтов политической системы; обосновывает исходные положения о субъекте народовластия, о факторах, на основе которых формируется воля народа, о тех сферах общественных отношений, в которых народовластие проявляется, о механизме его реализации, сущности и роли представительных органов народа и их назначении в осуществлении власти, принадлежащей народу.

Анализируя теоретические основы понятия «субъект народовластия», Екатерина Ивановна критически относилась к суждениям о суверенитете рабочего класса, суверенитете нации, справедливо указывая, что классовый характер суверенитета нельзя превращать в суверенитет класса. По ее мнению, государственная власть должна принадлежать тем классам, которые являются непосредственными производителями всех материальных благ, всем трудящимся. Исходя из того, что государственная власть — категория политическая, область отношений между классами, а нация охватывает все классы, Е. И. Козлова указывала на несостоятельность терминов «полновластие нации», «власть нации», в том числе и из-за несоответствия принципу пролетарского интернационализма представления о нации как о субъекте государственной власти.

Конституция СССР 1977 г. в статье 2 закрепила в качестве субъекта власти эту новую историческую общность — советский народ: «Вся власть в СССР принадлежит народу», а в статье 1 указывала, что «Союз ССР есть социалистическое общенародное государство, выражающее волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей страны». Проведя анализ работ современников, партийных актов, Екатерина Ивановна делает аргументированный вывод о расширении социальной основы народовластия, о развитии в связи с этим и об укреплении государственной власти, о ее глубоко демократической сущности: «Общенародная власть, в которой ее классовая сущность сохраняется, но получает дальнейшее развитие — от диктатуры пролетариата к общенародному государству»[16].

До настоящего времени весьма сложное и многоаспектное понятие общественной воли, которому в своих работах уделяла внимание Е.И. Козлова, не получило должного раскрытия. Понятие «воля народа» является основополагающим понятием народовластия, и государственная власть в демократическом государстве имеет производный от этой величины характер.

В советский период развития нашего государства понятие «воля» связывали с результатом ее проявления. Так, по мнению М. И. Калинина, победа Октябрьской революции знаменовала собой возникновение первого в мире государства, «управляемого волей и в интересах трудящихся масс»[17]. Д. Л. Златопольский рассматривал Верховный Совет СССР как выразителя воли советского народа[18]. Р. Ш. Хафизов использовал аналогичный подход при исследовании Верховного Совета АССР — как выразителя воли народа автономной республики[19]. А. Шебанов исследовал как результат выражение воли и интересов многонационального советского народа законы СССР[20]. Формой выражения воли народа советские ученые называли выборы в Верховный Совет СССР[21]; акты Верховного Совета союзной республики[22] и т.д.

---

16 *Козлова Е. И.* Развитие принципа социалистического народовластия в советском государстве С. 11.

17 *Калинин М. И.* Избранные произведения. Т. 1. М., 1960. С. 690.

18 Верховный Совет СССР — выразитель воли советского народа. К 60-летию образования Союза ССР / Д. Л. Златопольский. М. : Юрид. лит., 1982. 280 с.

19 *Хафизов Р. Ш.* Верховный Совет АССР — выразитель воли народа автономной республики // Вестник Московского университета. 1983. № 5. С. 64–70.

20 *Шебанов А.* Законы СССР — выражение воли и интересов многонационального советского народа // Советская юстиция. 1972. № 22. С. 3–4.

21 Выборы в Верховный Совет СССР — выражение воли народа // Социалистическая законность. 1979. № 4. С. 3–4.

22 *Ломоносов А. М.* Акты Верховного Совета союзной республики и выражение в них воли народа республики // Проблемы развития представительных органов власти социалистического государства. М. : Изд-во Моск. ун-та, 1979. С. 161–192.

Предпринимались попытки провести анализ процесса формирования государственной воли народа посредством Верховного Совета союзной республики[23] и в процессе взаимодействия государственных и общественных форм социалистической демократии[24]. Мнение Е. И. Козловой о процессе формирования воли отличалось, например, от мнения М. Вебера, который считал, что политические мнения формируются главным образом «наверху», а не передаются лидеру избирателями в ходе делегирования полномочий. «...Сам демос в виде бесформенной массы никогда не "управляет" большими ассоциациями, но управляем. Изменяется лишь способ, которым избираются исполняющие вожди и степень влияния, которую демос (или, точнее, социальные круги) способны оказывать на содержание и направление управленческой деятельности посредством "общественного мнения"»[25].

Екатерина Ивановна признавала, что «процесс формирования классовой воли, адекватно отражающей правильно познанные классовые интересы, покоится на объективных факторах социальной действительности, но он не идет самотеком», и указывала на ведущую роль марксистско-ленинской партии.

