

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.112.3.074-080

В. В. Комарова*

Современные механизмы формирования, выявления и защиты воли народа

Аннотация. В статье анализируется творческое наследие профессора Е. И. Козловой в части исследования ею фундаментальных вопросов теории демократии и различных форм ее проявления и механизмов реализации. На протяжении многих лет творческой жизни Екатерина Ивановна Козлова исследовала эволюцию концептуальных основ народовластия в Российской Федерации, квинтэссенцией которого является воля народа. Базовые идеи Екатерины Ивановны нашли отражение и развитие как в современной доктрине конституционного и муниципального права, так и в практике. В статье рассматривается местное сообщество как способ формирования и выявления воли жителей муниципального образования. Обозначается современное развитие идей народного представительства в концепции представительной демократии, муниципального и общественного представительства; обоснования идеи, выстраивания и наполнения общественной власти. Развитие общества и научно-технический прогресс порождают новые риски, что требует создания новых и обновления действующих механизмов. В этой части исследуются предложения современных авторов о «народном обвинении».

Ключевые слова: концепция «воля народа»; народовластие; местное сообщество; представительство народа; общественное представительство; механизмы формирования и выявления воли народа; народное обвинение.

Для цитирования: Комарова В. В. Современные механизмы формирования, выявления и защиты воли народа // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 3. — С. 74—80. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.112.3.074-080.

Modern Mechanisms of Formation, Identification and Protection of the Will of the People

Valentina V. Komarova, Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
vvalentinak@ya.ru

Abstract. The paper analyzes the academic legacy of Prof. Ekaterina I. Kozlova in the part of her research of fundamental issues of the theory of democracy and various forms of its manifestation and mechanisms of implementation. Over the years of her academic career Ekaterina I. Kozlova researched the evolution of the conceptual foundations of democracy in the Russian Federation, and the will of the people is the quintessence of it. The basic ideas of Prof. Kozlova are manifested in both the modern doctrine of constitutional and municipal law and jurisprudence. The paper investigates the local community as a way of formation and identification of

© Комарова В. В., 2020

* Комарова Валентина Викторовна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
vvalentinak@ya.ru

the will of residents of the municipality. The author has elucidated the modern development of ideas of people's representation in the concept of representative democracy, municipal and public representation and substantiated the idea, structure and content of the public power. The development of the society and scientific and technological progress create new risks, which require new mechanisms and updating of existing ones. With this regard, the author has investigated ideas of modern authors concerning "people's accusation".

Keywords: concept of "the will of the people"; people's power; local community; representation of the people; public representation; mechanisms of formation and identification of the will of the people; people's accusation.

Cite as: Komarova VV. Sovremennyye mekhanizmy formirovaniya, vyjavleniya i zashchity voli naroda [Modern Mechanisms of Formation, Identification and Protection of the Will of the People]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(3):74—80. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.112.3.074-080. (In Russ., abstract in Eng.).

Концепция «воля народа», разработанная во многих трудах Е. И. Козловой, актуальна и востребована в современной науке конституционного и муниципального права. «До сегодняшнего дня весьма сложное и многоаспектное понятие общественной воли, которому в своих работах уделяла внимание Екатерина Ивановна, не получила должного раскрытия. Понятие "воля народа" является основополагающим понятием народовластия, и государственная власть в демократическом государстве имеет производный от этой величины характер»¹.

Екатерина Ивановна Козлова в своем автореферате диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук совершенно справедливо отмечала: «Политическая воля народа имеет различные формы объективизации, выступает на разных уровнях своей организации»².

Более 40 лет назад Екатерина Ивановна писала: «Только при социализме в результате действия объективных исторических закономерностей воля народа получает свое воплощение во всех институтах политической организации общества»³. Время показало, что 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 России⁴.

И сегодня остаются актуальными и справедливыми выводы Екатерины Ивановны, сделанные в ее докторской диссертации о том, что «воля народа может в полной мере выполнить свою социальную функцию как активная, деятельная сторона общественного сознания, как источник и побудитель социальной активности только в том случае, если в ней правильно отражаются общенародные, классовые интересы и цели, а также пути, ведущие к их достижению. Эти интересы, цели и пути постигаются на основе научного познания закономерностей общественного развития»⁵.

