

А.М. ОСАВЕЛЮК

ПРОБЛЕМА ПРЕЕМСТВЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ (памяти профессоров Е.И. Козловой и В.И. Фадеева)

***Аннотация.** В статье на основе анализа научного творчества профессоров Е.И. Козловой и В.И. Фадеева показаны разные аспекты развития идей Школы российского конституционализма Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), их влияние на эволюцию правового статуса представительных органов публичной власти в Отечестве. Раскрыт их универсальный подход к решению научных и практических проблем, выразившийся в том, что они стояли у истоков становления и развития системы Советов в советский период, а также органов местного самоуправления в современной России, исследовали разные аспекты их формирования, компетенции, взаимодействия с другими органами публичной власти. Показаны уникальные особенности формирования и компетенции представительных органов местного самоуправления, установленные земской и городской реформами Александра II в 1880-е годы, некоторые аспекты использования их опыта органами местного самоуправления современной России. Особое внимание уделено анализу основных особенностей развития правового статуса и компетенции представительных органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов и местного самоуправления как единой системы публичной власти, установленных поправкой, включенной в Конституцию Российской Федерации в 2020 году.*

***Ключевые слова:** Е.И. Козлова, В.И. Фадеев, Конституция Российской Федерации, система публичной власти, преемственность местного самоуправления, правовой статус органов местного самоуправления, представительные органы, земская реформа, городская реформа, Александр II.*

THE PROBLEM OF CONTINUITY OF THE LEGAL STATUS OF REPRESENTATIVE STATE AND MUNICIPAL AUTHORITIES (in memory of Professors E.I. Kozlova and V.I. Fadeev)

***Abstract.** In the article, based on an analysis of the scientific creativity of Prof. E.I. Kozlova and Prof. V.I. Fadeev shows different aspects of the development of ideas of the School*

ОСАВЕЛЮК Алексей Михайлович — профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва

of Russian Constitutionalism of the University O.E. Kutafin (MSAL), their influence on the evolution of the legal status of representative bodies of public power in the Fatherland. Their universal approach to solving scientific and practical problems is revealed, which was expressed in the fact that they stood at the origins of the formation and development of the Soviet system in the Soviet period, as well as local governments in modern Russia, revealed various aspects of their formation, competence, interaction with others public authorities. The unique features of the formation and competence of representative bodies of local self-government, established by the zemstvo and city reforms of Alexander II in the 1880s, are revealed, as well as some aspects of the use of their experience by local government bodies of modern Russia. Particular attention is paid to the analysis of the main features of the development of the legal status and competence of representative bodies of state power of the Russian Federation, constituent entities of the Russian Federation and local self-government, as a unified system of public power, established by the amendment included in the Constitution of the Russian Federation in 2020.

Keywords: *E.I. Kozlova, V.I. Fadeev, the Constitution of the Russian Federation, system of public power, continuity of local self-government, legal status of local government bodies, representative bodies, zemstvo reform, urban reform, Alexander II.*

В этом году исполняется 160 лет с начала земской реформы, проведенной Александром II, и учреждения земских представительных органов¹. За это время очень многое в вопросах организации местного самоуправления, компетенции представительных органов власти данного уровня, их взаимодействия с органами государственной власти и с населением в нашем государстве изменилось.

Именно по этой причине одной из проблем, которая постоянно привлекала и привлекает внимание известных ученых в области теории государства и права, историков, конституционалистов и государствоведов [1, с. 85–90; 2, с. 48–56; 3, с. 54–65; 4, с. 47–54], является проблема, связанная с формированием, функционированием, полномочиями и особенностями правового статуса указанных органов публичной власти.

* * *

Перу профессора Е.И. Козловой принадлежат многочисленные научные публикации, направленные на исследование различных аспектов формирования и деятельности советских представительных органов [5, с. 22–27; 6], а также разделы в учебнике по конституционному праву России, которые

¹ На самом деле представительные органы в дореволюционной России появились гораздо раньше. Например, Великое княжество Финляндское после присоединения к России в 1809 году и до революции 1917 года имело свою конституцию, учреждавшую принцип разделения властей, свободы печати, однопалатный парламент, местное самоуправление, собственную армию и денежную единицу (финская марка) и так далее. С 1815 года (после присоединения к России) конституцию, парламент, местное самоуправление имела и Польша. Еще раньше — при Иоанне IV, местное самоуправление составляли уезды, малые города, волости, станы, пятины, присуды, губы, погосты, пригороды, слободы. С тех пор в сельской местности самоуправление действовало на началах общинного владения землей.