Екатерина Ивановна исследовала государственно-правовые аспекты понятия «воля народа», соотношение их с гносеологической и социологической характеристикой общественной, социальной воли, значение социологического анализа процесса формирования воли советского народа для правильного раскрытия сущности тех форм волеизъявления народа, с которыми связано советское государственное право[26]. Избрав предметом своего диссертационного исследования сущность Советов как органов выражения воли народа, Е. И. Козлова рассматривает все проявления представительной природы Советов в аспектах проблемы воли народа — ее понятия, основ ее формирования и форм выражения[27].

«Воля народа, — считала Е. И. Козлова, — составляющая содержание народовластия, его субстрат, не является суммарной волей отдельно взятых членов общества или их большинства, как это представляют себе приверженцы "чистой демократии"»[28]. Она рассматривала процесс формирования воли народа как сложный результат взаимодействия воли классов, социальных слоев, составляющих общество, отмечая при этом, что «...истинно свободной воля является тогда, когда класс правильно понимает свои классовые интересы, четко осознает те пути, которые ведут к его социальному освобождению». Оставляя без внимания изжившую себя часть выводов Е. И. Козловой о «социальном освобождении класса», признаем актуальность двух ее заключений о понимании интересов и путей их выявления и реализации.

Используемое Екатериной Ивановной понятие «классовые интересы» — одно из базовых в исследуемой теме народовластия, сегодня оно трансформировалось и наполнилось современным содержанием. В постановлении от 20.02.1996 № 5-П Конституционный Суд РФ ввел понятие «публичные интересы»[29] и затем неоднократно его использовал (постановления от 10.06.1998 № 17-П[30], от 27.12.2012 № 34-П[31]).

В постановлении от 24.12.1996 № 21-П Конституционный Суд РФ использует термины «интересы корпуса избирателей (по избирательным округам)», «интересы народа», «общие интересы»[32]; в постановлении от 30.04.1997

---

[23] *Ломоносов А. М.* Процесс формирования Верховным Советом союзной республики государственной воли народа // Вестник Московского университета. 1978. № 2. С. 47–53.

[24] *Захаров В. А.* Формирование интересов и воли народа в процессе взаимодействия государственных и общественных форм социалистической демократии // Тезисы докладов на теоретической конференции аспирантов института государства и права АН СССР и юридического факультета МГУ имени Ломоносова. М. : Изд-во ИГиП АН СССР, 1982. С. 6–7.

[25] *Weber M.* Economy and society. Berkeley etc., 1978. P. 985.

[26] *Козлова Е. И.* Воля советского народа. С. 19.

[27] *Козлова Е. И.* Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа.

[28] *Козлова Е. И.* Развитие принципа социалистического народовластия в советском государстве. С. 11.

[29] СЗ РФ. 1996. № 9. Ст. 828.

[30] СЗ РФ. 1998. Ст. 3002.

[31] СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 78.

[32] СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 348.

№ 7-П — «интересы избирательного корпуса»[33]; в постановлениях от 15.01.1998 № 3-П и от 21.06.1996 № 15-П[34] — «интересы населения», «интересы граждан»; законные интересы граждан, законные интересы населения республики; законные интересы населения муниципальных образований — в постановлении от 15.01.1998 № 3-П[35]. Таким образом, происходит некоторая детализация и трансформация одного из базовых терминов в исследуемой теме.

По мнению Екатерины Ивановны, «государственно-правовой аспект исследования воли народа связан с рассмотрением воли, опосредствуемой в отношениях, выражающих полновластие народа, его деятельность как субъекта политической, государственной власти, различные формы проявления политической активности масс, взаимосвязь и взаимодействие всех институтов, входящих в систему советской социалистической демократии. Политическая воля народа имеет различные формы объективизации, выступает на разных уровнях своей организации»[36].

Теоретические выводы Екатерины Ивановны нашли свое отражение в современной правовой действительности. Так, Конституционный Суд РФ в постановлении от 24.12.1996 № 21-П[37] использует термин «политическая воля избирателей», от 21.12.2005 № 13-П[38] — «воля населения субъекта Российской Федерации», от 22.04.2013 № 8-П[39] — «воля многонационального народа Российской Федерации».

Кроме того, в постановлении Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 № 15-П[40] получает наполнение введенное ранее понятие «политическая воля» посредством определения ее значимости и формы выражения: «… осуществление власти в Российской Федерации ее гражданами, составляющими в своей совокупности многонациональный народ Российской Федерации, предполагает формирование политической воли народа, определяющей деятельность публичной власти»; «… государственной Думе, являющейся, по смыслу Конституции Российской Федерации, организационной формой представительства воли и интересов многонационального народа Российской Федерации...».