Для консолидации, выявления и отражения воли народа в современной науке конституционного и муниципального права предлагаются новые или обновленные новыми процедурами существующие способы и методы.

1. Местное сообщество как первый шаг в формировании, выявлении, консолидации интересов населения муниципального образования, выражения его воли — шаг к реализации конституционного императива демократизма российской государственности. Однако термин «местное сообщество» «...в федеральном законодательстве не закреплен и по сей день, чему, по всей вероятности, мешают фактические обстоятельства: в современной России институт местного сообщества не развит, сообщество людей, проживающих на конкретной террито-

¹ Козлова Е. И. Избранные труды : сборник статей, лекций, тезисов / сост. В. В. Комарова. М., 2017. С. 83—84.

² Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1973. С. 8.

³ Козлова Е. И. Воля советского народа // Советское государство и право. 1972. № 9. С. 19.

⁴ Козлова Е. И. Избранные труды : сборник статей, лекций, тезисов / сост. В. В. Комарова. М., 2017. С. 83—84.

⁵ Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа. С. 9.

рии, не стало ключевым субъектом жизни муниципального образования. Между тем решение вопросов местного значения при помощи активного населения является необходимым для развития государства и общества — точечные случаи активности населения явно недостаточны для решения насущных вопросов, вызванных в том числе глобализацией, экономическими санкциями против России, недоверия граждан публичной власти. Особо остро в современных условиях обозначается вопрос консолидации общества, памятуя о том, что местное самоуправление — школа демократии, видится правомерным и справедливым проследить возможные пути фактического и юридического становления этого правового явления и широкое инкорпорирование его в правовую действительность»⁶.

Местное сообщество, по мнению автора, это основанная на конституционных принципах демократии и народовластия, ценности прав и свобод человека и гражданина, самостоятельности местного самоуправления система социальных отношений и институтов, взаимодействующих с публичной властью на равноправной основе; способ легального самовыражения, социализации личности и выражения позиции институтов сообщества по вопросам местного значения; способ прямого участия в принятии социально значимых решений и их реализации в соответствии с действующим законодательством.

По мнению автора, чертами местного сообщества можно назвать законность, добровольность организации и деятельности; самоуправление и самоорганизацию; некоммерческую цель⁷; общественную полезность, выражающуюся в достижении общественных и социальных целей и содействии общественному благу; равноправные отношения, отсутствие иерархии в системе.

Местное сообщество по сути своей коллективный субъект, состоящий из коллективных и индивидуальных субъектов. В конституционном и муниципальном праве окончательно не решен вопрос специфики и статуса коллективного субъекта — все проблемные вопросы, без сомнения, могут быть отнесены к определению и местного сообщества как коллективного субъекта, и его коллективных членов.

По мнению автора, местные общественные объединения и местные отделения общероссийских общественных объединений могут и должны быть коллективными членами местного сообщества.

Однако полное, логичное закрепление статуса коллективного субъекта, его состав, критерии определения используемого термина в законодательстве Российской Федерации сегодня отсутствуют. Фрагментарное регулирование местного сообщества по результатам анализа действующих актов все же прослеживается, но достаточным признано быть не может.

Идею общин, но локальных на основе положительного зарубежного опыта поддерживает А. А. Ларичев⁸. Совершенно справедливо он пишет о том, что «создание локальных сообществ могло бы компенсировать текущее сокращение самоуправленческих форм, ставящих под вопрос сохранение местного самоуправления на городских территориях в его первичном и глубинном значении.... Будучи формализованным субъектом муниципального управления, локальное сообщество могло бы содействовать устойчивому развитию городских территорий на основе сбалансированного сочетания принципов единства и разнообразия городского пространства, а также предоставить гражданам эффективные инструменты для реализации потенциала по улучшению территорий своего

⁶ Комарова В. В. Городское сообщество как основа самоуправления в крупных городах // Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты : кол. монография / под общ. ред. В. В. Таболина М. : Юстицинформ, 2019. С. 244—255.

