



**Иван Васильевич
ИВАНОВ,**

доцент Высшей школы
бизнеса, менеджмента
и права,

Российского
государственного
университета туризма
и сервиса,

кандидат юридических
наук, доцент

sarmat212@yandex.ru

141221, Россия, Московская
обл., г.о. Пушкинский,
д.п. Черкизово, ул. Главная,
д. 99

Публичная власть и воля народа: к 100-летию со дня рождения Е. И. Козловой

Аннотация. В статье рассматриваются основные вопросы власти и воли народа, сопряженные с деятельностью органов публичной власти. Рассмотрение перечисленных вопросов базируется на трудах профессора Е. И. Козловой. Отмечается, что содержание демократического государства должно основываться на ценностях общества конкретного государства, без установления примата единого стандарта либерального государства. Построение демократического государства может быть сопряжено с решением задач достижения баланса интересов всего общества и меньшинства; создания условий для широкого обсуждения вопросов государственного и общественного значения; обеспечения доступа к информации о деятельности публичной власти; исторического правопреемства государственного строительства. Отмечается, что эти задачи решаются в праве посредством внедрения общественного обсуждения законопроектов, закрепления в конституционном праве и отраслевом законодательстве традиционных ценностей и обеспечения их защиты (защиты чувств верующих, запрета на реабилитацию нацизма, запрета однополых браков). В то же время предлагается: ввести критерии и основания обязательности общественных обсуждений для органов публичной власти; законодательное закрепление опубликования стенограмм заседаний органов публичной власти, не содержащих государственной тайны. В развитие теории народовластия Е. И. Козловой автором отмечается, что перечень форм реализации народного суверенитета не может быть закрытым, он постоянно обновляется и развивается самим народом, сообразно его воли.

Ключевые слова: власть и воля народа, органы публичной власти, общественные обсуждения, государство, гарантии, права человека.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.112.12.144-152

Ivan V. IVANOV,

Associate Professor, Higher School of Business,
Management and Law, Russian State University of Tourism and Service,
Cand. Sci. (Law), Associate Professor
sarmat212@yandex.ru

g.o. Pushkinsky, 99, ul. Glavnaya, Cherkizovo, Moscow region, Russia, 141221

Public authority and the will of the people: to the 100th anniversary of the birth of E. I. Kozlova

Abstract. *The article deals with the main issues of power and the will of the people, associated with the activities of public authorities. Consideration of these issues is based on the works of Professor E. I. Kozlova. It is noted that the content of a democratic state should be based on the values of the society of a particular state, without establishing the primacy of a single standard of a liberal state. Building a democratic state may be associated with the solution of the following tasks: achieving a balance of interests of the whole society and the minority; creating conditions for a broad discussion of issues of state and public importance; providing access to information about the activities of public authorities; historical succession of state building. It is noted that these tasks are solved in law through the introduction of public discussion of bills; fixing traditional values in constitutional law and sectoral legislation and ensuring their protection (protection of the feelings of believers, a ban on the rehabilitation of Nazism, a ban on same-sex marriages). At the same time, it is proposed: to introduce criteria and grounds for mandatory public discussions for public authorities; legislative consolidation of the publication of transcripts of meetings of public authorities that do not contain state secrets. In the development of the theory of democracy E. I. Kozlova, the author notes that the list of forms of realization of national sovereignty cannot be closed, it is constantly updated and developed by the peoples themselves, in accordance with their will.*

Keywords: *power and will of the people; public authorities; public discussions; state; guarantees; human rights.*

Актуальность проблемы

Екатерина Ивановна Козлова является одним из основоположников изучения народовластия в России и его влияния на государственное строительство. Ее труды заложили фундамент в понимание воли народа в государственно-правовом смысле и осветили многие формы участия народа в государственном строительстве.

Новый виток осмысления, оценки и, главным образом, развития научного наследия профессора Е. И. Козловой связан с официальным признанием на конституционном уровне правопреемства Россией Советского Союза (ст. 67.1 Конституции России). Необходимость конституционной преемственности



государственно-правового строительства Советского Союза в современной России и ранее находила свое обоснование в научных трудах отдельных российских правоведов¹.