В постановлении от 22.04.2013 № 8-П[41] Конституционный Суд РФ указал: «нормативное содержание активного избирательного права с точки зрения его функционально-целевых характеристик определяется необходимостью обеспечения адекватного выражения суверенной воли многонационального народа Российской Федерации, которая материализуется в объективных результатах выборов». Конституционный Суд РФ отметил также, что «голос в поддержку того или иного кандидата (списка кандидатов), одновременно выступает слагаемым общей воли народа».

В постановлении от 12.04.1995 № 2-П Конституционный Суд РФ указывал, что Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания РФ — форма выражения воли народа, и должны быть установлены надлежащие механизмы, с помощью которых парламент бы «….адекватно и реально отражал интересы народа через волеизъявление законно избранных его представителей и исключал бы возможность произвольной интерпретации этой воли или ее искажения, в том числе в связи с процедурой принятия решений»[42].

Законодатель в действующем законодательстве определил формальную меру содержания: «воля народа», по сути, подразумевает мнение большинства, выявленное путем голосования. Большинство классифицируют как: абсолютное (50 % + 1 голос от числа проголосовавших), относительное (больше «за», чем «против») и квалифицированное, т.е. установленное правовым актом (скажем, $^{2}/_{3}$ или $^{3}/_{4}$ голосов).

---

33 СЗ РФ. 1997. № 20. Ст. 2383.
34 СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.
35 СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532
36 *Козлова Е. И.* Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа. С. 9.
37 СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 348.
38 СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.
39 СЗ РФ. 2013. № 18. Ст. 2292.
40 СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4557.
41 СЗ РФ. 2013. № 18. Ст. 2292.
42 СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1451.

Однако не со всеми выводами Е. И. Козловой автор статьи может согласиться. Так, например, Екатерина Ивановна исследовала «… широкий круг иных форм объективизации воли народа, но в той мере, в какой они связаны с участием в процессе формирования государственной воли, с волеизъявлениями народа как субъекта политической власти, с деятельностью различных носителей воли народа, с проявлением политической активности трудящихся масс, привлечением их к участию в управлении государством, т.е. с действием всей системы социалистической демократии. Государственно-правовая наука исследует специфические способы формирования воли советского народа, особые формы его волеизъявления — выборы, референдум, иные формы непосредственной демократии, выражение и формирование воли народа его представительными органами»[43]. Между тем, по мнению автора статьи, понятие «воля народа» может применяться только в том случае, когда сам субъект (народ) ее проявляет. Екатерина Ивановна исследовала «волю народа» не только в случае ее проявления народом, но и как «деятельность различных носителей воли народа», «выражение и формирование воли народа его представительными органами». Такой широкий подход, безусловно, оправдан для достижения объективной характеристики многогранного явления, но с точки зрения точности формулировок, возможно, целесообразно применять следующую градацию: «воля непосредственно народа» и «воля народа, опосредованная через его представительные органы».

Организационной основой формирования государственной воли советского народа, по мнению Е. И. Козловой, являлось «…советское государство как политическая организация всего народа, Советы депутатов трудящихся, выступающие как представительные органы народа, весь советский государственный аппарат. В формировании воли советского народа участвует вся широчайшая система общественных организаций трудящихся, действующих в социалистическом обществе»[44].

По мнению Екатерины Ивановны, сформулированному в докторской диссертации, формами выражения воли народа были народное представительство и непосредственное народное голосование; идеология, с ее точки зрения, выступала высшей формой выявления содержания воли советского народа. По мнению автора статьи, в современной России существует **конституционная идеология[45], и если учесть, что Конституция России 1993 года принималась народом на референдуме, вполне допустимо сделать вывод о конституционной идеологии, одобренной путем высшей формы непосредственной демократии — прямым волеизявлением, референдумом.**

«Одним из критериев определения форм выражения воли советского народа выступает их классификация по субъектам — носителям, выразителям этой воли. В таком аспекте в качестве форм выражения воли народа рассматриваются организации различного уровня — политическая организация советского общества в целом, Коммунистическая партия, государство, его органы и прежде всего представительные органы власти, вся совокупность общественных организаций»[46].

Целесообразно отметить, что сегодня количество и наполнение перечисленных Е. И. Козловой форм выражения воли народа может быть существенно пересмотрено. Сегодняшняя система общественных объединений значительно отличается от 70-х годов XX века. Законодатель установил определенные требования для участия общественных объединений в осуществлении демократии (быть формой выражения воли народа), и этим требованиям соответствуют далеко не все существующие в России общественные объединения[47]. Правовой статус обществен-

---

43 *Козлова Е. И.* Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа. С. 10.

