

ваний. Полагаем, что желательна на конституционном уровне (в Конституции РФ) определить исчерпывающий перечень прав человека, нуждающихся в повышенной защите.

**Баранова М.В.**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России

### **Конституционная реформа и «реновация» местного самоуправления**

Муниципальный уровень публичного управления является самым сложным и с точки зрения нормативного регулирования, и с точки зрения организационных основ, и с точки зрения фактического осуществления. Поэтому совсем не случайно, что в современном периоде развития России организация осуществления местного самоуправления претерпевает уже пятый этап своего формирования, как, впрочем, не случайно и то, что конституционная реформа, предложенная Президентом РФ к обсуждению в Послании Федеральному Собранию РФ 15 января 2020 года<sup>1</sup>, также не могла обойтись без отдельных настроек конституционных норм, регламентирующих основы организации местного самоуправления в Российской Федерации.

«Скелет» конституционной реформы предложен Президентом РФ во внесенном им в Государственную Думу Федерального Собрания РФ Проекте закона РФ о поправках к Конституции РФ № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти»<sup>2</sup>. Считаем, что предложенные Президентом России дополнение статьи 132 новой частью 3 и изменения в статью 133 Конституции РФ обоснованными, но для «реновации» отечественного местного самоуправления их недостаточно.

Практика муниципального строительства свидетельствует — без конституционного закрепления основ организации местного самоуправления гарантия самостоятельности и организационной независимости органов местного самоуправления от органов государственной власти, закрепленная в статье 12 Конституции РФ, может быть «обойдена», например, путем перманентного внесения изменений в базовый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup>. Это позволяет существенно трансформировать объем полномочий муниципальной власти, ее территориальные и экономические основы в рамках конституционно-правовой модели местного самоуправления. В целях обеспечения гарантий местного самоуправления, с одной стороны, и повышения эффективности системы публичной власти, с другой стороны, полагаем важным дополнить Проект № 885214-7 следующими положениями.

Первое. Не все предусмотренные Конституцией РФ нормы (резервы) реализованы до начала конституционной реформы и не нашли отражения в ее содержании. Так, часть 1 статьи 132 Конституции РФ прямо предусматривает: «Органы местного самоуправления самостоятельно... осуществляют охрану общественного порядка». Данное положение развито в пункте 8 части 1 статьи 15 и пункте 9 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: «организация охраны общественного порядка на территории муниципального района (городского округа) муниципальной милицией», но в соответствии с абзацем 2 части 3 статьи 83 эти вопросы местного значения «заморожены» до «вступления в силу в сроки, установленные федеральным законом, определяющим порядок организации и деятельности муниципальной милиции». Сейчас предпринимаются попытки создать квазигосударственные формирования<sup>4</sup> по охране общественного порядка на муниципальном уровне («парамилиция»<sup>5</sup>), но эта

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года // Российская газета. 2020. 16 января.

<sup>2</sup> URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> (дата обращения: 28.01.2020).

<sup>3</sup> См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

<sup>4</sup> Об участии граждан в охране общественного порядка: федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 14, ст. 1536.

<sup>5</sup> См. об этом подробнее: Ходжаева Э. Локальные инициативы по охране общественного порядка в России: от народных дружин до муниципальной милиции: Аналитический отчет. СПб.: Центр стратегических разработок, Европейский университет в Санкт-Петербурге, Институт проблем правоприменения, 2016.

## КОНФЕРЕНЦИИ, КРУГЛЫЕ СТОЛЫ, СЕМИНАРЫ

несистемная работа вряд ли может быть признана эффективной. Между тем речь идет о длительном (в силу разных обстоятельств теоретического и объективно-практического характера) невыполнении конституционной нормы, прямо установившей этот вопрос местного значения. Предлагаем исключить из части 1 статьи 132 Конституции РФ слова «осуществляют охрану общественного порядка».

Второе. Также длительно не исполняется конституционное положение о праве органов местного самоуправления самостоятельно устанавливать местные сборы (см. таблицу 5)<sup>1</sup>. Предлагаем исключить из части 1 статьи 132 Конституции РФ слова «и сборы».