Закрепление с 2020 г. в тексте Конституции России указанного правопреемства позволяет оценивать его по-разному, но нельзя отрицать подобного правопреемства и его конституционного оформления. В этой связи научного осмысления требуют труды известного ученого Е. И. Козловой как постсоветского, так и советского периода, на которые пришлось защита ею кандидатской (1953 г.) и докторской (1973 г.) диссертаций, написание монографий².

Обращение к трудам Е. И. Козловой может заключаться в продолжении исследования форм реализации воли народа в государственном строительстве.

Воля народа в трудах Е. И. Козловой и современное государственное строительство в Российской Федерации

Воля народа была исследована профессора Е. И. Козловой в государственно-правовом смысле. Ею был сделан существенный вывод о том, что государственно-правовая наука имеет дело не только с государственной волей народа. В орбиту ее исследований попадает широкий круг иных форм объективизации воли народа, в той мере, в какой они связаны с участием в процессе формирования государственной воли народа, с различными проявлениями суверенитета советского народа, с его волеизъявлениями как субъекта политической власти, с деятельностью различных носителей воли народа³.

Этот тезис требует своего развития и рассмотрения через призму различных форм деятельности народа в современное время. Важным моментом является признание того факта, что закономерный итог оформления власти народа — образование им своего государства и отождествление воли народа с государственной властью. Единственным источником государственной власти является многонациональный народ России (ст. 3 Конституции России). Именно такая конституционная формула определяет, по сути, единство государственной власти и народного суверенитета.

Из этого следуют важные конституционно-правовые задачи, решение которых определяет формирование в России демократического государства и соответствие конституционных установок реальной правовой жизни и правоприменительной практике в нашей стране. Среди таких задач можно определить: создание условий широкого обсуждения вопросов государственного и общественного значения; обеспечение доступа к информации о деятельности органов публичной

¹ Колюшин Е. И. Проблема конвергенции в конституционном (государственном) праве России // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 4. С. 12—16.

² Козлова Е. И. Избранные труды : сборник статей, лекций, тезисов / сост., вступ. ст. В. В. Комаровой. М. : Проспект, 2017. С. 5—65.

³ Козлова Е. И. Воля советского народа // Советское государство и право. 1972. № 9. С. 19—25.

власти; учет мнения большинства при установлении гарантий прав меньшинства; историческое правопреемство государственного строительства в России.

В западной научной литературе выдвигают так называемую теорию «совещательной демократии», определяют ее как способ разрешения конфликтов⁴. Подобный подход отвечает либеральным представлениям о государстве и праве, на каких бы доктринах естественного либо позитивного права он ни основывался. Основной величиной является человек, в том числе его интересы, находящиеся в разрезе с интересами большинства общества, с обоснованием его прав, которые противоречат традиционным ценностям общества.

Думается, что само по себе провозглашение прав человека, точнее, включение в них широкого набора возможностей отдельных групп личностей, находящихся в конфликте с абсолютным большинством народонаселения, ведет к напряженности в общественных отношениях, объективно существующей ввиду нежелания всего общества мириться с подобным порядком. В этом отношении демократия превращается в механизм нарушения прав абсолютного большинства граждан.

Органы власти — парламенты, главы государств, санкционирующие подобный либеральный миропорядок, в случае отсутствия его поддержки со стороны большинства населения, ведут к разобщенности общества и потере связи с ним. Это является одной из крайностей демократии — ее либеральной абсолютизацией прав человека в нарушение интересов всего общества. Надо признать, что единства взглядов на те или иных общественные процессы, правовые институты у всех граждан никогда не будет, общество — сложнейшее социально-правовое явление, которое может существовать только при гарантии минимального баланса интересов. За гранью этого баланса в понимании государства как источника безопасности, социального регулятора находится сплошное противоречие взглядов и настроений. Но ход истории также показывает, что некое общее мнение — мнение большинства все же существует, оно определяет традиции, настроения народа, его волеизъявление в процессе реализации институтов прямой демократии.

Исключение крайностей либеральной демократии возможно только путем взвешенной работы публичной власти, достижения ею перечисленных задач демократического строительства в государстве.

Традиционным для российского народа является широкое обсуждение вопросов государственного и общественного значения. Один из древнейших отечественных институтов демократии, о котором до нас дошли сведения, — вече — не только являет собой представительное собрание граждан определенного города (территории), но и символизирует институт прямой демократии, когда на месте решались важные вопросы жизнедеятельности населения путем обсуждения.