она публиковала совместно с академиком РАН О.Е. Кутафиним. Указанный учебник выдержал много переизданий и удостоен премии Президента Российской Федерации.

В 1973 году Екатерина Ивановна защитила докторскую диссертацию на тему «Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа», в которой впервые специальным предметом комплексного исследования выступила сущность Советов как представительных органов советского народа, органов выражения его воли, проявления представительной природы Советов в любых вопросах их организации и деятельности [6, с. 5].

Всесторонне разработанный ею представительный характер Советов является одной из важнейших конституционных основ, составляющих их правовой статус как органов, формируемых на базе всеобщего, равного, тайного, прямого избирательного права органов государственной власти в СССР и России, и он до сих пор остается актуальным.

В частности, в указанной диссертации сущность Советов как представительных органов показана в виде многогранной проблемы, допускающей различные подходы к ее освещению. В работе рассмотрены все проявления представительной природы Советов в аспектах проблемы воли народа, — ее понятие, основы ее формирования и формы выражения и другие. Советы показаны как органы государственной власти, занимающие высшее положение по отношению к другим государственным органам [6, с. 6, 13].

По мнению Е.И. Козловой, Советы в силу своей теснейшей связи с массами в тот период времени обладали наибольшими возможностями воспитания народных масс. Государственная, суверенная воля народа не формировалась вне и помимо его государственной организации [7, с. 23–26]. В связи с безвременной кончиной Екатерины Ивановны некоторые важнейшие проблемы, связанные с правовым статусом современных представительных органов публичной власти, не успели стать предметом научного исследования и осмысления.

Следует специально отметить, что одной из важнейших причин, которая придала особую актуальность и востребованность тематике муниципального представительства в современной России, выступило включение в Конституцию Российской Федерации в 2020 году поправки, имеющей непосредственное отношение к местному уровню публичной власти. Конституционная новелла 2020 года по-новому поставила вопрос о преемственности правового статуса представительных органов местного самоуправления и их взаимодействия с органами государственной власти, так как указанные изменения непосредственно затронули наиболее важную составную часть правового статуса представительных органов: их компетенцию, порядок формирования и так далее.

* * *

Одним из наиболее широко известных специалистов в области конституционного и муниципального права, который долго и плодотворно занимался разработкой научных вопросов, связанных с правовым статусом и эволюцией практической реализации представительства органов государственной власти и местного самоуправления в Российской империи, в СССР и в Российской Федерации являлся Владимир Иванович Фадеев — заведующий кафедрой конституционного и муниципального права МГЮА.

В.И. Фадеева, заслуженно считающегося одним из основоположников отечественной отрасли муниципального права, в наибольшей степени интересовали различные аспекты формирования и функционирования современных представительных органов местного самоуправления. Неслучайно его диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук [8], защищенная в 1994 году, легла в основу изданной в том же году первой в стране профильной монографии «Муниципальное право России», а затем — и одноименного учебника.

Занимаясь изучением эволюции местного самоуправления в России с до-революционного периода, В.И. Фадеев считал необходимым уделить внимание вопросам нравственно-этической культуры муниципальных служащих, но также призывал современных исследователей общественных отношений в указанной сфере к соблюдению принципов профессиональной этики. Он отмечал, что «некритическое заимствование готовых выводов, нежелание обратиться к источнику, проверить исторические факты, события, суждения, оценки, повторяемые часто во многих работах с чужого голоса — очень распространенное явление в науке... Однако свобода научного творчества, свобода преподавания не означает произвольности утверждений, а требует точности, научной корректности в изложении исследуемого исторического материала, а также объективности, предполагающей максимально полное, а не одностороннее освещение того или иного исторического события или факта, обоснованности выводов...