44 Указ. соч. С. 14.

45 *Комарова В. В.* Конституционная идеология и системные подходы правового обеспечения. // Юридическая наука как основа правового обеспечения инновационного развития России : сборник материалов Междунар. науч.-практ. конференции (Кутафинские чтения), 29 ноября 2011 г., МГЮА имени О.Е. Кутафина. М., 2012. С. 64–69.

46 *Козлова Е. И.* Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа. С. 20.

47 Комарова В. В. Общественные объединения в системе прямой демократии // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 12. С. 1523–1528.

ных объединений в системе прямой демократии, его наполняемость зависят от многих факторов, в том числе от организационно-правовой формы, от наличия статуса юридического лица и, безусловно, от группы форм непосредственной демократии, в реализации которой участвует общественное объединение, от наличия представительства в законодательном органе власти.

Общественные объединения участвуют в реализации форм прямой демократии путем: инициирования; участия в подготовке и проведении; контроля за подготовкой и проведением; взаимодействия с органами власти и иными институтами гражданского общества в процессе реализации решений, принятых с использованием форм прямого народовластия[48]. Сказать, что каждое из перечисленных правомочий общественных объединений в сфере прямой демократии является формой опосредованного выражения воли народа, вероятнее всего, неправомерно. Прежде всего потому, что общественные объединения не осуществляют властных функций, а только воздействуют на субъекты, их осуществляющие, — в связи с этим происходит двойное опосредование воли.

Современники, как уже упоминалось, уделяют недостаточно внимания теоретическому и практическому наполнению исследуемого термина, тем не менее затрагивают уже обозначенные ранее проблемы формы выражения воли народа, но на другом, более широком уровне. Так, если советские государствоведы рассматривали законы и акты Верховных Советов как форму выражения воли народа, то сегодняшние ученые анализируют соотношение во всех нормативных актах и воли народа[49]; формы ее проявления при создании и принятии Основного Закона[50]. Исследуются новые аспекты, например соотношение понятий «единогласие» и «воля большинства»[51]; «конституционное большинство» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и «воля народа»[52]. Основой для исследования этого понятия, его наполнения и путей реализации является действующая Конституция страны и правоприменительная практика.

Концепция власти в Российской Федерации строится на ее принадлежности народу России в полном объеме. Обозначенный подход к власти отражает Конституция РФ, например в ч. 1 ст. 3 закреплено: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ»; в части 2 ст. 3: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Таким образом, в конституционный законодатель установил многонациональный народ не только носителем, источником власти, но и субъектом, ее реализующим, а также определил виды власти: государственная власть и власть местного самоуправления.

Провозгласив демократизм основой конституционного строя, закрепив не менее чем революционные изменения в системе народовластия, конституционный законодатель поставил перед научным сообществом задачу обосновать новый подход к определению российской государственности.

Для реализации конституционных новелл в обозначенной сфере потребовалось введение в правовую действительность новых понятий и наполнение правовых явлений новым содержанием.

---

[48] *Комарова В. В.* Непосредственное народовластие и общественные объединения // Международный академический журнал Российской академии естественных наук, отделения проблем управления РАЕН. 2013. С. 97—103.

[49] *Ефимова И.* Нормативный акт и воля народа // Адвокатские вести. 2004. № 6 (44). С. 16–18.

[50] *Комарова В. В.* Правовые механизмы выражения учредительной воли народа в Основном Законе // Становление новой федеративной России: опыт конституционного законотворчества Республики Татарстан : материалы Междунар. науч.-практ. конференции, посвящ. 20-летию со дня принятия Конституции Республики Татарстан, Казань, 2–3 ноября 2012 г. Казань : Фэн, 2013. С. 74–80 ; *Она же*. Учредительная власть и Основной закон // Lex Russica. 2013. № 12. С. 1374–1382.

[51] Между единогласием и волей большинства. Политико-правовые аспекты консенсуса / Н. В. Варламова, Н. Б. Пахоленко. М., 1997. 66 с.

[52] *Лапаева В. В.* Формирование конституционного большинства в Государственной Думе: воля народа или парламентские процедуры? // Право и политика. 2004. № 7. С. 4–14.

Например, понятие «публичная власть» отсутствует в тексте Конституции РФ, заслуга его появления и инкорпорирования в правовую действительность России принадлежит КС РФ.

В постановлении от 10 июня 1998 г. № 17-П[53] Конституционный Суд России употребил понятие «уровни публичной власти»: «определение конкретных условий и порядка проведения местного референдума в соответствии с конституционным разграничением предметов ве́дения и полномочий между различными уровнями публичной власти, поскольку это не касается совместного ве́дения РФ и ее субъектов, относится к ве́дению субъектов РФ и местного самоуправления, что вытекает из смысла положений ст. 72 (п. "н" ч. 1), 73 и 130 Конституции РФ» (абз. 3 п. 1 м. ч.).

