

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»¹ логично явился развитием Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ 15 января 2020 года². 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.

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

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

Важным также представляется конституционное гарантирование не просто «индексации», а как минимум «ежегодной индексации», порядок которой устанавливается федеральным законом, на величину не меньшей годовой инфляции (см. таблицу 6).

Таблица 6

Проект части 5 статьи 75 Конституции Российской Федерации

Редакция Проекта № 885214-7	Авторская редакция
5. В Российской Федерации гарантируются минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации и индексация социальных пособий и иных социальных выплат в порядке, установленном федеральным законом	5. В Российской Федерации гарантируются минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации и ежегодная индексация социальных пособий и иных гарантий социальной защиты на величину не меньшей годовой инфляции в порядке, установленном федеральным законом

2. Изменить формулировку предлагаемой Проектом № 885214-7 части 6 статьи 75 Конституции РФ, исключив «общие фразы» (формируется, поддерживается), надежно закрепив гарантирование социальных обязательств государством и их индексацию на величину не меньшей годовой инфляции (см. таблицу 7).

Таблица 7

Проект части 6 статьи 75 Конституции Российской Федерации

Редакция Проекта № 885214-7	Авторская редакция
6. В Российской Федерации формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений и поддерживается ее эффективное функционирование, а также регулярно осуществляется индексация размера пенсий в порядке, установленном федеральным законом	6. Система пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации основана на принципах всеобщности, справедливости и солидарности поколений. Гарантируется ежегодная индексация размера пенсий на величину не меньшей годовой инфляции в порядке, установленном федеральным законом

3. Важнейшей составляющей повышения уровня жизни граждан является величина их заработной платы и ее покупательская способность. Она же является важнейшим стимулом к повышению производительности труда, его эффективности и качества. Если мы хотим достигнуть реальных показателей на стратегически важных для государства направлениях, то нужно платить людям, на них занятым, достойную их труду и его значимости заработную плату. К таким социально значимым и одновременно стратегическим направлениям развития нашего государства относятся, в первую очередь, образование и наука. Предлагаем на данном этапе конституционной реформы установить гарантии ежегодной индексации заработной платы на величину не меньшей годовой инфляции всем специалистам указанных нами сфер деятельности.

В целях аргументации предложения можно взглянуть на опыт индексации заработной платы полицейских. После реформы и существенного увеличения оплаты труда полицейским в 2012 году ее индексация не производилась до октября 2019 года (на 4,3%). В сравнении с 2012 годом величина заработной платы полицейского утратила практически половину своей ценности (около 45%) и еще больше (около 60%) сократилась ее покупательская способность. Если бы государство, начиная с 2013 года, ежегодно индексировало заработную плату полицейских, к примеру, на 4% ежегодной инфляции, то после повышения в 2019 году ее реальный рост составил бы не 4,3%, а 31,6%, что, очевидно, позволило бы сократить отток квалифицированных кадров, сохранить престиж службы и эффективность оперативно-служебной деятельности.

Таким образом, предлагаем дополнить пункт 2 статьи 1 Проекта № 885214-7 пунктом «в» (следовательно, дополнить ст. 75 Конституции РФ новой частью 7) следующего содержания:

«в) дополнить частью 7 следующего содержания:

7. Гарантируется ежегодная индексация заработной платы на величину не меньшей годовой инфляции в сферах образования и науки».

4. Развивая идеи Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ 15 января 2020 г., можно дополнить пункт 2 статьи 1 Проекта № 885214-7 пунктами «г» и «д» (дополнить ст. 75 Конституции РФ новыми частями 8 и 9) следующего содержания:

«г) дополнить частью 8 следующего содержания:

8. В Российской Федерации гарантируется полное бесплатное обеспечение горячим питанием всем детям из многодетных семей при получении ими дошкольного, начального и основного общего образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях. Субъекты Российской Федерации обеспечивают дополнительные гарантии социальной защиты многодетным семьям, постоянно проживающим на их территории»;

«д) дополнить частью 9 следующего содержания:

9. Система социальных служб Российской Федерации обеспечивает защиту конституционных прав граждан Российской Федерации в сфере социальной поддержки и социального обслуживания населения, реализует государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов, пожилых граждан, участников боевых действий, оказывает адресную социальную помощь гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации».

Учитывая, что предмет статьи 75 Конституции РФ вследствие предлагаемых Проектом № 885214-7 и нами поправок значительно изменится (будет носить двойственный социально-экономический характер), вполне логично выглядело бы выделение предлагаемых частей 5—9 статьи 75 Конституции РФ в самостоятельную статью Конституции РФ, например, в статью 75¹.