⁷ Отсутствие цели извлечения прибыли, т.е. извлечение прибыли не признается в качестве цели существования организации, а в случае получения таковой она должна быть направлена исключительно на достижение целей организации.

⁸ Ларичев А. А. Локальные сообщества в городах как субъект контроля за решением вопросов местного значения // Правоприменение. 2019. Т. 3, № 1. С. 100—107. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).100-107.

проживания и работы в границах, позволяющих оптимально организовать должные самоуправленческие процессы»⁹. Вполне справедливым видится и мнение А. А. Ларичева о том, что этот механизм можно было бы использовать с целью контроля за решением местных вопросов, что, без сомнения, способствовало бы повышению уровня и качества жизни жителей муниципального образования.

По нашему мнению, идея перехода модели местного самоуправления на локальные сообщества более соответствует конституционной сути местного самоуправления и демократизму российской государственности. Но в существующих реалиях очередная реформа «сверху» не достигнет положительных результатов — остается «растить» местное сообщество «снизу» до состояния работоспособного субъекта, могущего принять на себя выполнение функций и задач местного самоуправления.

2. В современной правовой действительности существуют новые формы преломления воли народа. Идеи Е. И. Козловой находят развитие в теориях новых форм и видов представительства, видов власти.

Например, обоснован термин «представительная демократия»¹⁰.

Н. В. Джагарян выделяет в системе российской государственности такой политико-правовой феномен, как муниципальное представительство, в систему которого включают не только выборные органы и должностные лица муниципального уровня, но и «...непосредственно общественные организации, организационные формы активности жителей, с помощью которых происходит воздействие на формирование воли населения в целях властного подкрепление интересов групп, слоев в местном сообществе»¹¹.

Г. Н. Чеботарев делает вывод о формирующемся общественном представительстве как разновидности представительной демократии и дает определение общественного представительства как системы «...отношений общественных формирований, участвующих в образовании выборных общественных органов, осуществляющих общественную власть, обеспечивающую консолидацию индивидуальных и коллективных общественных интересов в целях удовлетворения общественных потребностей, реализации гражданских инициатив»¹². Автор также выводит за рамки исследования общественного представительства политические партии, религиозные организации, профсоюзы, оставляя лишь общественное представительство в системе общественных объединений, иных некоммерческих организаций, а также общественных палат, общественных советов и территориального общественного самоуправления. Аргументом служит наличие общих черт перечисленных субъектов, отличающих их от иных субъектов политического представительства.

По нашему мнению, институтом общественного представительства уровня местного самоуправления в представительных органах субъекта Российской Федерации являются советы муниципальных образований (СМО). Как показывает анализ уставов СМО, они создают механизмы выявления интересов различных видов муниципальных образований посредством, например, палат и групп, становятся площадкой для выявления, формирования и консолидации интересов населения различных видов муниципальных образований на территории субъекта Федерации. В свою очередь, законодатели создали механизмы, позволяющие СМО участвовать в работе представительных органов

⁹ Ларичев А. Вниз по лестнице, ведущей вверх: локальные сообщества и преодоление муниципального кризиса // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 3 (130). С. 85—97.

¹⁰ Авакьян С. С. Конституционный лексикон. Правовой терминологический словарь. М. : Юстицинформ, 2015. С. 540—541.

¹¹ Джагарян Н. В. Муниципальное представительство в системе российской государственности: правовое регулирование и реализация : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2015. С. 12.

¹² Чеботарёв Г. Н. Общественное представительство. М., 2017. С. 17.

субъектов Российской Федерации, инкорпорируя интересы местных сообществ в решения органов государственной власти¹³.

Логическим завершением новых видов представительства можно назвать выделение и аргументацию учредительной, народной, избирательной, общественной власти. По мнению С. А. Авакьяна, «...общественная власть — это власть различных объединений и коллективов граждан в отношении лиц, состоящих в этих объединениях и коллективах, а также их внутренних подразделений»¹⁴.