Согласимся с мнением Е. И. Козловой о том, что «важнейшим направлением дальнейшего развития народовластия является расширение воздействующего влияния государственной власти, власти народа на многообразные сферы общественных отношений»[54]. Современные конституционалисты, по сути, развивают мнение Е. И. Козловой: «…власть как категория руководства, организации управления непременно связывается с объектом воздействия, а им являются политико-государственные публичные дела»[55].

Одной из форм выявления и в некоторой степени учета обстоятельств при регулировании отношений в различных сферах жизнедеятельности общества и государства, с точки зрения автора статьи, является внедрение демократических институтов в правовую действительность даже там, где они, казалось бы, неприменимы.

Так, требующая специальных знаний сфера защитных, антидемпинговых и компенсационных мер при импорте товаров предусматривает возможность проведения публичных слушаний; при защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг возможно использование публичных слушаний; при государственных закупках введена обязательная процедура — демократический институт общественных обсуждений, закреплено понятие закупок, подлежащих обязательному общественному обсуждению, которые не могут быть осуществлены без такого обсуждения.

Следующий пример: в Концепции создания и развития механизмов общественного контроля за деятельностью субъектов естественных монополий с участием потребителей предусмотрено обеспечение возможности размещения субъектами естественных монополий, органами исполнительной власти, осуществляющими функции по согласованию и утверждению инвестиционных программ, информации об инвестиционных программах для целей общественного обсуждения в федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» в общедоступных форматах, а также на иных информационных ресурсах, определенных Правительством РФ.

В Основы законодательства Российской Федерации о культуре Федеральным законом от 22.04.2013 № 63-ФЗ введена норма о том, что ежегодный государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации подлежит опубликованию и общественному обсуждению. Публичные слушания предусмотрены Градостроительным кодексом РФ от 29.12.2004: публичные слушания по проектам генеральных планов поселений, генеральных планов городских округов, о проведении публичных слушаний по вопросам землепользования и застройки и др. Установление публичного сервитута осуществляется с учетом результатов общественных слушаний.

В субъектах Российской Федерации законодатели привлекают жителей к государственно-общественному управлению. Так, Законом Архангельской области от 18.03.2013 «О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере охраны здоровья граждан» в числе форм государственно-общественного управления названо общественное обсуждение.

Привлечение населения к решению касающихся их вопросов, выявление мнения — без сомнения, идея, работающая на достижение демократизма управления («демократический метод»). Однако идея без правового механизма ее реализации, без поддержки населением не воплотится в жизнь.

---

[53] СЗ РФ. 1998. Ст. 3002.

[54] *Козлова Е. И.* Развитие принципа социалистического народовластия в советском государстве. С. 19.

[55] Современные проблемы организации публичной власти : монография / рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2014. 596 с.

При рассмотрении упомянутых законодательные новелл с точки зрения их реализации, реальности, жизнестойкости, видны некоторые недостатки как в правовом закреплении, так и в механизмах реализации.

Отсутствие единых понятий и механизмов (сроков, субъектов, инициаторов) не способствуют широте использования этих форм прямой демократии и механизмов обратной связи по инициативе населения. Нерешенным остается вопрос об институциональной принадлежности используемых в различных отраслях российской правовой системы форм прямой демократии[56].

Тем не менее в процессе демократизации различных сфер управления в широком смысле есть и положительный момент — внедрение в правовую действительность новых институтов, позволяющих сформулировать и опосредованно выразить волю народа.

Как уже упоминалось выше, современная правовая действительность в России характеризуется расширением форм прямого волеизъявления народом принадлежащей ему власти и механизмами участия в управлении: общественные палаты, молодежные парламенты, российская общественная инициатива (реализуется на федеральном уровне, на уровне субъектов Федерации и на муниципальном уровне с 2013 г.); общественные обсуждения.

И в заключение разделим мнение, высказанное Екатериной Ивановной Козловой о значимости общих принципов в Конституции России: «Установление общих принципов как более высокого этажа правового регулирования позволяет ввести в действующую правовую систему факторы глубинного воздействия на сущностные свойства общественных отношений»[57].

Применительно к теме статьи, думается, общим конституционным принципом можно назвать положение статьи 3 Конституции России: «Источник власти и носитель суверенитета — многонациональный народ». Потенциал этого общего принципа, по мнению автора, далеко не исчерпан в современной России. Значимость общих принципов замечательно сформулировано в работах Е. И. Козловой: «Сформулированные как правовые установления общие принципы и цели обеспечивают целенаправленное развитие правоустановлений, способствующих их реализации, проведению в жизнь, влияют на создание условий более успешного действия закономерностей общественного развития»[58].