Кроме того, за более чем 20-летнюю историю существования и функционирования в России Уполномоченного по правам человека в РФ¹ указанный институт доказал свою эффективность по обеспечению гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдению и уважению государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Сегодня данный институт продолжил свое развитие как по горизонтали (создан и функционирует институт уполномоченного по правам ребенка в РФ²), так и по вертикали (институт уполномоченных по правам человека получил развитие в субъектах Российской Федерации³). Полагаем, что в целях усиления места Уполномоченного по правам человека в РФ в системе органов власти и его роли по содействию реализации прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, следует:

1) закрепить основы статуса данного института самостоятельной статьей в Конституции РФ, например, в статье 103¹ в следующей редакции:

«Статья 103¹

1. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации обеспечивает гарантии государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Полномочия, функции и порядок деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации определяется федеральным конституционным законом.

2. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам и действует на основе Конституции Российской Федерации и законов Российской Федерации исключительно в интересах обеспечения гарантии государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации координирует деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

3. На должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе 35 лет, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты, постоянно проживающий в Рос-

¹ См.: Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 9, ст. 1011.

² См.: Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации: федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2018. № 53. Ч. 1, ст. 8427.

³ Например, в Нижегородской области создан в соответствии с Законом Нижегородской области от 9 января 2004 г. № 3-З (ред. от 26.12.2018) «Об Уполномоченном по правам человека в Нижегородской области» (Нижегородские новости. 2004. 21 января).

сийской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства»;

2) предоставить Уполномоченному по правам человека право законодательной инициативы путем внесения изменений в часть 1 статьи 104 Конституции РФ:

«Положение “Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения” изложить в следующей редакции: “Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Уполномоченному по правам человека по вопросам их ведения”».

Никитин А.В., кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой философии, социологии и теории социальной коммуникации Нижегородского государственного лингвистического университета имени Н.А. Добролюбова

Перспективы развития конституционализма в России

Критическая дискуссия практически обо всех конституционно-правовых институтах была начата¹ в год 25-летнего юбилея Конституции РФ², но ее итоги были официально озвучены в Послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ 15 января 2020 года³. Возможно, это Послание войдет в историю конституционализма России как одна из важных вех в его развитии. Итоги дискуссии о направлениях конституционной реформы объективированы в Проекте № 885214-7 закона РФ о поправке Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти»⁴. Перспективы развития конституционализма в России мы видим в обсуждении Проекта № 885214-7 и иных векторов, которые не затронуты этим законопроектом, но и не могут быть ограничены.

1. Предлагаемые поправки в статью 75 Конституции РФ об установлении «минимального размера оплаты труда не ниже прожиточного минимума» и «обязательной индексации пенсий, пособий и иных социальных выплат» как дополнительные характеристики социального государства не уместны в данной статье, включенной в главу 3 «Федеративное устройство» и закрепляющей положения, посвященные финансовой системе России. Полагаем, Проектом № 885214-7 не следует нарушать логику построения Конституции РФ — принципы построения социального государства установлены в статье 7 Конституции РФ, а конкретизированы в части минимального размера оплаты труда и в части пенсий, пособий и иных социальных выплат соответственно в статье 37 и статье 39 Конституции РФ. Более того, механизм реализации проектируемой поправки вызывает сомнения, так в проекте приказа Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, датированном 29 января 2020 года⁵ предложено понизить прожиточный минимум в России на 3,7%, уточнив, что «величина прожиточного минимума... нужна, главным образом, для мониторинга уровня жизни населения и расчета Росстатом уровня бедности за IV квартал 2019 года»⁶.

2. Поправка в статью 79 Конституции РФ, устанавливающая, что «не подлежат исполнению в Российской Федерации решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в истолковании, противоречащем Консти-

¹ Теперь стало понятно, что критический настрой был «спровоцирован» Председателем Конституционного Суда РФ, см. об этом: Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 9 октября.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31, ст. 4398.

³ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года // Российская газета. 2020. 16 января.

⁴ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> (дата обращения: 28.01.2020).

⁵ URL: <https://radiosputnik.ria.ru/20200130/1564055421.html> (дата обращения: 30.01.2020).

⁶ URL: <https://360tv.ru/news/dengi/mintrud-opredelil-velichinu-prozhitochnogo-minimuma/> (дата обращения: 30.01.2020).