Неспроста уже на заре Советского государства, в начале 1920-х гг., первые кодексы (Гражданский кодекс, Земельный кодекс РСФСР 1922 г.) проходили общественное обсуждение. Апофеозом стали всесоюзные обсуждения проектов Конституций СССР 1936, 1977 гг., по масштабам охвата населения и его активного участия вряд ли найдутся аналогичные примеры в истории государственного

⁴ Гутман Э., Томпсон Д. Демократия и разногласия // Теория и практика демократии : избранные тексты / пер. с англ. и ред. В. Л. Иноземцева, Б. Г. Капустина. М. : Ладомир, 2006. С. 16—22.



строительства. Фонды Государственного архива Российской Федерации показывают реальный отклик населения к проекту текста Основного Закона⁵.

В настоящее время в России возрождается традиционный для нашего общества и права институт прямой демократии — общественные обсуждения вопросов государственного и общественного значения. Впервые в постсоветской России он был закреплен в Указе Президента РФ от 09.02.2011 № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов», но далее не получил развития в виде отдельного федерального закона, что было бы обоснованно и целесообразно.

Основной электронной площадкой общественного обсуждения в настоящее время является федеральный портал проектов нормативных правовых актов. Статистика показывает, что всего через этот портал по состоянию на 23.07.2023 прошло обсуждение 102 348 проектов нормативных правовых актов, из них в 2022 г. — 10 440, в 2021 г. — 10 646 и только за первое полугодие 2023 г. — 9 238⁶.

Каждый желающий гражданин при регистрации на данном портале может оставить свои замечания и предложения по проекту обсуждаемого нормативного правового акта.

Стоит отметить, что на уровне некоторых субъектов Российской Федерации региональные правительства создают аналогичные порталы (сайты) обсуждения проектов нормативных правовых актов. Примерами являются город Москва, Московская область, Республика Татарстан⁷. В отдельных муниципальных образованиях создаются разделы на их официальных сайтах в целях проведения публичных слушаний и общественных обсуждений⁸. Как правило, эти ресурсы используются в большей степени для исполнения обязательных норм земельного законодательства о необходимости проведения публичных слушаний при изменении вида разрешенного использования земельных участков и исполнения иных обязательных норм отраслевого законодательства.

Существенным недостатком общественных обсуждений является их рекомендательный характер, когда власти могут даже при негативной оценке со стороны общественности проекта нормативного правового акта принять его и без мотивированной позиции отклонить общественное мнение. Этим может объясняться низкий уровень участия граждан в общественных обсуждениях многих проектов

⁵ Государственный архив Российской Федерации. Фонд 3316. Оп. 41. Д. 1—79 ; 81—87 ; 97 ; 109 ; 126—128 ; 130—131 ; 140 ; 157 ; 171 ; 177 ; 186—188 ; Оп. 40. Д. 18.

⁶ Федеральный портал нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects> (дата обращения: 23.07.2023).

⁷ Официальный сайт Мэра города Москвы. URL: <https://www.mos.ru/authority/discussion/> ; интернет-портал для публичного обсуждения проектов и действующих нормативных правовых актов органов государственной власти. URL: <https://regulation.mosreg.ru> ; Независимая антикоррупционная экспертиза и общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов Республики Татарстан. URL: <https://tatarstan.ru/regulation> (дата обращения: 23.07.2023).

⁸ Публичные слушания и общественные обсуждения // Официальный сайт Администрации Городского округа Пушкинский Московской области. URL: <https://adm-pushkino.ru/state-body/structure/info/publicnyye-slushaniya.php> (дата обращения: 15.07.2023).

нормативных правовых актов, что показывает изучение вышеуказанного федерального портала, специальных сайтов региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления. Предлагаем закрепить обязательность общественных обсуждений с выработкой соответствующих критериев, при которых власти не могут игнорировать общественное мнение, высказанное в ходе этого обсуждения.

Другой важной задачей демократического строительства в России может являться достижение уровня баланса интересов большинства общества при гарантии прав меньшинства. В основе демократии лежит власть народа, под которой понимается власть большинства его членов. Именно по такому материальному признаку конструируются институты выборов, референдума, голосования в парламентах. В то же время демократическое государство отличается от авторитарного и тоталитарного учетом мнения меньшинства в виде обеспечения его определенных гарантий.