Таблица 5

**Система налогов и сборов в Российской Федерации**

Платеж		Система		
Вид	Легальное Понятие	Федеральные	Региональные	Местные
Налог	Обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований	Налог на добавленную стоимость	Налог на имущество организаций	Земельный налог
		Акцизы		
		Налог на доходы физических лиц	Налог на игорный бизнес	Налог на имущество физических лиц
		Налог на прибыль организаций		
		Водный налог		
		Налог на добычу полезных ископаемых	Транспортный налог	
		Государственная пошлина		
Налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья				
Сбор	Обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий), либо уплата которого обусловлена осуществлением в пределах территории, на которой введен сбор, отдельных видов предпринимательской деятельности	Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов		Торговый сбор в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе
Страховые взносы	Обязательные платежи, взимаемые с организаций и физических лиц в целях финансового обеспечения реализации прав застрахованных лиц на получение страхового обеспечения по соответствующему виду обязательного социального страхования	Обязательное пенсионное страхование		
		Обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством		
		Обязательное медицинское страхование		

<sup>1</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31, ст. 3824. (Ст. 7, ст. 13—15.)

Третье. Взаимосвязанное толкование части 1 статьи 130 и части 1 статьи 132 Конституции РФ предполагает, что нужно согласовать их между собой должным образом, связав право муниципальной собственности с решением конкретных вопросов местного значения: либо наполнив содержание части 1 статьи 132 Конституции РФ конкретным перечнем вопросов местного значения, либо заменив часть 1 статьи 132 Конституции РФ на редакцию, предлагаемую пунктом 21 Проекта № 885214-7.

Четвертое. Перманентное реформирование территориальной организации местного самоуправления (дополнение видов муниципальных образований городскими и муниципальными округами), фактический (благодаря отсутствию возможности выбора организации структуры органов местного самоуправления) государственный региональный контроль муниципальных властей районов и округов привели к объективной фиктивности данного уровня публичного управления, отрыву власти от местного населения. В связи с указанным предлагаем отказаться от местного самоуправления на районном уровне, передав соответствующий «пул ответственности» на уровень государственной власти субъектов Российской Федерации. В этой связи предлагаем положение части 1 статьи 131 Конституции РФ «Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций» изложить в следующей редакции: «Местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях с учетом исторических и иных местных традиций».

Пятое. В целях гармонизации главы 8 Конституции РФ предлагаем слова «Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно» перенести из части 1 статьи 131 Конституции РФ в самостоятельную 3 часть статьи 130 Конституции РФ и изложить данную часть в следующей редакции:

«3. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом. Глава муниципального образования избирается гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании».

*Трусов Н.А., кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры конституционного и международного права Нижегородской академии МВД России*

### **Социальные гарантии прав граждан в конституционной реформе**

Проект закона РФ о поправках к Конституции РФ № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти»<sup>1</sup> логично явился развитием Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ 15 января 2020 года<sup>2</sup>. Однако, если Послание в целом носит сильную социально ориентированную окраску, где Президентом РФ предложен комплекс мер, направленных на принципиальное разрешение системных проблем в сложнейшей, и с точки зрения государственного управления и с точки зрения обеспечения прав человека социальной сфере, то Проект № 885214-7 оказался менее социально ориентированным.

Фактически, в целях защиты социальных прав граждан, обеспечения их равных возможностей на всей территории страны статью 75 Конституции РФ пунктом 2 статьи 1 Проекта № 885214-7 предложено дополнить положениями, устанавливающими минимальный размер оплаты труда не ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации и гарантии обязательной индексации пенсий, социальных пособий и иных социальных выплат, а также основные принципы всеобщего пенсионного обеспечения.

В целях усиления социальной составляющей Проекта предлагаем:

1. Привести формулировку предлагаемой Проектом № 885214-7 части 5 статьи 75 Конституции РФ в соответствие со статьей 7 Конституции РФ, заменив слова «социальных выплат» на «гарантий социальной защиты». Это, кроме того, обеспечит большие гарантии социальной защищенности граждан за счет индексации более широкого набора иных гарантий социальной защиты.

<sup>1</sup> URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> (дата обращения: 28.01.2020).

<sup>2</sup> См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года // Российская газета. 2020. 16 января.