Очень часто современные исследователи ищут в прошлом не только то, что там действительно было, но и то, что они хотели бы там увидеть и найти согласно своим взглядам и убеждениям» [9, с. 8, 9].

В.И. Фадеев особо выделял и нравственные вопросы современной российской представительной власти, подчеркивая, что выборные должностные лица должны добросовестно выполнять свои предвыборные обещания избирателям и должностные обязанности и, одновременно, соответствовать высокому нравственному долгу народного избранника современной России [10, с. 11–16; 11, с. 60–67; 12, с. 93–118].

Именно таким скрупулезным отношением к исследованию вопросов деятельности органов представительной публичной власти и ее эволюции

в течение длительного периода времени он как бы предвосхитил конституционные новеллы 2020 года. Еще в 2000 году В.И. Фадеев и О.Е. Кутафин отмечали, что «местное самоуправление (муниципальная власть) и государственная власть — формы единой публичной власти» [13, с. 5].

* * *

Конституционные новеллы расширили полномочия всех уровней представительной власти: парламента России, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации и представительных органов муниципальных образований {например, ст. 71, 72, 82, 83, 102, 103, 132 Конституции Российской Федерации (далее — Конституция)}². Новая редакция пункта «е» статьи 71 Конституции отнесла к компетенции Российской Федерации регулирование организации публичной власти; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти, что значительно шире конституционного права (действовавшего до вступления в силу конституционной поправки в июле 2020 г.) «устанавливать основы федеральной политики и федеральных программ в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации»³.

Кроме того, с 2020 года существенно расширены полномочия палат Федерального Собрания Российской Федерации в данной сфере. Например, в соответствии с новой редакцией статьи 103 Конституции к ведению Государственной Думы относится утверждение по представлению Президента кандидатуры Председателя Правительства; а также утверждение по представлению Председателя Правительства кандидатур заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, за исключением федеральных министров, указанных в пункте «д¹» статьи 83 Конституции⁴.

В значительной части расширена компетенция законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в регулировании вопросов местного самоуправления. Следует особо подчеркнуть, что с 2020 года указанные органы субъектов Федерации получили право более широкого регулирования отношений именно в социальной сфере, что особенно значимо и характерно для социальных государств, каковым согласно статье 7 Конституции является Российская Федерация.

² СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398; 2020. № 11. Ст. 1416.

³ Там же.

⁴ Там же.

В новой редакции пункта «ж» и нового пункта «ж1» статьи 72 они вправе регулировать координацию вопросов здравоохранения, в том числе обеспечение доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью; социальной защиты, включая социальное обеспечение; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; защиты института брака как союза мужчины и женщины; создания условий для достойного воспитания детей в семье и другие⁵.

Не меньшее значение в вопросах преемственности правового статуса представительных органов в Российской Федерации имеют положения статьи 671, включенные в Конституцию в 2020 году, поскольку они существенно расширяют не только объем компетенции, но и исторические рамки преемственности; позволяют существенно скорректировать современное секулярное отечественное право с основами нравственности, традиций и верований наших предков, успешно развивавшимися в течение тысячелетия.

Часть 2 указанной статьи провозглашает, что Российская Федерация, объединенная тысячелетней историей, сохраняет память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства, признает исторически сложившееся государственное единство⁶.

* * *

Пожалуй, наиболее важной и стабильной чертой преемственности правового статуса представительных органов в течение всего времени за исключением советского периода, помимо рассмотренного нами, является установленное законодательством самостоятельное осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения (основной блок их полномочий), а также развивающийся демократизм их формирования.

Причем вопреки мнению, сложившемуся среди некоторых специалистов отечественной правовой науки, в этом вопросе Россия не только не уступала развитым западным государствам, но и во многом опережала их. Например, по Конституции Царства Польского, утвержденной 15 ноября 1815 года Александром I, в Польше насчитывалось около 100 тысяч избирателей. Тогда как в том же году во Франции было около 80 тысяч избирателей, хотя размеры территории и численность населения Польши были существенно меньше, чем Франции [14, с. 149].