Формирование демократических институтов в постсоветской России показало, что единых стандартов демократии не существует. Традиционное российское общество не приняло «общих» конституционных ценностей, в частности свободного и зачастую вульгарного отношения к религиозным ценностям, однополых браков, абсолютизации ювенальной юстиции, приводящей к неправомерному изъятию детей из семей. Государство в последнее время направило свою политику на обеспечение интересов и запросов большинства общества, что согласуется с вековыми представлениями об общественных идеалах. Введена юридическая (уголовная, административная) ответственность за оскорбление чувств верующих, реабилитацию нацизма, пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений.

Полагаем, что свободе совести должно корреспондировать уважительное отношение ко всем конфессиям, бережное отношение к предметам их культа, при этом в государстве гарантируется право быть атеистом, не посещать религиозные учреждения⁹. Обратные действия по оскорблению чувств верующих, а равно по принуждению атеистов к вероисповеданию привели бы к конфликту в обществе.

Многие современные демократические государства идут по-иному пути и свободу совести возвеличивают в ранг абсолютной величины, которая не имеет никаких ограничений. Примером может являться сжигание 28.06.2023 Корана у главной мечети города Стокгольма в Швеции в священный для мусульман праздник Курбан-байрам. Одобрение на эту акцию было предварительно получено у властей Швеции.

Государственная Дума приняла по факту этого события заявление «Об оскорблении чувств мусульман в Швеции» от 29.06.2023, в котором констатировала, что «осквернение святынь не имеет ничего общего со свободой слова и вероисповедания, с принципами демократии»¹⁰. Официальная позиция публичной власти

⁹ Стоит отметить, что в дореволюционное время ежегодно составлялись книги «духовных росписей», в которые записывались по принципу населенного пункта члены церковного прихода с указанием, сколько раз они были на исповеди за год, т.е. велся учет отправления лицами религиозного культа, проводилась определенная проверка на лояльность власти. Сама церковь была частью государственного аппарата.

¹⁰ Официальный сайт Государственной Думы ФС РФ. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/391155-8> (дата обращения: 18.07.2023).



по этому вопросу показывает настроение всех парламентских партий к происходящим процессам и неприемлемость подобного типа демократии для России.

Другим направлением обеспечения конституционных ценностей стала защита государством семьи и брака. Федеральным законом от 24.07.2023 № 386-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» введен запрет на смену пола, регистрацию однополых браков органами ЗАГС¹¹. В процессе подготовки этого законопроекта Европейским судом по правам человека было принято решение в части обеспечения со стороны России однополых браков. На это решение Советом Государственной Думы 16.07.2023 принято заявление, в котором признается, что позиция данного суда «является циничным вызовом морали, историческим традициям и социально-культурному коду всех народов, проживающих на территории нашей страны. Мы... категорически не приемлем бесцеремонное вмешательство во внутренние дела нашей страны, навязывание чуждых российскому народу «ценностей»¹².

Как представляется, в этом заключаются обеспечение баланса интересов и защита конституционных ценностей, в том числе понимания брака как союза мужчины и женщины (п. «ж.1» ч. 1 ст. 72 Конституции России). Гарантией интересов меньшинства в этом отношении может быть непреследование со стороны государства лиц нетрадиционной половой ориентации¹³. Граждане сообразно своим интересам могут устраивать свою личную жизнь, в том числе в нетрадиционных формах без навязывания подобного поведения другим членам общества, и в первую очередь несовершеннолетним лицам. Подобная тонкая грань регулирования общественных отношений может строиться по формуле: «конституционное признание и защита государством традиционных ценностей, поддерживаемых абсолютным большинством граждан, при гарантии свободы отдельных индивидов и групп лиц». Эти гарантии могут быть общими (невмешательство в частную жизнь).

Развитие общественных отношений, технологий определило увеличение сфер деятельности государства и многократный рост числа нормативных правовых актов, нормативного текста в целом. Это ведет к запросам общества на большее раскрытие информации о деятельности публичной власти. Наличие сведений о деятельности публичной власти, возможности прямых каналов связей между гражданским обществом и органами публичной власти определяют создание условий доверия граждан к государству.

Отсутствие информирования граждан о проводимых реформах, их целесообразности может вызвать в обществе недоверие к публичной власти. Разъяснение принимаемых, и в первую очередь социально-экономических, решений является одним из залогов общественной стабильности. Для этих целей можно предложить раскрытие протоколов, стенограмм заседаний законодательных (представительных) органов, исполнительных органов власти всех уровней, начиная с федерального уровня и заканчивая муниципальным (за исключением информации, составляющей государственную тайну).