Демократия, как показывает практика, это не статика, не завершенное состояние, скорее это динамика: непрерывный поиск, обретение народом новых форм осуществления власти. Этот процесс ни в одной стране мира не был свободен от неудач и ошибок. И тем не менее, по твердому убеждению автора, научное обоснование конституционных концепций и механизмов их реализации, инкорпорирование теоретически обоснованных предложений в нормативные правовые акты позволят выполнить конституционно поставленные цели и задачи. В вопросах решения современных проблем и выработки перспектив становления современной российской демократии, реализации конституционного императива демократизма российской государственности необходимым подспорьем являются доктринальные источники, труды российских государствоведов, посвятивших свои работы научным разработкам теории демократии в России[59]. Екатерина Ивановна Козлова своими трудами внесла значительный вклад в теорию демократии; мысли, высказанные ею более 30 лет назад, актуальны и поныне[60].

---

56 *Комарова В. В.* Демократия и социальная справедливость // Социальная справедливость и гуманизм в современном государстве и праве : материалы междунар. науч.-практ. конференции / под общ. ред. д. ю. н., проф. Т. А. Сошниковой. М. : Изд. Московского гуманитарного университета, 2015. С. 30–38.

57 *Козлова Е. И.* Тенденции развития основных институтов советского государственного права // Основные направления развития государственно-правовых институтов на современном этапе : сборник науч. трудов. М. : РИО ВЮЗИ, 1986. С. 15.

58 *Козлова Е. И.* Тенденции развития основных институтов советского государственного права. С. 15.

59 *Комарова В. В.* Эволюция конституционного законодательства // Российское право: образование, практика, наука. 2014. № 2 (83). С. 75–78.

60 *Комарова В. В.* Ко дню рождения Екатерины Ивановны Козловой — классика конституционного права России // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2014. № 12. С. 293–294.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Верховный Совет СССР — выразитель воли советского народа. К 60-летию образования Союза ССР / Д. Л. Златопольский. — М., 1982. — 280 с.
2. Выборы в Верховный Совет СССР — выражение воли народа // Социалистическая законность. — 1979. — № 4.
3. *Ефимова И.* Нормативный акт и воля народа // Адвокатские вести. Информационно-аналитический журнал. 2004. — № 6 (44).
4. *Захаров В. А.* Формирование интересов и воли народа в процессе взаимодействия государственных и общественных форм социалистической демократии // Тезисы докладов на теоретической конференции аспирантов института государства и права АН СССР и юридического факультета МГУ имени Ломоносова. — М., 1982.
5. *Калинин М. И.* Избранные произведения. — Т. 1. — М., 1960. — С. 690.
6. *Козлова Е. И., Авакьян С. А.* Правовое регулирование деятельности местных Советов. — М. : Юрид. лит., 1974. — 231 с. [рецензия] // Советское государство и право. —1975. — № 12.
7. *Козлова Е. И.* Взаимоотношения представительных органов власти с исполнительными и распорядительными органами в советском государстве : Сборник статей по докторским диссертациям // Труды : Сборник статей по докторским диссертациям. Труды ВЮЗИ. — М. : РИО ВЮЗИ, 1971. — Т. 13. — С. 3–68.
8. *Козлова Е. И.* Воля советского народа // Советское государство и право. — 1972. — № 9.
9. *Козлова Е. И.* Городской Совет депутатов трудящихся : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1953. — 20 с.
10. *Козлова Е. И.* Процедура деятельности представительных органов власти в СССР // Советское государство и право. — 1971. — № 1.
11. *Козлова Е. И.* Развитие принципа социалистического народовластия в советском государстве // XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы государственно-правовой науки : сборник научных трудов ВЮЗИ. — М., 1984.
12. *Козлова Е. И.* Разграничение компетенции местных Советов и их исполкомов // Советское государство и право. — 1968. — № 11.
13. *Козлова Е. И.* Сессионная деятельность местных Советов депутатов трудящихся // Труды ВЮЗИ. Вопросы развития и совершенствования органов народного представительства в СССР. — М., 1966. — Т. 7.
14. *Козлова Е. И.* Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1973. — 34 с.
15. *Козлова Е. И.* Тенденции развития основных институтов советского государственного права // Основные направления развития государственно-правовых институтов на современном этапе. — М., 1986.
16. *Козлова Е. И.* Утраченная ценность (должна ли Государственная Дума конституироваться) // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации : материалы Международной научно-теоретической конференции, 4—6 декабря 2008 г. : в 2 т. — М., 2010. — Т. 1.
17. *Комарова В. В.* Ко дню рождения Екатерины Ивановны Козловой — классика конституционного права России // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. — 2014. — № 12.
18. *Комарова В. В.* Непосредственное народовластие и общественные объединения // Международный академический журнал Российской академии естественных наук, отделения проблем управления РАЕН. — 2013. — С. 97—103.
19. *Комарова В. В.* Особенности непосредственного народовластия на местном уровне осуществления публичной власти // Евразийский юридический журнал. — 2013. — № 11 (66).
20. *Комарова В. В.* Учредительная власть и Основной закон // Lex Russica. — 2013. — № 12.
21. *Комарова В. В.* Формы непосредственной демократии в России. — М., 2011.
22. *Лапаева В. В.* Формирование конституционного большинства в Государственной Думе: воля народа или парламентские процедуры? // Право и политика. — 2004. — № 7.
23. *Ломоносов А. М.* Акты Верховного Совета союзной республики и выражение в них воли народа республики // Проблемы развития представительных органов власти социалистического государства. — М., 1979.
24. *Ломоносов А. М.* Процесс формирования Верховным Советом союзной республики государственной воли народа // Вестник Московского университета. — 1978. — № 2.