Другой наглядный пример не только демократического, но и во многом передового для своего времени способа формирования представительных

⁵ СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398; 2020. № 11. Ст. 1416.

⁶ Там же.

органов демонстрируют земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы Александра II. На низовом уровне — волости (сельского поселения)⁷ местное самоуправление осуществлялось, как и в настоящее время (в зависимости от численности населения): непосредственно или посредством представительных органов, — сельскими сходами и волостными сходами.

Сельский сход и волостной сход — выборные органы, представители которых выбирались населением на 3 года и отвечали за распределение земель, повинностей, рекрутчины, выбор управления и старосты. Уездные земства составляли второй уровень местного самоуправления. К выборным земским органам уездов относились также уездные и земские собрания. Главным требованием к избирателю являлось наличие российского подданства. Действовали ценз пола и имущественный ценз. В соответствии с первым женщины в выборах не участвовали. Некоторые авторы оценивают данный избирательный ценз как дискриминационный. С точки зрения сегодняшних реалий подобное утверждение было бы вполне справедливым, но в тот период времени в Российской империи, как и в зарубежных государствах, главой семьи и одновременно кормильцем являлся мужчина. Именно он обязан был добывать средства к существованию всех домочадцев. Жена и незамужняя дочь находились на его иждивении и формально были зависимы от него⁸. В этой ситуации не было смысла изготавливать двойное количество избирательных бюллетеней, коль скоро результат был, за редчайшими исключениями, заранее известен.

Подобную оценку о якобы дискриминации неимущих подданных получил и имущественный избирательный ценз. Опять же следует помнить, что до 19 февраля 1861 года значительная часть крестьян были крепостными. И те из них, которые не имели средств выкупить свою землю у помещика, формально были зависимыми от него и обязаны были голосовать за него, если бы он выставлял свою кандидатуру на выборах.

В этом случае у ремесленника, купца, городского обывателя не было бы никаких шансов победить такого помещика на выборах. Указанная особенность избирательного права того периода (ценз пола, имущественный ценз, более высокий по сравнению с настоящим временем возрастной избирательный ценз) была вызвана еще и тем, что у подданных не было никакого опыта выборов на таком высоком уровне. Поэтому для формирования эффективных и работоспособных представительных органов избирательное

⁷ Сельское общество являлось хозяйственной единицей, а волость представляла собой административную единицу, территорию которой составляли земли сельских обществ (деревень и сел).

⁸ Хорошо известна ст. 214 Гражданского кодекса Наполеона 1804 г.: «Жена обязана жить вместе с мужем и следовать за ним всюду, где он решит находиться; муж обязан принять ее и предоставить ей все, что нужно для потребностей жизни, сообразно своим возможностям и своему положению» // URL: <https://pandia.ru/text/77/231/34260.php>.

законодательство вынуждено было опираться на две категории населения: состоявшихся подданных и тех, кто имел определенный жизненный опыт.

Таким образом, депутатами земских собраний могли стать землевладельцы, другие состоятельные граждане, ремесленники, а также лица наемного труда, получавшие зарплату за свой труд и платившие установленную сумму подоходного налога.

По иному, но похожему основанию личной зависимости также не могли быть избраны депутатами губернаторы, вице-губернаторы, члены губернских правлений, губернские и уездные прокуроры и стряпчие, чины местной полиции, так как по своему статусу чиновников они были обязаны подчиняться вышестоящему начальству.

Остальные цензы были формально сравнимы с требованиями современного избирательного законодательства, но они имели более жесткие установления.

В соответствии с Городовым положением от 16 июня 1870 года организация городского самоуправления была основана в целом на тех же принципах, что и земское самоуправление. Органами городского самоуправления являлись городские думы.

Дореволюционным земствам принадлежала главная заслуга в организации медицинской помощи в деревне. Во второй половине 1880-х годов была утверждена система земских медицинских стационаров: больницы в уездных городах, лечебницы с кроватями и приемным покоем для амбулаторных больных в больших селениях — центрах медицинских участков. Лечебно-профилактическая служба со временем выросла у земств в самостоятельную отрасль [15, с. 85; 16, с. 61, 79, 114]. Подобные полномочия получили представительные органы местного самоуправления и в современной России благодаря поправке в Конституцию.