¹¹ СПС «Гарант».

¹² URL: <http://duma.gov.ru/news/52023/> (дата обращения: 22.07.2023).

¹³ Напомним, что в советском праве закреплялась уголовная ответственность за подобные деяния.

Выводы и предложения

Важным моментом в обеспечении воли народа является сохранение исторической преемственности поколений в государственно-правовом смысле, т.е. не отрицание всего прошлого государственного строительства, а выбор его лучших практик и развитие их в настоящее время. В целом многое из перечисленного нами выше является показателем наличия в России собственного типа демократии, основанного на общепризнанных принципах — выборности законодательных органов, учета мнения большинства, гарантий прав меньшинств, но при сохранении многовековых традиций российского общества в праве. Государство само по себе в этом отношении является охранителем и гарантом, оно не создает новые для общества традиционные ценности.

Актуальным требованием конституционного права может быть неразрывное единство народа и публичной власти в достижении и, в первую очередь гармонизации, их воли. Верно было отмечено Е. И. Козловой, что народ сам себя представляет, сам осуществляет государственную власть через представительные органы, а не передает им свою власть и свой суверенитет... Народу принадлежит власть, и он осуществляет ее сам через советы. Тем более ошибочным является утверждение о передаче народом в момент выборов всех полномочий по осуществлению суверенной государственной власти¹⁴.

С формально-юридической и материалистической точек зрения представители народа (депутаты, глава государства) самостоятельно принимают решения и не могут советоваться с народом по всем вопросам, но посыл, что их власть всего лишь вторична и всегда находится в состоянии принадлежности народу, создает право и возможность народа на любые легальные действия по выбору новых политических партий, глав государства.

Подобное же понимание власти народа позволяет расширять ее объем, что соответствует и возможностям народа. Не все государства мира закрепляют право народа на вооруженное восстание, право народа на самоопределение, но именно эти права показывают волю народа, реализуемую им непосредственно и не всегда с участием государственного аппарата.

В заключение хочется отметить, что взгляды Е. И. Козловой на реализацию власти народа имеют фундаментальное значение для отечественной науки конституционного права, они сохраняют свою актуальность и требуют своего развития в трудах государствоведов с учетом непрерывного изменения общественных отношений.

Ценны представления видного ученого в том, что власть народа не отождествляется только с государственной властью, находится и за ее пределами, и связана с реализацией различных форм народного суверенитета.

Полагаем, что в целом нельзя определить закрытый перечень форм реализации народного суверенитета, наподобие определения закрытого перечня организационно-правовых форм юридических лиц в гражданском праве или иных

¹⁴ Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в Советском государстве // XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы государственно-правовой науки : сборник научных трудов. М. : ВЮЗИ, 1984. С. 3—23.



установленных законом действий субъектов права. Подобная специфика определяется особым субъектом конституционного права — многонациональным народом Российской Федерации, который является творцом права, государства, способным на любое переустройство политической жизни общества.

Для устойчивого государственного строительства в действующем законодательстве необходимо развивать конституционное положение о правопреемстве Россией Союза СССР (ст. 67.1 Конституции России). Особенно это важно для обеспечения конституционного иммунитета России от возможности оспаривания со стороны отдельных государств ее исторических и правовых связей с Советским государством.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Гутман Э., Томпсон Д. Демократия и разногласия // Теория и практика демократии : избранные тексты / пер. с англ. и ред. В. Л. Иноземцева, Б. Г. Капустина. — М. : Ладомир, 2006. — С. 16—22.
2. Козлова Е. И. Воля советского народа // Советское государство и право. — 1972. — № 9. — С. 19—25.
3. Козлова Е. И. Избранные труды : сборник статей, лекций, тезисов / сост., вступ. ст. В. В. Комаровой. — М. : Проспект, 2017. — 304 с.
4. Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в Советском государстве // XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы государственно-правовой науки : сборник научных трудов. — М. : ВЮЗИ, 1984. — С. 3—23.
5. Колюшин Е. И. Проблема конвергенции в конституционном (государственном) праве России // Конституционное и муниципальное право. — 2018. — № 4. — С. 12—16.