3. Проблема достоверности воли народа как на стадии ее выявления, так и в процессе реализации, бытующая в современной науке конституционного и муниципального права и на практике, имеет различные варианты решения.

Например, в основе реализации избирательных прав должно лежать сформулированное в правовой позиции Конституционного Суда конституционное требование обеспечения взаимного доверия во взаимоотношениях личности и публичной власти, которое применительно к данной сфере предполагает прежде всего поддержание государством уверенности граждан в том, что выборы как одна из высших форм непосредственного выражения народом своей власти достигают цели, а их итоги признаются и уважаются как государством, так и всеми их участниками¹⁵.

Так, О. А. Кравченко пишет о системе конституционно-правовых гарантий достоверности волеизъявления народа при голосовании,

включая в нее группу процессуальных и группу организационных гарантий¹⁶. Автор предлагает модель защиты достоверного волеизъявления народа при голосовании от искажения средствами народного обвинения. Упомянув выделение И. Я. Фойницким двух форм государственной организации обвинения — в форме народного обвинения и в форме должностного обвинения, прослеживает развитие этой теории в современной науке, ссылаясь, например, на Н. Е. Петрову, которая именует те же формы по-другому: официальное (осуществляемое прокурором, следователем, органом дознания и дознавателем) и неофициальное (осуществляемое гражданами и юридическими лицами) уголовное преследование¹⁷. С точки зрения О. А. Кравченко, «...народное обвинение в искажении волеизъявления народа является не чем иным как элементом конституционного права гражданина на судебную защиту и проявляется в том, что народ, то есть все граждане государства, совместно, группа или по отдельности, вправе подать уголовный иск о народном обвинении в искажении волеизъявления народа»¹⁸. Аргументируя свою позицию, автор ссылается на ч. 1 ст. 46, ч. 1 ст. 32, ч. 5 ст. 32 Конституции России.

В заключение отметим следующее. «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 демо-

¹³ Комарова В. В. Межмуниципальное сотрудничество как средство преодоления экономического кризиса // Политико-правовые проблемы взаимодействия власти, общества и бизнеса в условиях экономического кризиса. Саратов, 2016. С. 116—119.

¹⁴ Авакьян С. А. Конституционное право России : учебный курс. М., 2014. Т. 1. С. 361.

¹⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 16.12.2014 № 33-П «По делу о проверке конституционности ряда положений пунктов 17 и 18 статьи 71 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и частей 3 и 4 статьи 89 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина Н. В. Гончарова» // СЗ РФ. 2014. № 52 (ч. I). Ст. 7785.

¹⁶ Кравченко О. А. Конституционно-правовые гарантии обеспечения достоверности волеизъявления народа при голосовании : монография. М., 2018. 267 с.

¹⁷ Кравченко О. А. Указ. соч. С. 152—175.

¹⁸ Кравченко О. А. Указ. соч. С. 154.

кратии»¹⁹. Екатерина Ивановна 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 осоз-

нает 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 реализации²⁰.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституционное право России : учебный курс. — М., 2014. — Т. 1.
2. Авакьян С. С. Конституционный лексикон. Правовой терминологический словарь. — М. : Юстицинформ, 2015.
3. Джагарян Н. В. Муниципальное представительство в системе российской государственности: правовое регулирование и реализация : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Ростов н/Д, 2015.
4. Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1973.
5. Козлова Е. И. Воля советского народа // Советское государство и право. — 1972. — № 9. — С. 19—25.
6. Козлова Е. И. Избранные труды : сборник статей, лекций, тезисов / сост. В. В. Комарова. — М., 2017.
7. Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в советском государстве // Сборник научных трудов ВЮЗИ. XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы государственно-правовой науки. — М. : РИО ВЮЗИ, 1984. — С. 3—23.
8. Комарова В. В. Городское сообщество как основа самоуправления в крупных городах // Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты : кол. монография / под общ. ред. В. В. Таболина — М. : Юстицинформ, 2019. — С. 244—255.
9. Комарова В. В. Межмуниципальное сотрудничество как средство преодоления экономического кризиса // Политико-правовые проблемы взаимодействия власти, общества и бизнеса в условиях экономического кризиса. — Саратов, 2016. — С. 116—119.
10. Кравченко О. А. Конституционно-правовые гарантии обеспечения достоверности волеизъявления народа при голосовании : монография. — М., 2018. — 267 с.
11. Ларичев А. Вниз по лестнице, ведущей вверх: локальные сообщества и преодоление муниципального кризиса // Сравнительное конституционное обозрение. — 2019. — № 3 (130). — С. 85—97.
12. Ларичев А. А. Локальные сообщества в городах как субъект контроля за решением вопросов местного значения // Правоприменение. — 2019. — Т. 3, № 1. — С. 100—107. — DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).100-107.
13. Чеботарёв Г. Н. Общественное представительство. — М., 2017. — 159 с.

