

О дополнительных предложениях по внесению изменений в Конституцию Российской Федерации

*В.А. Черепанов, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации*

С учетом развернувшейся дискуссии о конституционной реформе, помимо пяти ранее высказанных мной предложений по внесению изменений в Конституцию, которые размещены на Конституционно-правовом форуме (<https://legal-sense.ru/2020/01/19/a-мы-с-надеждой-в-будущее-взглянем>), представляется необходимым дополнить этот материал двумя разделами 6 и 7 и соответственно, двумя новыми предложениями 6 и 7.

6. Местное самоуправление

Положение Президентского законопроекта о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти, представляется вполне обоснованным и мной разделяется. Конституционно закреплённая самостоятельность местного самоуправления *в пределах своих полномочий* (статья 12 Конституции) не означает *разорванности* публичной власти, существования двух властей (государственной и муниципальной) осуществляемых параллельно и независимо друг от друга. Публичная власть в Российской Федерации, по моему глубокому убеждению, в силу своей учредительной природы одна, однако имеет две формы своего проявления: государственную и муниципальную (местную). Обе формы одной публичной власти действуют одновременно, причем не обособленно и раздельно, а дополняя друг друга, образуют в своем взаимодействии единство всей системы публичной власти в стране.

При ином понимании неизбежны постоянные конфликты, которые чаще всего наблюдаются во взаимоотношениях между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления их административных центров.

НО... и вот после этого **НО** возникает абсолютно иная картина местного самоуправления в нашей стране. Дело в том, что в последние годы во многих регионах складывается ситуация, когда органы местного самоуправления *встраиваются* в систему *государственного* управления. В этой связи происходит выхолащивание самой сути местного **САМО**управления, при котором население **САМО** управляет решением вопросов местного значения на своей территории, разумеется, в пределах своих полномочий. Складывается практика, когда путем объединения муниципальных образований в рамках городских и (или) муниципальных округов полностью ликвидируется первичное звено местного самоуправления – городские и сельские поселения.

При таких действиях, инициируемых руководителями многих субъектов Российской Федерации, во-первых, нарушаются положения Европейской Хартии местного самоуправления, которая *подписана* Российской Федерацией и

ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ. Напомним, что пунктом 3 статьи 4 Европейской Хартии закреплено следующее: «Осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам». Кроме того, во-вторых, такая практика противоречит самой *Конституции Российской Федерации*, в которой установлено: «Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций» (часть 1 статьи 131 Конституции). Таким образом, Конституция прямо устанавливает, что местное самоуправление *должно* осуществляться в городских и сельских поселениях, которые являются *обязательным* первичным звеном всей системы местного самоуправления в нашей стране.

Однако в регионах императивность этого конституционного положения игнорируется и ему придается диспозитивный характер. Такое истолкование конституционных положений, в случае закрепления в Конституции вполне обоснованного положения о единстве публичной власти, может привести к полному упразднению самостоятельности местного самоуправления¹.

В этой связи представляется необходимым уравновесить положение о единстве публичной власти *категорическим императивом* осуществления местного самоуправления в городских и сельских поселениях *как необходимым первичном звене публичной власти, наиболее близком к гражданам*, путем внесения следующих изменений конституционного текста, назовем его предложением 6.

Предложение 6. Первое предложение части 1 статьи 131 Конституции изложить в следующей редакции

«1. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях как необходимым первичном звене публичной власти, наиболее близком к гражданам, а также на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.»

7. Избирательная система

Серьезным пробелом конституционного текста, на мой взгляд, является отсутствие в нем специальной главы об избирательной системе, что было характерно для конституций советского периода. В этой связи наблюдается постоянная правовая чехарда в сфере регулирования избирательных отношений, особенно перед очередными выборами, когда в угоду тем или иным политическим интересам перестраивается избирательная система Российской Федерации. Понимая, что конструирование такой, исключительно важной главы Конституции требует серьезной работы и не осуществимо в данный цикл конституционных изменений, представляется целесообразным рассмотреть вопрос о

¹ Аналогичные опасения высказаны Е.А.Лукияновой в ходе дискуссии о конституционной реформе. См. об этом Лукьянова Е.А. Анализ проекта поправок в Конституцию Российской Федерации, внесенных Президентом России в Государственную Думу 20 января 2020 года – <https://legal-sense.ru/2020/01/19/a-мы-с-надеждой-в-будущее-взглянем>

наделении Центральной избирательной комиссии правом законодательной инициативы по вопросам своего ведения – по аналогии с Конституционным Судом и Верховным Судом.

С таким предложением в ходе дискуссии о конституционной реформе выступил А.Е.Любарев, который привел убедительную аргументацию по этому поводу. ЦИК – главный правоприменительный орган в сфере выборов и референдумов, и у него, как у других правоприменительных органов (Правительства, судов и т.п.), должно быть право предлагать изменения в законы, если он видит, что законы содержат пробелы или дефекты, препятствующие проведению выборов и референдумов должным образом. Кроме того, отсутствие у ЦИК права законодательной инициативы приводит к определенной правовой коллизии. Согласно всем федеральным законам о выборах в Государственную Думу с 1995 года (кроме периода 2005–2014 годов, когда эти законы предусматривали чисто пропорциональную систему), на ЦИК была возложена обязанность разрабатывать и представлять в Государственную Думу схему одномандатных избирательных округов. Но при отсутствии у ЦИК права законодательной инициативы складывалась странная ситуация, когда руководители ЦИК были вынуждены договариваться с отдельными депутатами, чтобы они вносили схемы избирательных округов. Солидарен с А.Е.Любаревым, что пришло время ликвидировать эту правовую коллизию путем внесения изменений в статью 104 Конституции, назовем это предложением 7.

Предложение 7. Второе предложение части 1 статьи 104 Конституции изложить в следующей редакции:

«1. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по вопросам их ведения.»

* * * * *