25. Между единогласием и волей большинства. Политико-правовые аспекты консенсуса / Н. В. Варламова, Н. Б. Пахоленко. — М., 1997. — 66 с.
26. Современные проблемы организации публичной власти : монография / рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. — М. : Юстицинформ, 2014. — 596 с.
27. *Хафизов Р. Ш.* Верховный Совет АССР — выразитель воли народа автономной республики // Вестник Московского университета. — 1983. — № 5.
28. *Шебанов А.* Законы СССР — выражение воли и интересов многонационального советского народа // Советская юстиция. —1972. — № 22.
29. *Weber M.* Economy and society. — Berkeley etc., 1978. — P. 985.

Материал поступил в редакцию 30 сентября 2015 г.

IDEAS OF THE RULE OF THE PEOPLE (DEMOCRACY)

KOMAROVA Valentina Viktorovna — Doctor of Law, Acting Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State University (MSAL), Member of the Advisory Council of the Federation Committee on Constitutional Legislation, Judicial and Legal Affairs and Civil Society Development; Member of the Public Scientific and Methodological Advisory Council under the Central Election Commission of Russian Federation
[tina66@bk.ru]
123995, PRussia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

Review. *The article is devoted to the analysis of the works by Professor Ekaterina Kozlova, who is a classic of state law. Her works are devoted to the rule of the people (democracy) and the laws of its development. The author traces the implementation and the regularities of development of one of the most important institutions in state law that were identified by Prof. Kozlova, namely, the rule of the people in contemporary constitutional law science and practice. The article considers the issues of the theoretical content and dynamics of the development of basic concept "popular will", the processes of its formation and the methods of its objectification, its subjects that are the bearers and exponents of the will in works by Prof. E.Kozlova, in the science of contemporary constitutional law and in the rulings of the Constitutional Court of the Russian Federation. The constitutional imperative of the Russian statehood democracy and revolutionary changes in the system of the rule of the people determine the task the scientific society needs to decide, namely, justification of a new approach to the definition of the Russian statehood. It is obvious that the vector of the development of the state and law and the mechanisms of their interconnection to greater extent depend on how democracy is understood, on its essential content, the role it plays in the modern state and social life. Nowadays, the formation of the political popular will, forms of its expression and mechanisms of its implementation must be the purposes that determine the activity of the public power. Implementation of new terms into legal reality of the country carried out by the Constitutional Court of the Russian Federation and giving contemporary content to the commonly-recognized definitions need to be systemized and interpreted.*
The historical and comparative law methods are used to investigate the contemporary process of democratization in different spheres of administration to wide extent. In the opinion of the author, the consolidation of new organization forms of representation of the will and interests of the multinational people of the Russian Federation confirm regularities and tendencies revealed by Ekaterina Kozlova.
The author comes to the conclusion on the significance of constitutional principles of democracy and the rule of the people as basic principles of the Constitution of Russia for the science and practice. Ekaterina Kozlova made a significant contribution into the theory of democracy; ideas that she expressed more than 30 years ago are still actual.

Keywords: *rule of the people, popular will, interests of the people, public interest, forms of objectification of the will, development of the rule of the people.*

BIBLIOGRAPHY

1. The Supreme Court of the USSR– the mouthpiece of the will f the Soviet people. On the 60th Anniversary of the Union of the SSR / Zlatopolsky, D.L. — M., 1982. P. 280.
2. Elections to the Supreme Soviet of the USSR – the expression of the will of the people // Socialistic legality. 1979. N. — 4.