* * *

По нашему мнению, предтечей закрепленного статьей 5 Конституции принципа разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами ее субъектов являлось учреждение в губерниях Российской империи избираемых населением земских собраний, которые сочетали государственное и земское (самоуправленческое) начала соответственно в лице губернатора и избираемого собрания.

Помимо рассмотренного выше расширения полномочий представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов Федерации следует отметить, что изменения, включенные в 2020 году в Конституцию, в значительной мере затронули компетенцию и представительных органов местного самоуправления.

Например, статья 132 устанавливает, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, решают иные существенные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи.

Таким образом, последние существенные изменения положений, включенных в Конституцию, и на их основе — в федеральное законодательство, не только значительно повысили через расширение компетенций правовой статус представительных органов государственной власти и местного самоуправления всех уровней, но и расширили социально-экономическую составляющую Основного закона.

Очень важно, что поправки возникли не на пустом месте, а были в целом подготовлены предшествующим периодом развития нашей государственности. Речь идет, прежде всего, о восприятии положительного опыта земской и городской реформ Александра II и практики четырех государственных дум, учрежденных Николаем II [17, с. 183–200], а также аграрной реформы, проведенной по инициативе П.А. Столыпина, и изменений полномочий органов земского и городского самоуправления.

Список литературы

1. Козлова Е.И. Процедура деятельности представительных органов власти в СССР // Советское государство и право. 1971. № 1.
2. Комарова В.В. Конституционные поправки: некоторые факторы эффективности публичной власти // Конституция 2020: эволюция публичной власти. Материалы V Общероссийского юридического форума. Уфа, 2021.
3. Варлен М.В. О возрастающей роли парламентской дипломатии в многополярном мире // Lex Russica (Русский закон). 2019. № 7(152).
4. Осавелюк А.М. Эволюция представительных органов в России // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 3(112).
5. Козлова Е.И. Воля советского народа (государственно-правовой аспект) // Советское государство и право. 1971. № 9.
6. Козлова Е.И. Сущность Советов как органов народного представительства и основные направления их развития в свете решений XXIV съезда КПСС // Проблемы дальнейшего развития советской демократии. Труды ВЮЗИ. Т. XXVII. М., 1972. 159 с.
7. Козлова Е.И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1973. 34 с.
8. Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: проблемы становления и развития: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1994.
9. Фадеев В.И. Исторический метод и проблемы его использования в науке конституционного права // Материалы IV Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения». Секция конституционного и муниципального права / Отв. ред. В.И. Фадеев, Г.Д. Садовникова. М., 2012.

10. Фадеев В.И. О духовно-нравственных основах народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3.
11. Фадеев В.И. Христианские начала в учении о народном представительстве // Государство, Церковь, право: конституционно-правовые и богословские проблемы. Материалы научной конференции, посвященной 100-летию со дня рождения Святейшего Патриарха Московского и всея Руси Пимена / Материалы международной научно-практической конференции / Под ред. А.М. Осавелюка. М.: РГТЭУ, 2010.
12. Фадеев В.И. Симфония властей и соборность в становлении и развитии народного представительства в России // Государство, Церковь, право: конституционно-правовые и богословские проблемы. Материалы межвузовской научной конференции, посвященной 50-летию со дня преставления Архиепископа Луки (Войно-Ясенецкого), святителя Симферопольского и Крымского / Материалы международной научно-практической конференции / Под ред. А.М. Осавелюка. М.: РГТЭУ, 2011.
13. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2000.
14. Мироненко С.В. Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX в. М., 1989.
15. Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник. 2 изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012.
16. Лаптева Л.Е. Земское учреждение в России. М., 1993.
17. Осавелюк А.М. Форма правления и конституция при Николае II // Государство, Церковь, право: конституционно-правовые и богословские проблемы. Материалы V межвузовск. науч. конф., посвященной 400-летию династии Романовых. / Материалы науч. конф. / Под ред. С.Н. Бабурина и А.М. Осавелюка. М., 2014.