Материал поступил в редакцию 12 декабря 2019 г.

¹⁹ См.: Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в советском государстве // Сборник научных трудов ВЮЗИ. XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы государственно-правовой науки. М. : РИО ВЮЗИ, 1984. С. 11.

²⁰ Козлова Е. И. Избранные труды : сборник статей, лекций, тезисов / сост. В. В. Комарова. М., 2017. С. 83—84.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Avak'yan S. A. Konstitucionnoe pravo Rossii : uchebnyj kurs. — M., 2014. — T. 1.
2. Avak'yan S. S. Konstitucionnyj leksikon. Pravovoj terminologicheskij slovar'. — M. : Yusticinform, 2015.
3. Dzhagaryan N. V. Municipal'noe predstavitel'stvo v sisteme rossijskoj gosudarstvennosti: pravovoe regulirovanie i realizaciya : avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. — Rostov n/D, 2015.
4. Kozlova E. I. Sovety deputatov trudyashchihsya — organy vyrazheniya voli naroda : avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. — M., 1973.
5. Kozlova E. I. Volya sovetskogo naroda // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. — 1972. — № 9. — S. 19—25.
6. Kozlova E. I. Izbrannye trudy : sbornik statej, lekcij, tezisov / sost. V. V. Komarova. — M., 2017.
7. Kozlova E. I. Razvitie principa socialisticheskogo narodovlastiya v sovetskom gosudarstve // Sbornik nauchnyh trudov VYuZI. XXVI s"ezd KPSS i aktual'nye problemy gosudarstvenno-pravovoj nauki. — M. : RIO VYuZI, 1984. — S. 3—23.
8. Komarova V. V. Gorodskoe soobshchestvo kak osnova samoupravleniya v krupnyh gorodah // Gorod v teorii i praktike: pravovye i urbanologicheskie aspekty : kol. monografiya / pod obshch. red. V. V. Tabolina — M. : Yusticinform, 2019. — S. 244—255.
9. Komarova V. V. Mezhmunicipal'noe sotrudnichestvo kak sredstvo preodoleniya ekonomicheskogo krizisa // Politiko-pravovye problemy vzaimodejstviya vlasti, obshchestva i biznesa v usloviyah ekonomicheskogo krizisa. — Saratov, 2016. — S. 116—119.
10. Kravchenko O. A. Konstitucionno-pravovye garantii obespecheniya dostovernosti voleiz'yavleniya naroda pri golosovanii : monografiya. — M., 2018. — 267 s.
11. Larichev A. Vniz po lestnice, vedushchej vverh: lokal'nye soobshchestva i preodolenie municipal'nogo krizisa // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. — 2019. — № 3 (130). — S. 85—97.
12. Larichev A. A. Lokal'nye soobshchestva v gorodah kak sub"ekt kontrolya za resheniem voprosov mestnogo znacheniya // Pravoprimerenie. — 2019. — T. 3, № 1. — S. 100—107. — DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).100-107.
13. Chebotaryov G. N. Obshchestvennoe predstavitel'stvo. — M., 2017. — 159 s.