3. *Efimova* I. Regulatory act and the will of the people // Advocate's Review. Information-analytical Journal — M., 2004, N. 6 (44).
4. *Zakharov, V. A.* Formation of the interests and will of the people in the process of interaction between the state and public forms of socialist democracy // Theoretical Conference Abstracts of postgraduate students of the Institute of State and Law of the Academy of Sciences of the USSR and the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University. — M., 1982.
5. *Kalinin, M. I.* Selected Works, V. 1, M., 1960, P. 690.
6. *Kozlova, E. I., Avakyan, S.A.* Legal regulation of the work of local Soviets . — M.: Yurid. lit., 1974. P. 231 // Soviet State and Law. — M.: Nauka, 1975, N. 12.
7. *Kozlova, E.I* Relationships of representative bodies with executive and administrative bodies in the Soviet State: Collection of articles on doctoral dissertations // Collection of articles on doctoral dissertations. Proceedings of the ECIL. — M., 1971, VT. 13.
8. *Kozlova, E.I.* The will of the Soviet people // Soviet State and Law. 1972, N. - 9.
9. *Kozlova, E.I.* The City Soviet of People's Deputies. Extended Abstract of Cand. Law Sci. Dissertation / Kozlova E.I.. — M., 1953. P. 20.
10. *Kozlova, E.I.* The procedure for the activities of representative bodies of power in the USSR // Soviet State and Law. 1971, N. 1.
11. *Kozlova, E.I.* The development of the principle of socialist democracy in the Soviet Union // Collection of scientific papers of the ECIL. XXVI Congress of the CPSU and the current problems of the state and legal sciences XXVI — M., 1984.
12. *Kozlova, E.I.* Distribution of powers of Local Soviets and their executive committees // Soviet State and Law. 1968, N. — 11.
13. *Kozlova, E.I.* Session activities of Local Soviets of People's Deputies // Proceedings of the ECIL. Issues of development and improvement of the national representation bodies in the USSR. — M., 1966, V. 7.
14. *Kozlova, E. I.* Soviets of the People's Deputies are the bodies of expressing popular will. Extended Abstract of Doctoral Dissertation. — M, 1973. P. 34 c.
15. *Kozlova, E. I.* Tendencies of the development of the basic institutions of the Soviet State Law // Main directions of development of state and legal institutions at the present stage. — M., 1986.
16. *Kozlova, E.I.* The lost value (whether the State Duma must constitute itself) // Constitutional values: content and implementation issues. Proceedings of the International Scientific-Theoretical conference held on December 4–6, 2008.: In 2 volumes. M. — , 2010, V. 1.
17. *Komarova, V. V.* To the birthday of Ekaterina Ivanovna Kozlova — a classic of constitutional law in Russia // International Journal of Applied and Basic Research. — 2014. N. 12.
18. *Komarova, V. V.* Direct democracy and social associations // The International Academic Journal of the Russian Academy of Natural Sciences, the Department of the Problems of Management of the RANS. 2013. P. 97–103.
19. *Komarova, V. V.* Peculiarities of direct democracy at the local level of the public authorities // Eurasian Law Journal. 2013. N. 11 (66).
20. *Komarova, V. V.* Constituent Power and the Fundamental Law // LexRussica, 2013. № 12.
21. *Komarova, V. V.* Forms of Direct Democracy in Russia. M., 2011.
22. *Lapaeva, V. V.* Forming the constitutional majority in the State Duma: the will of the people or the parliamentary procedure? // Law and Politics. 2004, N. 7.
23. *Lomonosov, A. M.* The acts of the Supreme Court of the Soviet Union Republic the expression of the will of the people of the Republic. // Problems of development of representative organs of the socialist state. — M., 1979.
24. *Lomonosov, A. M.* The process of formation of the state will of the people by the Supreme Council of the Union Republic // Review of the Moscow State University. 1978, № 2.
25. Between unanimity and the will of the majority. Political and legal aspects of the consensus / Varlamova N. V., Pakholenko, N. B. — M., 1997. P. 66.
26. Current problems in the organization of public authority: Monograph (Lead Author and Editor S.A. Avakyan) // "Yustitsinform", 2014. P. 596.
27. *Hafizov, R. S.* The Supreme Council of the Autonomous Republic - the mouthpiece of the will of the people of the Autonomous Republic // Review of the Moscow State University. 1983, N. 5.
28. *Shebanov, A.* The laws of the USSR — an expression of the will and interests of the multinational Soviet people // Soviet Justice. — M., 1972, N. 22.
29. *Weber M.* Economy and society. Berkeley, etc., 1978. P. 985.